2° Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa incontrate.

Bosco O'Keeffe Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 1° luglio 1982.

Per il cancelliere
J. A. Pompe
cancelliere aggiunto

Il presidente della Prima Sezione
G. Bosco

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 18 MARZO 1982

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le cause, relativamente alle quali vi presento oggi le mie conclusioni, riguardano le condizioni di rimborso dei mutui per costruzione, accordati dalla Commissione ai funzionari comunitari, e più precisamente le ripercussioni sul regime dei rimborsi dei regolamenti del Consiglio n. 3085 e n. 3086 del 21 dicembre 1978.

Conviene ricordare che, con decisione del 2 marzo 1970, relativa all'utilizzazione delle somme disponibili iscritte nel bilancio della CECA alla voce «Fondo pensioni», il Consiglio stabilì tra l'altro di riservare il 40 % di tali somme alla concessione di prestiti, nel quadro di una politica degli alloggi a favore dei funzionari. Su questa base, la Commissione adottò, il 17 giugno 1971, le norme di esecuzione il cui testo fu pubblicato nel corriere del personale 170 bis dell'8 luglio 1971. La disposizione che interessa maggiormente la presente controversia è quella dell'articolo 9, concernente gli aspetti valutari del versamento delle somme versate. Nella sua versione originaria essa stabiliva: «I prestiti previsti dalle presenti disposizioni sono espressi in franchi belgi. I versamenti corrispondenti sono effettuati nella moneta del paese in cui si trova l'abitazione finanziata, in base alla parità in vigore al momento del versamento». Con decisione del 25 luglio 1975 la Commissione modificò la prima parte di questa norma, di-

sponendo che i prestiti fossero non solo espressi, ma anche «versati in franchi belgi», e sostituì la seconda parte con la frase seguente: «Le ritenute e i versamenti menzionati all'articolo 7, paragrafo 2, sono effettuati in franchi belgi, così come ogni rimborso che il mutuatario faccia alla Commissione». Va qui tenuto presente che l'articolo 7, paragrafo 2, prevede fra l'altro che i contratti di mutuo debbano conferire alla Commissione la facoltà di ... «trattenere sulla retribuzione del funzionario ... gli interessi ed ammortamenti esigibili».

La medesima decisione della Commissione del 25 luglio 1975 stabilì anche, all'articolo 2, lettera a): «Il mutuatario che ha ricevuto l'importo del prestito nella valuta del paese in cui è situata l'abitazione, ad un tasso diverso dalla quotazione media di tale valuta sul mercato dei cambi di Bruxelles nel giorno del pagamento, può domandare ... una riduzione del suo debito in capitale, nella misura in cui egli ha subìto una perdita finanziaria per il fatto che il rimborso è effettuato in franchi belgi». Alla successiva lettera b) lo stesso articolo definì i criteri secondo cui doveva essere determinato il nuovo importo (ridotto) del debito in capitale e, alla lettera c), precisò poi, conformemente alla nuova versione dell'articolo 9, che «Tutti i rimborsi da effettuare dopo la decisione di riduzione del debito dovranno essere eseguiti in franchi belgi».

Il nuovo regime valutario introdotto con la modifica dell'articolo 9 non venne messo subito integralmente in esecuzione. In un primo tempo la Commissione si limitò a provvedere sulle istanze di riduzione del debito in capitale, senza variare l'importo delle ritenute a titolo di rimborso. Nel 1977 fu reso noto al personale (mediante circolare pubblicata su «Informazioni amministrative» della Commissione n. 134 del 24 gennaio di quell'anno) che le ritenute per l'ammortamento del debito sarebbero state calcolate «in base al tasso di cambio attualizzato»; si consentì tuttavia al funzionario di ottenere ancora l'applicazione delle parità del Fondo monetario internazionale «nel quadro e nei limiti delle disposizioni di applicazione dell'articolo 17, allegato VII, dello Statuto». In questo modo rimase possibile fruire dei tassi originari fino al 1° aprile 1979, e cioè fino alla data in cui divennero applicabili i citati regolamenti 3085 e 3086 del 1978.

