SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE)
DEL 19 GENNAIO 1984 [1]

Ivar Andersen e altri
contro Consiglio delle Comunità europee

«Dipendenti — Adeguamento della tabella degli stipendi»

Causa 260/80

Massime

1. *Dipendenti — Ricorso — Interesse ad agire — Ricorso d'annullamento diretto tanto contro il provvedimento di rigetto del reclamo, quanto contro l'atto lesivo — Ricevibilità*

   (Statuto del personale, artt. 90 e 91)

2. *Dipendenti — Retribuzioni — Nuovo metodo di adattamento — Incorporazione dei coefficienti correttori nella tabella degli stipendi — Correzione delle distorsioni derivanti da tale incorporazione — Regolamento del Consiglio n. 160/80 — Eccezione d'illegittimità — Rigetto*

Nella causa 260/80,

IVAR ANDERSEN E ALTRI, dipendenti del segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee, con l'avv. Georges Vandersanden, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Janine Biver, 2, rue Goethe,

ricorrenti,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, con gli avvocati R. O. Dalcq e M. Grossmann, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. H. J. Pabbruwe, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuto,

1 — Lingua processuale: il francese.

causa avente ad oggetto la domanda d'annullamento della decisione del segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee 7 ottobre 1980, con la quale è stato espressamente respinto il reclamo dei ricorrenti contro la decisione del Consiglio intesa a liquidare i loro diritti pecuniari in base al regolamento del Consiglio 21 gennaio 1980, n. 160, «che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee ed il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità» (GU L 20, pag. 1),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori T. Koopmans, presidente di Sezione, A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici,

avvocato generale: S. Rozès
cancelliere: A. W. H. Meij, referendario

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. A norma dell'art. 65, n. 1, dello Statuto del personale, il Consiglio procede ogni anno ad un esame del livello delle retribuzioni dei dipendenti delle Comunità, e decide in merito ad un eventuale adeguamento di tali retribuzioni.

L'art. 64 dello Statuto contempla la possibilità di applicare alla retribuzione un coefficiente correttore in funzione delle condizioni di vita nelle varie sedi di servizio. Secondo l'art. 65, n. 2, in caso di notevole variazione del costo della vita, il Consiglio decide, nel termine massimo di due mesi, in merito all'adeguamento dei coefficienti correttori.

Nella seduta del 29 giugno 1976 il Consiglio ha adottato un nuovo «metodo

d'adeguamento delle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee».

Dal fascicolo risulta che l'adozione di questo nuovo metodo d'adeguamento aveva, fra l'altro, lo scopo d'incorporare il coefficiente correttore, che ammontava a quell'epoca a 148,7 per il Belgio e il Lussemburgo, nella tabella degli stipendi base. Senza provvedimenti concomitanti, una siffatta incorporazione avrebbe implicato una riduzione delle retribuzioni nette, poiché gli stipendi base così aumentati avrebbero costituito anche la base per l'imposta comunitaria e per le altre trattenute obbligatorie.

Per ovviare a tale situazione, i rappresentanti del personale, nel corso delle trattative con il Consiglio che avevano preceduto l'adozione del nuovo metodo, avevano proposto che la base imponibile venisse calcolata non soltanto applicando i coefficienti correttori da determinare in futuro, ma anche tenendo conto del coefficiente correttore incorporato. Inoltre, essi avevano richiamato l'attenzione sul rischio di distorsioni derivanti da un'incorporazione dei coefficienti correttori, qualora si procedesse in base alla situazione meno favorevole, come quella, ad esempio, di un dipendente non coniugato che non fruisse delle varie indennità. Tuttavia, il Consiglio seguiva un'altra via per evitare la riduzione delle retribuzioni nette, senza stabilire, parallelamente all'aumento degli stipendi base, alcun adeguamento della base imponibile ai fini del calcolo dell'imposta comunitaria.

