CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 23 FEBBRAIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. L'oggetto del contendere e il suo sfondo

Nella presente causa il sig. Forcheri chiede:

a) la condanna della Commissione ad adottare tutti i provvedimenti necessari per ottenere, con effetto retroattivo al 1° febbraio 1982, la completa convertibilità in franchi belgi convertibili dello stipendio versatogli in franchi belgi;

b) l'annullamento del silenzio rifiuto opposto dalla Commissione al reclamo proposto il 29 luglio 1982 e, in quanto occorre, l'annullamento del silenzio rifiuto opposto alla domanda di assistenza presentata l'8 febbraio 1982.

Come sapete, il ricorso ha come sfondo il duplice regime valutario belga, nel quale accanto al mercato libero ve ne è uno regolamentato. Il fatto che le quotazioni sul mercato regolamentato fossero molto superiori a quelle del mercato libero rendeva vantaggioso l'arbitraggio, nel periodo di cui trattasi, per i titolari di conti convertibili speciali (inseriti nel mercato regolamentato). A tale scopo venivano acquistate sul mercato regolamentato divise estere, valendosi della quotazione più elevata del franco belga. Le divise venivano poi rivendute sul mercato libero contro un importo superiore di franchi belgi. Per porre termine a questo uso improprio dei conti convertibili speciali, il 21 dicembre 1981 l'Institut belgo-luxembourgeois de change (IBLC) modificava le agevolazioni in atto per i dipendenti delle Comunità europee che non fossero cittadini belgi o lussemburghesi. Questa modifica implicava che da quel momento in poi, salvo apposita autorizzazione, solo il 25 % delle somme versate a detti impiegati poteva essere cambiato in divise estere sul mercato regolamentato. Con ciò detti impiegati subivano indiscutibilmente una limitazione della libertà di spendere lo stipendio fuori del territorio dell'unione economica belgo-lussemburghese valendosi del mercato regolamentato. In seguito alle numerose domande di assistenza ed ai numerosi reclami ricevuti in proposito, le istituzioni comunitarie compivano passi presso l'IBLC onde ottenere, per i dipendenti che non fossero cittadini belgi o lussemburghesi, il ripristino della possibilità di far versare l'intero stipendio e le altre indennità su un conto convertibile speciale. Il 1° giugno 1982 l'IBLC emanava una circolare in cui veniva effettivamente ridata ai detti impiegati tale possibilità. Questo però alla condizione che ciascuna istituzione controfirmasse una dichiarazione in cui il titolare del conto ammetteva di essere al corrente dell'«obbligo di ricevere la propria retribu-

1 — Traduzione dall'olandese.

zione vuoi mediante versamento su un conto convertibile, vuoi in divise estere da cedersi obbligatoriamente entro otto giorni ad una banca ammessa al mercato regolamentato». Il titolare del conto doveva inoltre impegnarsi ad astenersi da «qualsiasi operazione diretta ad eludere dette disposizioni, quali le operazioni d'arbitraggio, cioè acquistare divise estere sul mercato regolamentato o effettuare storni su conti stranieri convertibili allo scopo di procurarsi i mezzi di pagamento destinati alla copertura di spese correnti nell'UEBL».

A proposito della normativa adottata dall'IBLC il 21 dicembre 1981, l'8 febbraio 1982 il Forcheri presentava alla Commissione una domanda di assistenza a norma dell'art. 24 dello Statuto. La domanda non riceveva risposta.

Il 29 luglio 1982 il ricorrente proponeva poi reclamo alla Commissione a norma dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, sostenendo che la Commissione non aveva dato seguito favorevole alla domanda di assistenza, giacché egli riteneva inaccettabile anche la proposta dell'IBLC in data 1° giugno 1982. Dato che pure il reclamo rimaneva senza esito, il 23 febbraio 1983 il Forcheri ha depositato l'atto introduttivo del presente procedimento. Per quanto riguarda gli interventi a sostegno di ciascuna delle parti, mi limito qui a richiamarmi alla relazione d'udienza. In particolare il governo belga, intervenendo a sostegno della Commissione, ha recato un importante contributo al chiarimento del regime dei cambi belgo-lussemburghese e dei motivi delle speciali norme adottate in proposito per i dipendenti delle Comunità europee.