Per ciò che concerne il contenuto dei suddetti regolamenti, ho avuto modo in occuparmene ampiamente nelle mie conclusioni del 14 maggio 1981 relative alle cause 153/79, Bowden e altri (Raccolta 1981, p. 1512). Basterà ora ricordare che il regolamento n. 3085 modificò le disposizioni dello Statuto dei funzionari concernenti le parità monetarie da utilizzare nell'applicazione dello Statuto medesimo, ponendo fine all'adozione delle parità del Fondo monetario internazionale e introducendo — come base del calcolo delle retribuzioni pagate in monete diverse dal franco belga — i tassi di cambio utilizzati per l'esecuzione del bilancio comunitario alla data del 1° luglio 1978. Quanto al regolamento n. 3086, esso provvide ad adeguare i coefficienti correttori applicabili alle retribuzioni e pensioni comunitarie in modo da armonizzare il loro livello con le nuove parità monetarie. In effetti, sappiamo che il mantenimento delle vecchie parità del Fondo monetario internazionale era stato accompagnato da una utilizzazione anomala dei coefficienti correttori, nell'intento di rimediare allo squilibrio tra

quelle parità, che risalivano al 1965, e i rapporti reali stabilitisi fra le divise, a seguito della svalutazione più accelerata in determinati paesi europei. Pertanto, una volta reintrodotto un sistema di parità effettive, i coefficienti correttori applicabili a questi paesi dovettero essere ridotti per ritrovare la loro funzione originaria di adattamento ai diversi livelli del costo della vita.

I regolamenti 3085 e 3086 hanno avuto conseguenze negative sulla situazione dei funzionari aventi la sede di servizio in Stati membri a moneta debole e retribuiti in tale moneta, i quali avevano beneficiato di prestiti alla costruzione. Ho già detto che, sino al 1° aprile 1979, i rimborsi rateali di questi mutui, effettuati mediante ritenute sulla retribuzione, si facevano in base ai rapporti di cambio del 1965. Dal 1° aprile 1979 in poi, le ritenute in questione sono state operate tenendo conto dei tassi di cambio attualizzati; esse sono pertanto divenute assai più onerose.

Per rendersi conto del mutamento, si può ricorrere all'esempio di un funzionario che, al pari dei ricorrenti, presti servizio in Italia ed abbia ottenuto nel 1972 un prestito alla costruzione di 500 000 franchi belgi. A quel tempo, la somma equivalente in lire italiane gli venne versata al tasso del Fondo monetario internazionale di 12,50 lire italiane per franco belga (cosicché egli ricevette 6 250 000 lire) e le ritenute mensili di rimborso del mutuo furono inizialmente computate sulla retribuzione (espressa in franchi belgi) *accresciuta* del coefficiente correttore per l'Italia, che era superiore a 100 al fine di compensare il cambio fittizio; inoltre, ciascuna ritenuta sottraeva dalla retribuzione in lire italiane una somma calcolata al tasso di 12,50. Divenuti applicabili i regolamenti 3085 e 3086, le ritenute hanno inciso sulle retribuzioni in franchi belgi *ridotte* per l'applicazione del coefficiente correttore italiano (il quale è sceso a un livello inferiore a 100 dopo il ristabilimento dei tassi di cambio reali) e hanno diminuito maggiormente il livello delle retribuzioni tradotte in lire italiane, dato che il tasso di cambio tra franco belga e lira italiana è all'incirca doppio del precedente.

2. I fatti delle cause di cui trattasi possono essere riassunti come segue:

a) *Cause 567/79 A e 618/79 A.* I signori Jakob Flamm e Helmut Knoeppel, funzionari della Commissione in servizio presso il Centro di ricerca di Ispra, contrassero in data 23 dicembre 1971 due mutui con l'istituzione da cui dipendevano, per la costruzione di abitazioni in Italia. Nel 1975 la Commissione propose ai beneficiari la riduzione dei loro debiti in capitale, consentita dalla decisione del 25 luglio; il signor Flamm rifiutò tale proposta, mentre il signor Knoeppel vi aderì ed ottenne pertanto una riduzione di circa 150 000 franchi belgi. Quando i rimborsi rateali del prestito divennero più gravosi per le ragioni che ho cercato di chiarire, i ricorrenti presentarono entrambi, in data 27 marzo 1979, un reclamo amministrativo, contestando l'applicazione dei regolamenti 3085 e 3086 del 1978 ai rimborsi dei prestiti di cui erano beneficiari. Con un secondo reclamo, presentato in data 11 luglio 1979, gli stessi ricorrenti impugnarono l'applicazione del regolamento 3085 al calcolo

della retribuzione relativa al mese di aprile 1979. La Commissione respinse i due reclami con lettere rispettivamente del 12 luglio e del 28 settembre 1979. A seguito di ciò, i signori Flamm e Knoeppel presentarono, il 17 dicembre 1979, un ricorso giurisdizionale chiedendo:

a) che fossero annullati i bollettini relativi alle retribuzioni del mese di aprile 1979, nonché le decisioni di rigetto dei reclami per la parte relativa alle trattenute a titolo di rimborso dei prestiti per la costruzione;

b) in via subordinata, che il bollettino di retribuzione dell'aprile 1979 e la decisione di rigetto del reclamo fossero annullati limitatamente al ricorrente signor Knoeppel, il quale nel 1975 aveva accettato la novazione del contratto, dato che le ritenute erano state superiori a quelle determinate al momento di tale novazione;