Secondo il nuovo metodo adottato il 29 giugno 1976, il Consiglio decide l'adeguamento delle retribuzioni in termini netti ed il tasso netto così fissato viene incorporato nelle tabelle degli stipendi di cui all'art. 66 dello Statuto e all'art. 63 del regime applicabile agli altri agenti, nel seguente modo:

«— all'importo della retribuzione netta per ciascun scatto di ciascun grado dei funzionari e per ciascuna classe di ognuno dei gruppi degli altri agenti si applica il tasso d'adeguamento deciso;

— la nuova tabella in termini lordi viene stabilita determinando per ogni scatto o classe l'importo lordo che, previa detrazione dell'imposta e delle trattenute obbligatorie, dà l'importo netto modificato secondo quanto sopra indicato;

— per questa conversione degli importi netti in importi lordi si tiene conto della situazione del funzionario non coniugato che non beneficia delle varie idennità;

— in conseguenza dell'incorporazione del tasso netto nella tabella degli stipendi il coefficiente correttore per il Belgio ed il Lussemburgo è fissato al 100 % e i coefficienti correttori per le altre sedi di servizio sono adottati tenendo conto del rapporto tra gli indici di variazione del costo della vita in tali sedi e l'indice di variazione del costo della vita a Bruxelles, espressi in tutti i casi da indici comuni».

Conseguentemente, secondo il nuovo metodo,

— l'eventuale adeguamento intermedio delle retribuzioni, deciso ai sensi dell'art. 65, n. 2, dello Statuto ed effettuato mediante un adeguamento dei

coefficienti correttori in questione, doveva essere defalcato nell'ambito del successivo esame annuo;

— il coefficiente correttore allora esistente per il Belgio ed il Lussemburgo veniva incorporato nelle tabelle degli stipendi, secondo le modalità suddette; il coefficiente correttore per il Belgio ed il Lussemburgo passava così al 100 % e i coefficienti correttori per le altre sedi di servizio venivano adattati di conseguenza.

Inoltre, era prevista una clausola di revisione «in particolare al fine di determinare eventuali successivi miglioramenti e di correggere eventuali distorsioni».

L'incorporazione dei coefficienti correttori nelle tabelle degli stipendi veniva effettuata per la prima volta col regolamento del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 3177, «relativo all'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee, nonché dei coefficienti correttori applicabili a tali retribuzioni e pensioni» (GU L 359, pag. 1). Con questo regolamento, il coefficiente correttore per il Belgio ed il Lussemburgo, stabilito a 157,8 dal 1° luglio 1976, veniva ridotto a 100 con effetto dal 1° gennaio 1977, parallelamente alla fissazione di nuove tabelle degli stipendi con decorrenza dalla stessa data.

2. Questi provvedimenti davano luogo a distorsioni nelle retribuzioni dei dipendenti, favorendo coloro che fruivano di abbattimenti dei redditi imponibili e/o di indennità di dislocazione. Posto di fronte a tali distorsioni e al fine di evitare che queste si ripetessero in avvenire, il Consiglio appportava, col regolamento 19 dicembre 1977, n. 2859, «relativo all'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee, nonché dei coefficienti correttori applicabili a tali retribuzioni e pensioni» (GU L 330, pag. 1), un emendamento al proprio regolamento 29 febbraio 1968, n. 260, «relativo alle condizioni e alla procedura d'applicazione dell'imposta a profitto delle Comunità europee» (GU L 56, pag. 8). In forza di tale emendamento, per il periodo 1° luglio 1977 - 30 giugno 1978, alla base imponibile ai fini del calcolo dell'imposta comunitaria si applicava un coefficiente correttore di 106,084 %.

Successivamente, con decisione in data 26 giugno 1978, il Consiglio modificava il metodo d'adeguamento adottato il 26 giugno 1976, introducendo una formula di correzione della base imponibile di cui all'art. 4 del suddetto regolamento del Consiglio n. 260/68.

Anche se, in tal modo, il Consiglio aveva evitato che si ripetesse la distorsione verificatasi in seguito all'applicazione del regolamento n. 3177/76 nel periodo compreso fra il 1° gennaio ed il 30 giugno 1977, restava tuttavia il fatto che, dal momento che i successivi adeguamenti delle retribuzioni erano basati sulla tabella stabilita in tale regolamento, la distorsione cui si perveniva in base a questo testo aveva ripercussioni di anno in anno.