2. Il mezzo dedotto

Il ricorrente ha dedotto un unico mezzo, relativo al disconoscimento o trasgressione:

a) del Trattato CEE, in particolare degli artt. 67 e 169;

b) del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (in particolare dell'art. 12, lett. c)) (in prosieguo chiamato; il protocollo);

c) della prima direttiva del Consiglio 11 maggio 1960, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato (GU 1960, pag. 921), emendata dalla seconda direttiva del Consiglio 18 dicembre 1962 (GU 1963, pag. 62), in particolare dell'art. 1;

d) dello Statuto del personale delle Comunità europee, in particolare dell'art. 24, nonché dell'art. 17 dell'allegato VII;

e) di principi giuridici generali, in particolare del principio d'uguaglianza, del principio di giustizia distributiva e dell'obbligo di assistenza.

Le parti a) e c) di questo mezzo non richiedono a mio parere un'ampia trattazione. Dei provvedimenti di cui trattasi sono manifestamente responsabili le autorità belghe. Secondo la vostra giurisprudenza (vedi causa 48/65, Lütticke, Racc. 1966, pag. 28) è assodato che i dipendenti della Commissione non possono chiedere giudizialmente che essa si valga del potere attribuitole dall'art. 169 del Trattato, per agire contro asserite trasgressioni del diritto comunitario. All'udienza, del resto, il ricorrente ha con ragione sostenuto che in realtà hanno

importanza decisiva solo le parti b) e d). *Le parti a) e c) del mezzo vanno quindi disattese, senza che sia necessario stabilire se il ricorrente abbia comprovato l'esistenza della trasgressione del Trattato di cui si parla in dette parti.*

3. La ricevibilità del ricorso

La ricevibilità del ricorso non viene posta in dubbio dalla Commissione, benché essa rilevi, giustamente, che al primo capo della domanda non si può dare alcun seguito. Il diritto comunitario non contempla infatti la possibilità che la Corte imponga alla Commissione un obbligo del genere. *Questa parte delle conclusioni va quindi disattesa.*

Per quanto riguarda il secondo capo della domanda del ricorrente non vedo dal canto mio alcun motivo di proporvi di dichiarare d'ufficio irricevibile il ricorso. Le restrizioni poste dal provvedimento 21 dicembre 1981 alla conversione in divise estere tramite il mercato regolamentato delle somme percepite hanno certo leso gli interessi del ricorrente. Egli poteva quindi considerarsi leso dal silenzio rifiuto opposto alla domanda di assistenza presentata in forza dell'art. 24 dello Statuto. Appare dubbio che egli potesse considerarsi danneggiato anche dal silenzio rifiuto opposto al reclamo contro il nuovo regime proposto con circolare del 1° giugno 1982, ma ciò, se necessario, può emergere solo dall'esame del merito. In ultima analisi questo reclamo si deve inoltre considerare come la prosecuzione, prescritta dallo Statuto, della domanda di assistenza 8 febbraio 1982, la quale va ritenuta ricevibile. Infine, l'atto introduttivo indica in modo sufficientemente chiaro contro quali decisioni della Commissione, ai sensi degli artt. 90 e 91 dello Statuto, il ricorso sia in particolare diretto. Queste decisioni riguardano l'asserito rigetto della domanda di assistenza ai sensi dell'art. 24 dello Statuto come pure del susseguente reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello stesso.

Passo quindi all'esame nel merito delle parti b), d) e e) del mezzo, le quali sono strettamente connesse.

4. Esame nel merito

4.1. L'obbligo di assistenza di cui all'art. 24 dello Statuto

Poiché, come ho detto, il ricorrente fa carico alla Commissione di non avergli prestato la richiesta assistenza, mi sembra anzitutto utile svolgere alcune considerazioni circa la natura e l'estenzione di questo obbligo d'assistenza.