c) che si dichiarasse che le rate di ammortamento del prestito dovevano mantenere, anche per i mesi successivi al 1° aprile 1979, l'importo che esse avevano in precedenza, indipendentemente dal fatto che l'attualizzazione del prestito fosse stata rifiutata o accettata;

d) in via subordinata, che fosse riconosciuta ai ricorrenti la facoltà di rimborsare i respettivi prestiti sulla base del tasso applicato al versamento del capitale per un periodo di due anni a decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza che questa Corte è chiamata a pronunciare;

e) che la Commissione fosse condannata a versare ai ricorrenti, in lire italiane, la differenza fra le somme da essi pagate a titolo di ammortamento dei rispettivi prestiti e le minori somme che avrebbero invece dovuto pagare;

f) che la Commissione fosse altresì condannata a risarcire ai ricorrenti i danni patrimoniali da essi subiti, con gli interessi legali a decorrere dalle scadenze dei singoli ratei.

È opportuno ricordare che i signori Flamm e Knoeppel avevano convenuto in giudizio, insieme alla Commissione, anche il Consiglio e che questa Corte, con due ordinanze in data 14 ottobre 1981, ha dichiarato per questa parte non ricevibili i ricorsi, argomentando dal fatto che il Consiglio non aveva nei confronti dei richiedenti né la veste di autorità investita del potere di nomina, né quella di parte del contratto di mutuo.

b) *Causa 1205/79.* Il signor Robert Adam, ugualmente funzionario in servizio presso il Centro di Ispra, contrasse con la Commissione, nel 1972, un mutuo per una abitazione in Italia. Allorché nel 1975 l'ente mutuante propose al mutuatario una riduzione del debito in capitale, il signor Adam accettò questa offerta ed ottenne pertanto una riduzione di circa 35 000 franchi belgi. Dopo l'entrata in vigore dei regolamenti 3085 e 3086 del 1978, il signor Adam presentò (in data 10 luglio 1979) un reclamo amministrativo contro l'applicazione dei suddetti regolamenti alle condizioni di restituzione del mutuo di cui egli era beneficiario. Non avendo la Commissione dato alcun seguito favorevole al reclamo, il signor Adam introdusse, il 10 dicembre 1979, un ricorso giurisdizionale nei confronti della detta istituzione, chiedendo:

a) che fosse annullata la decisione implicita di rigetto del reclamo per violazione di principi generali e di norme comunitarie derivate, nonché per sviamento di potere;

b) che, in subordine, fosse annullata, per i medesimi vizi ed altresì per violazione delle forme essenziali, la decisione di rigetto del reclamo contenuta in una nota circolare del 28 settembre 1979 (nota, questa, la cui asserita natura di decisione era contestata dal ricorrente);

c) che si dichiarasse che la Commissione aveva applicato illegittimamente ai rimborsi del mutuo edilizio una parità monetaria diversa da quella indicata nel contratto e sempre rispettata negli anni procedenti;

d) che, pertanto, si dichiarasse che la Commissione aveva l'obbligo di consentire che i rimborsi mensili e l'eventuale estinzione anticipata fossero effettuati secondo la parità originaria, ovvero mediante versamento diretto in lire e che, in entrambe le ipotesi, essa era altresì tenuta a rettificare le liquidazioni intervenute dal 1° aprile 1979 in avanti, nonché ad accettare la restituzione, da parte del ricorrente, dell'importo versatogli nel 1975 a titolo di riduzione del debito capitale.

c) *Cause riunite 5 e 18/80.* I signori Dino Battaglia e Antonietta Cocco Bevilacqua, funzionari della Commissione presso il Centro di Ispra, contrassero, rispettivamente il 23 dicembre 1971 e il 16 novembre 1972, due mutui per la costruzione di abitazioni. Nessuno dei due ricorrenti accolse la proposta della Commissione di riduzione del debito in capitale. In data 29 maggio 1979, il signor Battaglia presentò un reclamo amministrativo contro i nuovi tassi di conversione applicati ai rimborsi, ma la Commissione non prese esplicitamente posizione su tale reclamo. La signora Cocco Bevilacqua non propose, dal canto suo, alcun reclamo amministrativo. Entrambi i funzionari, di fronte all'atteggiamento sostanzialmente negativo della Commissione, presentarono ricorso giurisdizionale in data 7 gennaio 1980, chiedendo:

a) che si dichiarasse che la Commissione, modificando unilateralmente le modalità del calcolo dei ratei mensili di ammortamento, aveva violato i contratti di concessione dei mutui;

b) che, pertanto, l'istituzione convenuta fosse condannata a versare ai ricorrenti le somme trattenute in più, risultanti dal bollettino della retribuzione del mese di aprile 1979;

c) e inoltre, per quanto riguarda il solo ricorso introdotto dal signor Battaglia, che fosse dichiarata la nullità delle misure adottate dall'istituzione in materia di pagamenti, nonché della decisione implicita di rigetto del reclamo, con la condanna della Commissione a restituire le somme illegittimamente trattenute.