Considerando che, in seguito all'incorporazione del coefficiente correttore 157,8 nelle tabelle degli stipendi base, decisa nel dicembre 1976 con decorrenza dal 1° gennaio 1977, si era constatato che il modo in cui tale incorporazione era stata realizzata provocava degli aumenti pecuniari non voluti, il Consiglio adottava,

per porre fine a tale situazione, il regolamento 21 gennaio 1980, n. 160, «che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee ed il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità» (GU L 20, pag. 1). Questo regolamento, che stabilisce una nuova tabella degli stipendi mensili lordi in modo da abolire le distorsioni in questione, entrava in vigore il 27 gennaio 1980 ed aveva effetto a decorrere dal 1° luglio 1979. Esso prevedeva tuttavia che non si sarebbe proceduto alla ripetizione delle somme percepite dai dipendenti fra il 1° luglio 1979 e la data d'entrata in vigore del regolamento stesso. D'altra parte, esso instaurava un regime transitorio a favore dei dipendenti che, in ragione dell'applicazione della nuova tabella, avrebbero subito una riduzione di redditi. Per questi dipendenti, e finché l'applicazione della nuova tabella avesse per loro determinato una perdita, veniva mantenuto in vigore il regime precedente.

Fatti salvi alcuni casi particolari, le riduzioni degli stipendi base derivanti da questo adeguamento della tabella venivano eliminati in seguito all'adozione, alla stessa data, del regolamento del Consiglio n. 161/80, relativo all'adeguamento annuale delle retribuzioni risultanti dalle nuove tabelle (GU L 20, pag. 5), regolamento che aveva anch'esso effetto dal 1° luglio 1979.

3. A norma dei regolamenti nn. 160 e 161/80, il segretariato generale del Consiglio effettuava l'8 febbraio 1980 il versamento degli arretrati di retribuzione per il periodo 1° gennaio 1979 - 31 gennaio 1980. La prima retribuzione mensile calcolata secondo le tabelle «adeguate», fissate col regolamento n. 160/80 e adeguate col regolamento n. 161/80, veniva pagata nel mese di febbraio 1980.

Tra la fine di aprile e la fine di maggio 1980, i ricorrenti proponevano, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, un reclamo, redatto secondo un modello unico, contro la scheda di stipendio del mese di febbraio e contro la scheda relativa agli arretrati, chiedendo che gli stipendi e gli arretrati in questione venissero calcolati senza applicare il regolamento n. 160/80.

Poiché, con nota 7 ottobre 1980, il Consiglio respingeva tali reclami, i ricorrenti proponevano congiuntamente, il 25 novembre 1980, il ricorso in esame.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte (Prima Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Tuttavia, a richiesta dei ricorrenti, il presidente della Prima Sezione ha rinviato l'inizio della fase orale del procedimento ad una data successiva all'emanazione della sentenza della Corte nella causa 59/81, Commissione/Consiglio, sentenza che è stata pronunziata il 6 ottobre 1982.

II — Le conclusioni delle parti

I *ricorrenti* chiedono che la Corte voglia:

«— dichiarare che il ricorso è ricevibile ed accoglierlo;

— porre le spese a carico del convenuto».

Il *Consiglio* chiede che la Corte voglia:

«— dichiarare il ricorso irricevibile, quantomeno in parte, e comunque respingerlo;

— porre le spese a carico dei ricorrenti».

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

I *ricorrenti* precisano che il ricorso è diretto contro le schede relative agli arretrati e contro le schede di stipendio del febbraio 1980, di cui viene chiesto l'annullamento nella misura in cui dette schede riflettono l'applicazione delle tabelle stabilite, in seguito all'adeguamento, col regolamento n. 160/80. Si tratta quindi di una domanda d'annullamento di atti individuali, accompagnata da una eccezione d'illegittimità nei confronti del regolamento del Consiglio n. 160/80.