All'udienza il ricorrente ha opportunamento rilevato che l'art. 23, 2° comma, dello Statuto fa obbligo ai dipendenti di informare immediatamente l'autorità che ha il potere di nomina ogni qualvolta sorga una questione relativa ai privilegi e alle immunità contemplate nel protocollo. Tanto da questo obbligo, quanto dal fatto che l'art. 24 segue immediatamente l'art. 23, nonché dalla lettera dell'art. 24 si deve desumere che l'obbligo di assistenza in quest'ultimo articolo contemplato riguarda fra l'altro l'inosservanza del protocollo da parte di uno Stato membro. Per determinare l'estensione di questo obbligo di assistenza si deve tuttavia tener conto del pari del primo inciso dell'art. 23. In questo viene detto nuovamente (cosa che emerge anche dall'art. 18 dello stesso protocollo) che «i privilegi e le immunità di cui go-

dono i funzionari sono attribuiti nell'esclusivo interesse delle Comunità». Vorrei subito inferirne che la Commissione non è tenuta ad assistere i propri dipendenti anche quando si tratta di limitazioni della loro libertà di effettuare «arbitraggi». Queste restrizioni non possono essere considerate lesive per gli interessi delle Comunità. *Il ricorso va quindi respinto nella parte in cui riguarda l'obbligo di astenersi da arbitraggi.* L'interesse delle Comunità non esige alcuna libertà dei loro dipendenti in proposito.

In secondo luogo è chiaro che l'obbligo di assistenza può implicare per le istituzioni unicamente l'obbligo di assistere il dipendente nelle liti giudiziarie, vuoi compiendo passi presso le autorità nazionali, vuoi assistendoli in un procedimento individuale. È pacifico che la Commissione (di concerto con le altre istituzioni) ha seguito nel nostro caso la prima via in occasione della normativa del 21 dicembre 1981, il che ha portato alla nuova normativa del 1° giugno 1982.

In terzo luogo mi sembra chiaro, stando alla lettera dell'art. 24, che l'obbligo di assistenza come tale non può affatto implicare l'obbligo di avviare un procedimento a norma dell'art. 169 del Trattato contro lo Stato membro. Si tratta chiaramente qui di una via alternativa la quale — in caso di controversia dinanzi al giudice nazionale — può certo portare ad una domanda di pronunzia pregiudiziale di detto giudice alla vostra Corte e sotto questo aspetto può del pari risolversi in una sentenza di questa Corte sulla compatibilità di determinate norme nazionali col protocollo e con eventuali altri principi del diritto comunitario. Dato che il ricorrente non ha esperito alcuna azione dinanzi al giudice nazionale competente in occasione di una delle due possibilità che si offrivano e che sono state indicate all'udienza, non è il caso di approfondire la questione.

Infine la Commissione ha rilevato giustamente che nell'art. 24 dello Statuto non si può ravvisare alcun «obbligo di risultato». L'assistenza prestata non può in realtà garantire un determinato risultato.

La questione se parti della normativa 1° giugno 1982 possano ledere anche interessi della Comunità, cosicché sotto questo aspetto l'obbligo di assistenza sussisterebbe, la tratterò a parte, nei limiti del necessario.

4.2. Il significato dell'art. 12, lett. c), del protocollo

Sull'art. 12, lett. c), del protocollo non esiste alcuna giurisprudenza né, per quanto mi consta, alcuna prassi degli Stati chiaramente uniforme. Lo scopo di questa disposizione, secondo me, può cionondimeno essere ricostruito tenendo conto della sua lettera nonché del già menzionato art. 18 del protocollo. Questo stabilisce che «i privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concesse ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità esclusivamente nell'interesse di queste ultime».