3. È opportuno precisare, a questo punto, quale sia il fondamento giuridico della competenza della nostra Corte a conoscere delle controversie poc'anzi descritte. I contratti di mutuo che sono all'origine di queste cause, e che sono stati predisposti dall'ente mutuante secondo un modello uniforme, contengono (all'articolo 20) la seguente clausola compromissoria: «Le parti si impegnano a sottoporre alle Corte di giustizia delle Comunità europee ogni contestazione tra esse sorta per quanto concerne la validità, l'interpretazione o l'esecuzione del presente contratto». Tenuto conto della presenza di questa clausola e considerato che la concessione di prestiti ai dipendenti è estranea al rapporto di servizio che lega i funzionari alle istituzioni (anche se i contratti di prestito tengono conto in vari punti di tale rapporto: basti pensare alle modalità del rimborso), sono d'avviso che la competenza della nostra Corte si fondi sull'articolo 181 del Trattato CEE, secondo il quale «La Corte di giustizia è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pub-

blico o di diritto privato stipulato dalla Comunità o per conto di questa».

Da ciò deriva un'importante conseguenza sul piano processuale. Il riferimento all'articolo 181 del Trattato implica che i ricorrenti non dovevano seguire la speciale procedura del previo reclamo amministrativo, di cui all'articolo 90 dello Statuto dei funzionari. Abbiamo visto che la signora Cocco Bevilacqua non ha presentato tale reclamo: data la natura della controversia che la riguarda, ciò è assolutamente irrilevante.

4. I criteri applicati dalla Commissione, a partire dal mese di aprile 1979, nell'effettuare le ritenute sugli stipendi ai fini del rimborso del mutuo vengono impugnati in primo luogo sotto il profilo dell'inadempimento contrattuale. A tal riguardo, ha importanza preliminare la determinazione della moneta del contratto. La tesi principale dei ricorrenti è che questa moneta fosse la lira italiana, poiché il capitale dato in prestito fu versato in lire. Inoltre, i ricorrenti sostengono che i beneficiari del prestito non avrebbero assunto a loro carico i rischi connessi alle fluttuazioni della lira; con la conseguenza che, malgrado la progressiva diminuzione del potere d'acquisto di tale moneta, le quote mensili d'ammortamento calcolate in lire avrebbero dovuto restare immutate nel loro ammontare nominale. In via subordinata, e cioè qualora si parta dalla premessa che il mutuo fu pattuito in franchi belgi, i ricorrenti invocano il citato articolo 9 delle norme di esecuzione, secondo cui i versamenti dei prestiti dovevano essere effettuati nella moneta del luogo di situazione dell'immobile «in base alla parità in vigore al momento del versamento». La stessa parità, secondo i ricorrenti, dovrebbe continuare ad applicarsi alle ritenute di rimborso.

L'esame di questo punto preliminare va svolto tenendo conto così delle clausole contrattuali come delle norme di esecuzione adottate dalla Commissione con la citata decisione del 17 giugno 1971. Queste ultime, se da un lato rivestono la natura di norme interne destinate a regolare l'attività della Commissione in materia di prestiti edilizi, dall'altro sono state recepite in ciascun contratto, così che anche in ordine ad esse si è formato il consenso delle parti. In effetti, nel preambolo del contratto tipo si legge, fra l'altro: «viste le disposizioni esecutive, adottate il 17 giugno 1971 dalla Commissione delle Comunità europee, ai fini della concessione, a determinate condizioni, ai funzionari delle Comunità europee, di mutui a titolo di aiuto per la costruzione, l'acquisto o la trasformazione di un'abitazione destinata al loro uso personale e a quello delle loro famiglie».

Ciò chiarito, osservo che numerose clausole del contratto in questione menzionano il franco belga come moneta nella quale sono espresse le obbligazioni pecuniarie dei contraenti. Particolarmente significative, in questa prospettiva, mi sembrano le disposizioni di cui agli articoli 1, 4, 5, 15, 16 e 17: all'articolo 1 (come d'altronde nell'ultimo alinea del preambolo) l'importo del prestito è indicato esclusivamente in franchi belgi; gli articoli 4, 5 e 16 fanno riferimento alla tabella di ammortamento, che a sua volta indica i singoli ratei di rimborso in franchi belgi; l'articolo 15 stabilisce che i trasferimenti dei fondi a profitto del mutuante — per rimborso anticipato a pagamento di mensilità — siano effettuati in franchi belgi ovvero nella moneta del paese dove si trova l'abitazione finan-

ziata, che però dovrà essere convertita in franchi belgi; l'articolo 17, infine, prevede che i rischi di morte o di invalidità permanente totale del mutuatario siano coperti da un'assicurazione a favore della Commissione, il cui capitale è indicato in franchi belgi. Nel quadro delle norme di esecuzione poi, particolare importanza riveste il citato articolo 9, che nella versione del 1971, al suo primo comma, stabiliva, come abbiamo visto, che «i prestiti ... sono espressi in franchi belgi». Mi sembra dunque che vi siano argomenti sufficienti per ritenere che le parti abbiano voluto esprimere le rispettive obbligazioni in franchi belgi.