Il *Consiglio* sostiene che il ricorso è irricevibile, per mancanza d'interesse dei ricorrenti, in quanto diretto contro la decisione di rigetto dei reclami. In effetti, l'annullamento di tale decisione lascerebbe sussistere gli effetti sia del regolamento n. 160/80, di cui viene eccepita l'illegittimità, sia delle schede di stipendio di cui viene contestato l'importo.

I *ricorrenti* replicano che, in realtà, gli atti recanti pregiudizio ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto sono le schede relative agli stipendi ed agli arretrati. Tuttavia, essi hanno pienamente interesse a chiedere che venga annullata anche la decisione di rigetto del reclamo, poiché questa conferma, espressamente e con un'adeguata motivazione, la validità degli atti impugnati.

Sul procedimento

Nella controreplica, il *Consiglio* osserva che i ricorrenti hanno allegato alla replica taluni documenti interni del Consiglio. In forza dell'art. 18 del regolamento interno del Consiglio (GU 1979, L 268, pag. 1), siffatti documenti sono soggetti al segreto professionale e non possono essere prodotti se non con l'autorizzazione del Consiglio. Poiché questa autorizzazione non è stata richiesta, i documenti di cui trattasi dovrebbero essere stralciati dal fascicolo.

Nel merito

A sostegno dell'eccezione d'illegittimità sollevata contro il regolamento n. 160/80, i *ricorrenti* deducono sei mezzi.

In primo luogo, il regolamento n. 160/80 sarebbe fondato su una motivazione errata. Contrariamente a quanto è detto nel secondo punto del preambolo, non si può sostenere che questo regolamento sia stato adottato per correggere «aumenti non voluti» delle spettanze pecuniarie, provocati dall'incorporazione del coefficiente correttore nelle tabelle degli stipendi.

In effetti, è nonostante il parere contrario della Commissione, dei rappresentanti del personale e del gruppo «Statuto», e dopo che i rappresentanti del personale avevano espressamente richiamato la sua attenzione sul problema delle distorsioni, che il Consiglio adottava il regolamento n. 3177/76, dal quale derivano gli aumenti pecuniari corretti col regolamento n. 160/80. Inoltre, già in passato il Consiglio aveva sperimentato due volte questo stesso metodo, che aveva provocato gli stessi effetti. Secondo i ricorrenti, il Consiglio era perfettamente consapevole dei rischi di distorsioni inerenti alla prevista operazione.

Nello stesso ordine di idee, i ricorrenti, col terzo mezzo, fanno valere che il Consiglio, adottando il regolamento n. 3177/76 nonostante gli avvertimenti che gli erano stati rivolti, è venuto meno al proprio dovere di prudenza nella gestione amministrativa. Avendo in tal

modo assunto consapevolmente il rischio di dovere accettare tutte le conseguenze derivanti dal regolamento n. 3177/76, esso non può, a posteriori, giustificare il proprio atteggiamento adducendo il pretesto di un errore.

Secondo quanto sostenuto dai ricorrenti col secondo mezzo, l'adozione del regolamento n. 160/80 è incompatibile con l'art. 65 dello Statuto e con il nuovo metodo d'adeguamento stabilito nel 1976. In conformità alla sentenza 5 giugno 1973 (causa 81/72, Commissione/Consiglio, Racc., pag. 575), il Consiglio era tenuto, nel procedere all'adeguamento annuale del livello delle retribuzioni per il 1979, a rispettare i criteri da esso stesso stabiliti fissando il nuovo metodo d'adeguamento. Ora, questo metodo non contempla la possibilità che il Consiglio rimetta in causa il livello delle retribuzioni esistente durante il periodo di riferimento, e cioè, nella fattispecie, nel periodo compreso fra il 1° luglio 1978 ed il 30 giugno 1979. Pertanto, il Consiglio non avrebbe dovuto procedere all'adeguamento per l'anno 1979 in base a tabelle degli stipendi modificate. L'unico motivo che, nella fattispecie, potrebbe giustificare una deroga al metodo d'adeguamento sarebbe un errore commesso in precedenza, al momento di fissare le tabelle degli stipendi. Tuttavia, adottando il regolamento n. 160/80, il Consiglio non ha affatto corretto un errore, ma ha invece modificato la propria scelta di politica salariale quale era stata determinata nel 1976.