Ora, dato che l'art. 12, lett. c), parla di «agevolazioni usualmente riconosciute ai funzionari delle organizzazioni internazionali» per quanto riguarda la disciplina in materia valutaria o di cambio, mi pare corretta la tesi in subordine del ricor-

rente secondo cui questo criterio, in linea di principio, non può riguardare unicamente gli usi del singolo Stato membro. Questo potrebbe infatti aver adottato, per *tutte* le organizzazioni internazionali stabilite nel suo territorio, normative restrittive le quali potrebbero nuocere gravemente al buon funzionamento delle organizzazioni stesse ed essere manifestamente diverse dagli usi internazionali. Con la Commissione ritengo poi che questo tipo di disposizioni, divenute usuali dopo la seconda guerra mondiale, riguardano in particolare le restrizioni quantitative che colpiscono il trasferimento all'estero degli stipendi e degli altri emolumenti (o provvedimenti di effetto equivalente), restrizioni che potrebbero limitare considerevolmente la possibilità per dette organizzazioni di assumere dipendenti aventi una cittadinanza diversa da quella del paese in cui sono stabilite. Concordo del pari con la Commissione sul punto che la disposizione non contiene affatto una garanzia di cambio. Il ricorrente non è nemmeno riuscito a dimostrare che sotto quest'ultimo aspetto esista un uso internazionale sufficientemente chiaro che militi in altro senso. In particolare non può giovare al ricorrente l'asserito uso di equiparare ai diplomatici gli impiegati delle organizzazioni internazionali. La circostanza che una siffatta equiparazione non trovi alcun appiglio nella lettera della disposizione non mi sembra di per sé un ostacolo per l'applicazione di un criterio del genere, qualora un uso internazionale siffatto fosse effettivamente provato. Un argomento decisivo contro tale equiparazione lo ravviso nel fatto che — come la Commissione ha giustamente osservato — le istituzioni comunitarie, a differenza delle rappresentanze diplomatiche estere, sono obbligate a pagare lo stipendio al loro personale nella valuta del paese in cui il singolo impiegato presta servizio (vedi art. 63, 1° comma, dello Statuto e l'art. 17, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto).

Concordo col ricorrente nel ritenere che l'ambito internazionale nel quale, in linea di principio, vanno interpretate le «agevolazioni usuali» non dev'essere visto in primo luogo nella prospettiva degli usi del singolo Stato membro. Sotto questo aspetto è cionondimeno pacifico che, nei confronti delle altre organizzazioni internazionali stabilite nel proprio territorio, il Belgio applica la stessa normativa. Non mi sembra rilevante l'argomento del ricorrente secondo cui, prima del 21 dicembre 1981, il Belgio aveva un altro regime per gli impiegati delle organizzazioni internazionali. L'art. 12, lett. c), non può essere interpretato nel senso che esso vieti agli Stati membri di adeguare la loro normativa monetaria o valutaria alle mutate circostanze o ad altri fatti nuovi.

Nemmeno mi sembra ammissibile l'ulteriore elaborazione della parte e) del mezzo effettuata dal ricorrente, nella misura in cui detta parte dev'essere considerata come un'ulteriore illustrazione dell'asserita trasgressione dell'art. 12, lett. c), del protocollo. Non si può affatto parlare di trasgressione del principio di uguaglianza in questo senso, giacché il ricorrente non ha dimostrato che l'uso internazionale con riguardo ad altre organizzazioni internazionali implichi che in circostanze analoghe (cioè qualora vi sia un analogo duplice regime di cambio e qualora venga seguita un'analoga politica di pagamento in fatto di retribu-

zioni) ai dipendenti spetti la completa libertà di trasferimento tramite il mercato regolamentato dei cambi.

4.3. L'obbligo di assistenza per quanto riguarda le normative impugnate

Dopo le considerazioni generali sull'art. 24 dello Statuto e l'art. 12, lett. c), del protocollo, esaminerò ora se il ricorrente abbia ragione nel sostenere che la Commissione non ha adeguatamente adempiuto il proprio obbligo di assistenza.