Questa interpretazione non è smentita dal secondo comma del citato articolo 9 delle norme di esecuzione del 1971, il quale dispone che «i versamenti ... sono effettuati nella moneta del paese in cui si trova l'abitazione finanziata ...». Abbiamo visto che, secondo i ricorrenti, la moneta del contratto si identificherebbe con quella nella quale, materialmente, fu versata la somma data in mutuo e nella quale i beneficiari subiscono le trattenute corrispondenti ai ratei di ammortamento. Ma questa tesi toglie ogni significato sia al primo comma dello stesso articolo 9, sia alle clausole del contratto che ho prima enumerato: un argomento solo deduttivo viene fatto prevalere su elementi testuali. A mio avviso, ha valore decisivo il fatto che le parti abbiano sempre quantificato, nel contratto, le rispettive obbligazioni pecuniarie in franchi belgi, riferendosi a tale valuta per determinare così l'importo del mutuo come quello dei ratei di rimborso. Mi sembra che ciò rispecchi la volontà comune dei contraenti di assumere il franco belga come parametro dei rapporti inerenti al prestito.

5. Fatta questa prima scelta interpretativa, resta da risolvere il problema del tasso di cambio da applicare al pagamento dei ratei di rimborso. A tal riguardo, due disposizioni già innanzi citate vengono in considerazione: l'articolo 9, secondo comma, delle norme di esecuzione del 1971 (in forza del quale i versamenti dovevano avvenire nella moneta del luogo di situazione dell'immobile «in base alla parità in vigore al momento del versamento») e l'articolo 15 del contratto tipo, il quale stabilisce «qualsiasi trasferimento di fondi dal mutuatario al mutuante, a titolo di rimborso anticipato o di pagamento di mensilità, deve essere effettuato in franchi belgi ovvero nella moneta del paese in cui è sita l'abitazione finanziata (moneta utilizzata per il versamento dell'importo del presente mutuo). La conversione di tali fondi in franchi belgi sarà effettuata in base alla parità vigente alla data del trasferimento».

Il significato delle formule «in base alla parità in vigore al momento del versamento» e «in base alla parità vigente alla data del trasferimento» deve essere chiarito anzitutto nel senso di stabilire se la

parità, cui ci si riferisce, sia quella corrente sul mercato valutario oppure quella fittizia, a suo tempo fissata dal Fondo monetario internazionale. La seconda alternativa contiene, a sua volta, due ipotesi: e cioè che si volesse tener conto della parità del Fondo monetario internazionale in quanto tale, oppure dell'articolo 63 dello Statuto del personale (il quale, come sappiamo, all'epoca dei contratti faceva rinvio ai tassi di cambio del Fondo monetario internazionale risalenti al 1965): in un caso, le variazioni dei tassi stabiliti dal Fondo monetario internazionale erano destinate a incidere direttamente sulle obbligazioni dei contraenti, mentre nell'altro caso solo le modifiche dell'articolo 63 dello Statuto avrebbero potuto produrre un tale effetto. Una volta risolto questo problema, bisognerà ancora stabilire se i contraenti avessero voluto indicare una parità fissa, da applicare a tutte le prestazioni pecuniarie successive, oppure un tasso soggetto a variare nel tempo.

6. Sul primo quesito, sono d'avviso che sia nel contesto delle norme di esecuzione, sia in quello del contratto tipo, l'espressione «parità in vigore» doveva intendersi come contenente un implicito rinvio al sistema accolto nello Statuto (e dunque all'articolo 63 di quest'ultimo). Giustamente la Commissione ha osservato a questo proposito che in contratti stipulati fra essa e i suoi dipendenti era ragionevole riferirsi ai medesimi tassi di cambio applicati nel quadro del rapporto di servizio (e cioè ai tassi indicati nell'articolo 63 per il pagamento delle retribuzioni).