In tale contesto, i ricorrenti fanno valere altresì, col quarto e col quinto mezzo, il principio della tutela del legittimo affidamento e dei diritti quesiti.

La clausola di revisione prevista dal nuovo metodo d'adeguamento avrebbe permesso al Consiglio, dapprima al momento dell'adozione del regolamento n. 2859/77 e successivamente nel 1978, di modificare per l'avvenire il metodo d'incorporazione dei coefficienti correttori nella tabella degli stipendi, inserendovi una formula d'adeguamento della base imponibile in conformità al punto di vista espresso dai rappresentanti del personale nel 1976. Il Consiglio ha invece violato il legittimo affidamento dei ricorrenti sul rispetto del metodo stabilito, servendosi della clausola di revisione per rimettere in causa l'incorporazione dei coefficienti correttori nella tabella degli stipendi.

Inoltre, in forza del regolamento n. 3177/76, i ricorrenti hanno un diritto quesito al mantenimento in vigore delle tabelle degli stipendi risultanti dall'applicazione del metodo d'incorporazione dei coefficienti correttori allora in vigore, ai fini dei successivi adeguamenti annuali delle retribuzioni.

Col sesto mezzo, i ricorrenti sostengono infine che il regolamento n. 160/80 è stato emanato in violazione di forme sostanziali. La volontà del Consiglio d'emanare detto regolamento si è formata prima che fosse noto il parere del Parlamento europeo, d'altronde sfavorevole. D'altra parte, il Consiglio non ha rispettato né la procedura di concertazione richiesta dal Parlamento ai sensi della dichiarazione comune 4 marzo 1975 (GU C 89, pag. 1), né la procedura di dialogo col personale, cui si poneva fine prima che venisse emanato il parere del Parlamento.

Nel controricorso, il *Consiglio* contesta vari mezzi dedotti dai ricorrenti.

Se è vero che, come i rappresentanti del personale, il Consiglio non ignorava le

difficoltà tecniche connesse all'incorporazione dei coefficienti correttori nella tabella degli stipendi, non si può tuttavia, a suo avviso, accusarlo di aver voluto dar luogo ad aumenti delle spettanze pecuniarie. Al contrario, l'esistenza, nella decisione 29 giugno 1976, di una sezione V intitolata «clausola di revisione» dimostra la sua volontà di correggere qualsiasi eventuale distorsione. Ora, la correzione delle tabelle degli stipendi, effettuata col regolamento n. 160/80, era giustificata nella fattispecie da distorsioni di imprevedibile ampiezza verificatesi nelle retribuzioni.

Per il Consiglio, il mezzo basato sulla violazione del dovere di prudenza è in realtà diretto contro il regolamento n. 3177/76. D'altra parte, questo dovere non riguarda il potere del Consiglio di legiferare mediante regolamenti, ma si colloca soltanto a livello del potere riguardante l'attività amministrativa.

Per quanto riguarda la compatibilità del regolamento n. 160/80 con lo Statuto, il Consiglio osserva che lo scopo perseguito mediante l'incorporazione dei coefficienti correttori nella tabella degli stipendi era quello di riportare al 100 % il coefficiente correttore per il Belgio ed il Lussemburgo e di restituire in tal modo ai coefficienti correttori, usati per vari anni come strumento tecnico d'adeguamento delle retribuzioni, la loro vera funzione in conformità all'art. 64 dello Statuto, e cioè quella di compensare le differenze di costo della vita nelle varie sedi di servizio. Se questo aspetto del nuovo metodo d'adeguamento rientra quindi perfettamente nei limiti degli artt. 64 e 65 dello Statuto, lo stesso vale, a maggior ragione, per la correzione delle distorsioni provocate da tale operazione, dapprima nel 1977 e nel 1978 mediante l'indicizzazione della base imponibile stabilita per l'avvenire, indi nel 1980 mediante l'abolizione degli effetti derivanti da passate distorsioni nelle tabelle degli stipendi. In prosposito, il Consiglio aveva precisato, nell'adottare la decisione 29 giugno 1976, ch'esso non intendena «restringere la sua libertà d'apprezzamento oltre quanto risulta dall'applicazione dell'art. 65 dello Statuto» e che si riservava il diritto di migliorare il sistema e di «correggere eventuali distorsioni». I ricorrenti non hanno perciò dimostrato in che cosa il Consiglio abbia modificato la propria precedente valutazione politica.