Dal fascicolo si desume che la Commissione, in seguito ai numerosi ricorsi e domande di assistenza riguardanti la normativa del 21 dicembre 1981, ha compiuto i passi necessari per ottenere la modifica della normativa stessa. In proposito il ricorrente sostiene unicamente che la normativa 1° giugno 1982, la quale era il risultato di detti passi, è sempre insoddisfacente.

Ho già detto che né l'art. 12, lett. c), del protocollo, né lo Statuto tutelano i dipendenti delle Comunità nei confronti di disposizioni monetarie o valutarie che ledano al massimo i loro interessi individuali, non già gli interessi delle istituzioni comunitarie. L'obbligo di assistenza della Commissione non implica quindi in alcun caso l'obbligo di collaborare al ripristino della possibilità di effettuare le sopra descritte operazioni di arbitraggio.

Quello che resta è:

a) l'ammissione richiesta al dipendente dell'«obbligo di ricevere la propria retribuzione vuoi mediante versamento su un conto convertibile, vuoi in divise estere da cedersi obbligatoriamente entro otto giorni ad una banca ammessa al mercato regolamentato» e

b) l'impegno molto generale che il dipendente deve assumere di astenersi da «qualsiasi operazione diretta ad eludere dette disposizioni».

Per quanto riguarda la lettera a) la Commissione ha con ragione sostenuto, richiamandosi al sopra citato passo dell'art. 63 dello Statuto, di non effettuare alcun pagamento di retribuzioni in divise estere ai propri dipendenti in servizio nel Belgio o nel Lussemburgo. Questa parte dell'impegno non ha quindi alcuna importanza pratica per il ricorrente. Circa il restante obbligo di ricevere lo stipendio tramite un conto convertibile, non si può certo sostenere che i dipendenti e le Comunità ne siano lesi.

Per quanto riguarda la lettera b), da un numero speciale di Infor-rapide del 22 giugno 1982 prodotto dal ricorrente all'udienza si desume che la formula usata, in realtà molto generica, secondo una lettera ivi citata del ministro belga delle finanze e del commercio estero in data 30 marzo 1982 e secondo la lettera, del pari riprodotta, dell'IBLC in data 1° giugno 1982, di fatto vuole riferirsi esclusivamente alle operazioni di arbitraggio sopra menzionate. Nella lettera del ministro belga competente queste operazioni sono secondo me descritte in modo sufficientemente chiaro per dispensare la Commissione dall'obbligo di formulare altre obiezioni in forza dell'art. 24 dello Statuto contro la normativa proposta. Nella sentenza potreste prendere atto di

queste interpretazioni autentiche. Il giudizio in proposito potrebbe essere diverso solo qualora le autorità belghe o lussemburghesi, in singoli casi e contro le legittime aspettative, tentassero cionondimeno d'imporre ai dipendenti comunitari obblighi atti a compromettere indirettamente il buon funzionamento delle istituzioni comunitarie. È pacifico che la Commissione non ha finora ricevuto reclami concreti in proposito. La trasgressione dell'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto, del pari dedotta dal ricorrente nella parte d) del mezzo, non è stata da lui illustrata in modo tale da consentirmi di comprendere di quali precise trasgressioni egli faccia carico alla Commissione, Nell'intervento il governo belga ha sostenuto con ragione che la parte a) della dichiarazione richiesta ai dipendenti comunitari lascia comunque intatte le possibilità di trasferimento nominate nell'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto.

La parte d) e, in relazione ad essa, le parti b) ed e) del mezzo unico vanno quindi del pari disattese.

5. Conclusioni finali

In base all'esame del merito delle varie parti del petitum del ricorrente e dell'unico mezzo dedotto (si vedano, per la prima parte del petitum, il paragrafo 3; per le parti a) e c) del mezzo, il paragrafo 2; e per le parti b), d) ed e), il paragrafo 4 delle presenti conclusioni; le conclusioni parziali sono di volta in volta sottolineate) concludo per:

5.1. la reiezione del ricorso;

5.2. la condanna di ciascuna delle parti e di ciascun interveniente alle proprie spese di causa.