Questo argomento mi sembra valido, soprattutto se si parte dall'interpretazione dell'articolo 9 delle norme di esecuzione, emanate dalla Commissione medesima, e se si tiene presente che i rimborsi mensili del prestito dovevano avvenire mediante ritenute sulle retribuzioni. Vero è che nel testo del contratto tipo e delle disposizioni di esecuzione non si trova alcun richiamo all'articolo 63 dello Statuto dei funzionari; tuttavia sul terreno dell'interpretazione assume, a mio avviso, una importanza decisiva il contegno tenuto dalle parti dopo la conclusione del contratto. La circostanza che la Commissione abbia versato l'importo del prestito e poi calcolato l'importo dei ratei mensili di rimborso applicando il tasso di cambio del Fondo monetario internazionale nell'arco di molti anni, sino al 1° aprile 1979, anche quando quel tasso era molto lontano dalla quotazione corrente, conferma che la formula «parità in vigore» fu pacificamente intesa dalle parti come implicante un rinvio alle parità previste nello Statuto per il pagamento delle retribuzioni. D'altra parte l'adozione dei tassi di cambio del Fondo monetario internazionale, desumibile dal contegno delle parti, non sarebbe comprensibile indipendentemente dal rinvio implicito all'articolo 63 dello Statuto: per quale altro motivo e su quale base le parti avrebbero effettuato i rispettivi versamenti in base a tassi di cambio che al momento della stipulazione dei contratti erano già fittizi?

7. Resta da vedere se i contraenti adottarono i tassi di cambio accolti nello Statuto dei funzionari come parametri mobili (tali, cioè, che si sarebbero automaticamente modificati qualora si fosse modificato l'articolo 63 dello Statuto e si fossero introdotte nuove parità) ovvero

come parametri fissi, ancorati alle parità che lo Statuto fissava all'epoca della stipulazione dei contratti e non suscettibili di variare se non per effetto di accordi *ad hoc* fra ente mutuante e mutuatari. A tal proposito, i ricorrenti sottolineano che quando nell'articolo 9 delle disposizioni di esecuzione si parla di «momento del versamento» si vuol intendere la data in cui fu versato il capitale del prestito; e questa sarebbe a loro avviso in ogni caso una data fissa, sostanzialmente coincidente con quella della stipulazione del contratto, alla quale si dovrebbe sempre fare riferimento per individuare la parità da applicare alle rate mensili di rimborso. Dall'altro lato, la Commissione sostiene che l'articolo suddetto, così come l'articolo 15 del contratto tipo, fanno riferimento alla parità in vigore *al momento di ciascun versamento;* vi sarebbero quindi tanti tassi di cambio possibili quanti sono i diversi pagamenti, differenziati nel tempo, che i contraenti devono eseguire.

A favore della tesi della parità fissa non si può, a mio avviso, invocare l'articolo 9 delle disposizioni di esecuzione (nella versione del 1971). È vero che tale articolo riguarda soltanto il versamento dell'importo del prestito dall'ente mutuante ai beneficiari, così come si desume dal suo contesto e dalla collocazione della norma fra due altre disposizioni relative rispettivamente al versamento del capitale (articolo 8) e ad una formalità successiva (articolo 10). Ma la somma mutuata poteva essere versata in più quote: ciò risulta dall'articolo 4, paragrafo 1 — che prevede la possibilità di un prestito «in due soluzioni» —, dall'articolo 6, paragrafo 4 — che menziona l'ipotesi di un prestito «suddiviso in quote» —, dall'articolo 8, il quale stabilisce che in caso di costruzione o trasformazione dell'immobile il versamento del prestito avvenga in più soluzioni «man mano che i lavori procedono e su presentazione di un documento relativo all'andamento dei lavori, firmato dall'architetto»; e infine dall'articolo 10, il quale impone al mutuatario di dimostrare la sua qualità di proprietario dell'abitazione finanziata «entro un anno dall'ultimo versamento del prestito». Perciò là dove il secondo comma dell'articolo 9 dispone che i versamenti corrispondenti ai prestiti si effettuano in base alla parità in vigore al momento del versamento, l'espressione mi sembra da interpretare nel senso che va applicato il tasso di cambio in vigore alla data di *ciascun* versamento.

Argomenti ancora più forti a sostegno della tesi della variabilità dei tassi di cambio adottati si ricavano dall'articolo 15 del contratto tipo. Come ho già avuto modo di ricordare, il primo comma di tale articolo riguarda «qualsiasi trasferimento di fondi dal mutuatario al mutuante, a titolo di rimborso anticipato o di pagamento di mensilità». Non vi è dubbio che qui si tratta di versamenti periodici, destinati a verificarsi in date diverse, entro un lungo arco di tempo. Perciò, quando il secondo comma dispone che «la conversione di tali fondi in franchi belgi» — evidentemente in caso di rimborso nella moneta del luogo di situazione dell'immobile — «sarà effettuata in base alla parità vigente alla data del trasferimento», è evidente che il tasso di cambio da applicare sarà quello del giorno di ciascun versamento. Questa clausola dimostra dunque, a mio avviso, che i contraenti previdero l'eventualità di una variazione dei tassi di cambio, e che il mutuatario prese a suo carico il rischio

di un tasso di cambio più sfavorevole al momento della conversione della moneta locale in franchi belgi per l'esecuzione del suo obbligo mensile di rimborso. Il contratto tipo non conteneva, dunque, alcuna garanzia di cambio a favore dei beneficiari del prestito.

Riepilogando: sono d'avviso che la moneta del contratto era il franco belga, ed il tasso di cambio quello previsto dallo Statuto dei funzionari per il pagamento delle retribuzioni. Tale tasso era suscettibile di essere modificato: è quanto accadde con l'adozione dei regolamenti n. 3085 e n. 3086 del 1978. Venne introdotto un tasso di cambio realistico ed i mutuatari subirono gli effetti sfavorevoli della nuova situazione. Tuttavia, l'aumento delle ritenute per ammortamenti operato dalla Commissione non costituiva una violazione dei patti contrattuali; si trattava semplicemente dell'applicazione della clausola che, prevedendo la variabilità del tasso di cambio, faceva ricadere sul mutuatario il rischio che la lira italiana dovesse subire una svalutazione più accentuata di quella del franco belga.

8. Ho già avuto occasione di ricordare che la Commissione, nel luglio 1975, modificò l'articolo 9 delle disposizioni di esecuzione, stabilendo che il versamento della somma data in prestito dovesse farsi in franchi belgi, al pari dei rimborsi e delle ritenute, e sopprimendo sia il meccanismo dei versamenti in moneta locale, sia la correlativa indicazione dei tassi di cambio. Per quanto concerne i contratti in corso, la Commissione, con la medesima decisione, dette ai beneficiari la possibilità di una riduzione del debito in capitale, corrispondente alla differenza fra l'importo del prestito al tasso ufficiale e quello al tasso di mercato del giorno del pagamento. Questa offerta fu ripetuta con nota del giugno 1977 (allegato 9 alla memoria di difesa del 27 maggio 1980, nelle cause 5 e 18/80) e fu al tempo stesso precisato, al paragrafo 2, che quei mutuatari i quali non avevano chiesto la riduzione conservavano la possibilità di pagare i ratei in moneta locale, ma sulla base della parità in vigore al momento di ciascun trasferimento. La stessa nota aggiungeva, al paragrafo 4, per evitare equivoci, che «nessuna garanzia può essere data quanto al mantenimento del tasso di cambio adottato attualmente dalla Commissione per la conversione in franchi belgi» delle ritenute di ammortamento.

Nell'ambito delle cause di cui ci occupiamo, due dei ricorrenti — i signori Adam e Knoeppel — accettarono la riduzione del debito. Tenuto conto del punto di vista de me accolto circa il tasso di cambio applicabile alle obbligazioni pecuniarie nascenti dai contratti di mutuo, quesa circostanza mi sembra irrilevante. Le cose si presenterebbero in modo diverso se si ritenesse che i contraenti adottarono una parità fissa; ciò infatti significherebbe che, accettando la riduzione del debito, i mutuatari avrebbero acconsentito a modificare le condizioni contrattuali, nel senso di trasformare la parità da fissa in mobile (agganciata cioè alle eventuali modifiche dell'articolo 63 dello Statuto).

La difesa del signor Adam, partendo da una simile premessa, sembra sostenere

che la Commissione avrebbe indotto con frode i mutuatari ad accettare la modifica del contratto; tale modifica dovrebbe quindi essere considerata nulla per vizio delle volontà. Ma tale tesi mi sembra senza fondamento. Ho innanzi chiarito che l'offerta di riduzione del prestito in capitale era contemporanea alla modifica dell'articolo 9 delle norme di esecuzione, ed evidentemente connessa con tale modifica. Ora, sappiamo che l'articolo 9, nella nuova versione, pur disponendo che il rimborso del prestito deve avvenire in franchi belgi, non fa riferimento ad alcuna parità. Non vedo dunque come una formula del genere potesse rappresentare un artificio, tale da far cadere in errore i mutuatari: la formula era forse lacunosa, ma non mi sembra che la si possa qualificare come fraudolenta.

In ogni caso, il rilievo risolutivo è che l'accettazione della riduzione non comportò a mio avviso alcuna modifica del regime dei cambi. Si deve dunque escludere che la Commissione abbia potuto ingannare la controparte, dato che i termini del contratto restavano inalterati.

9. La difesa del ricorrente signor Adam censura il comportamento della Commissione anche sotto il profilo che esso avrebbe ingenerato l'affidamento dei mutuatari nel mantenimento a tempo indeterminato delle parità del Fondo monetario internazionale, e su questa base li avrebbe indotti che accettare la riduzione del loro debito in capitale, mentre poi avrebbe applicato alle ritenute, dall'aprile 1979, i nuovi tassi di cambio introdotti, dal regolamento 3085/78.

Conviene tener presente che, nei casi di cui ci stiamo occupando, si tratta di valutare i contegni delle parti nel quadro dei rapporti creati dai contratti di mutuo. Perciò la censura sopra indicata solleva in realtà il problema del rispetto o meno di quell'obbligo della buona fede, cui le parti di ogni contratto devono ispirare la rispettiva condotta sia nel corso dell'attività prenegoziale che al momento della stipulazione e poi nel corso dell'esecuzione. Ciò del resto corrisponde al contenuto specifio degli addebiti che il signor Adam muove alla Commissione invocando il principio dell'affidamento: egli afferma che la Commissione sarebbe pervenuta ad applicare i tassi di cambio attualizzati alle ritenute di rimborso dopo una serie di iniziative, assunte dal 1975 in avanti, che rappresenterebbero le tessere di un disegno volto a indurre i mutuatari ad accettare la revisione delle condizioni del mutuo. La difesa del signor Adam menziona al riguardo la modifica dell'articolo 9 delle disposizioni di esecuzioni, l'offerta di riduzione del debito in capitale, il mantenimento sino al 1979 delle parità del Fondo monetario internazionale anche nei confronti dei mutuatari che avevano accettato le nuove parità.

È facile constatare che viene in tal modo riproposta, sotto altra luce, la tesi della fraudolenta volontà delle Commissione di spingere i mutuatari ad accettare la novazione del mutuo. Mi limito quindi ad osservare, in primo luogo, che non ravviso affatto nelle iniziative innanzi citate una prova di tale volontà e, in secondo luogo, che l'esistenza di un diritto contrattuale della Commissione di adeguare i tassi di cambio parallelamente

alle eventuali modifiche dell'articolo 63 dello Statuto escludeva ogni necessità di pattuire nuove condizioni di mutuo.

10. Il medesimo ricorrente, signor Adam, si duole inoltre che la Commissione abbia modificato l'equilibrio delle prestazioni contrattuali a proprio vantaggio, applicando unilateralmente una diversa parità di cambio ai ratei mensili di rimborso del mutuo, attraverso la via dei regolamenti 3085 e 3086. Ciò integrerebbe il vizio di sviamento di potere, nel senso che la Commissione si sarebbe servita dei due regolamenti ora citati per assicurarsi una garanzia di cambio, e quindi un rimborso largamente superiore al capitale erogato.

Se è vero, come ho cercato di dimostrare, che i nuovi tassi di cambio previsti dal regolamento 3085 sono stati applicati ai contratti di mutuo in esame sulla base dell'articolo 15 dei contratti medesimi, anche questa censura è priva di fondamento. Ciò rende superfluo verificare se un comportamento contrattuale della Commissione possa essere impugnato per eccesso di potere.

11. La difesa dei ricorrenti Battaglia e Cocco Bevilacqua ha dedotto, infine, il vizio di violazione di forme sostanziali, affermando che la decisione della Commissione di effettuare le ritenute di ammortamento sulla base dei tassi di cambio attualizzati sarebbe priva di motivazione e violerebbe così l'articolo 25, seconda comma, dello Statuto dei funzionari, secondo cui ogni decisione individuale presa dall'amministrazione a carico dei funzionari deve essere motivata.

Per confutare questa tesi, mi limiterò a ripetere che le presenti controversie non riguardano il rapporto di servizio tra i funzionari e l'amministrazione, bensì l'esecuzione degli obblighi derivanti dai contratti di mutuo stipulati dalla Commissione con alcuni dei suoi funzionari. La circostanza che i mutui di cui discutiamo siano stati concessi da una istituzione in favore dei suoi dipendenti per finalità sociali e che il rimborso avvenga mediante ritenute sulle retribuzioni mensili non è tale da attrarre le controversie inerenti a questi contratti nel campo di applicazione dello Statuto. Il citato articolo 25, al suo secondo comma, contempla espressamente le decisioni individuali *prese in applicazione dello Statuto:* ma certamente è estranea a questa categoria una decisione concernente le modalità di rimborso dei prestiti alla costruzione. Perciò la censura qui considerata non può essere accolta.

12. Per tutte le considerazioni che precedono, concludo proponendo il rigetto dei ricorsi introdotti contro la Commissione dal signor Robert Adam con atto del 10 dicembre 1979, dai signori Jakob Flamm e Helmut Knoeppel con atti del 17 dicembre 1979, e dai signori Dino Battaglia e Antonietta Cocco Bevilacqua con atti del 7 gennaio 1980.

Quanto alle spese, tenuto conto della complessità della lite e della novità delle questioni trattate, ritengo equo che ciascuna delle parti sopporti le proprie.