Poiché il Consiglio ha sempre sottolineato la propria intenzione d'evitare le distorsioni e di modificare il regolamento n. 3177/76 se questo ne fosse la causa, non dovrebbe essere accolto neppure il mezzo relativo alla violazione del principio del legittimo affidamento.

Inoltre, poiché escludeva la ripetizione delle somme pagate e la riduzione delle retribuzioni nette, il regolamento n. 160/80 non aveva avuto neppure lo scopo, né l'effetto, di ledere i diritti acquisiti in passato dai ricorrenti. In realtà, la simultanea entrata in vigore del regolamento n. 161/80 aveva perfino implicato, nella grande maggioranza dei casi, un aumento retributivo. D'altronde, il principio invocato non esclude affatto la possibilità di modificare per l'avvenire situazioni acquisite, in particolare se queste sono incompatibili con la politica salariale perseguita. Ora, il solo scopo del regolamento n. 160/80 era quello di ristabilire per l'avvenire la parità dei dipendenti quanto al trattamento economico.

Infine, non si è avuta neppure violazione delle forme sostanziali. Da un lato, il regolamento è stato adottato dopo che il Parlamento aveva emesso il proprio parere; dall'altro, il ricorso non precisa quali obblighi siano stati violati per quanto riguarda le altre due procedure richiamate.

Nella replica, i *ricorrenti* sviluppano i propri argomenti a proposito di determinati mezzi.

A sostegno della loro affermazione secondo cui il Consiglio era necessariamente consapevole delle distorsioni che avrebbe causato il regolamento n. 3177/76, essi si riferiscono a due documenti supplementari.

Nella motivazione della proposta di modifica del regolamento n. 3177/76, presentata dalla Commissone al Consiglio il 18 luglio 1977, è detto:

«... dall'applicazione di questo sistema d'incorporazione del coefficiente correttore, sono risultati guadagni talvolta considerevoli per i funzionari in attività e, per contro, perdite notevoli per un numero ingente di titolari di pensioni o di indennità di cessazione dal servizio a titolo delle misure particolari stabilite nel quadro dei regolamenti nn. 259/68, 2530/72 e 1543/73.

Il gruppo degli esperti nazionali (gruppo Statuto) aveva analizzato la distorsione che determinò vantaggi pecuniari.

Non si era invece previsto che l'incorporazione potesse comportare perdite in un certo numero di casi».

In una nota della direzione generale «Personale e amministrazione» della Commissione in data 8 novembre 1977, contenente il verbale della riunione di concertazione tenutasi il 28 ottobre 1977 sulla relazione 1977 per l'esame annuale delle retribuzioni, si dice, a proposito del metodo d'incorporazione dei coefficienti correttori, che:

«Benché si rendessero ben conto del fatto che tale operazione non poteva essere del tutto neutrale, le delegazioni del Consiglio sono sorprese degli aumenti verificatisi in moltissimi casi».

Per i ricorrenti, il Consiglio non poteva tuttavia ingannarsi circa l'incidenza quantitativa dell'incorporazione dei coefficienti correttori, poiché già nel 1972 un coefficiente correttore dell'ordine di 128 era stato incorporato in modo analogo ed aveva prodotto effetti la cui ampiezza si era fatta chiaramente sentire.

Tutto ciò dimostra che, procedendo all'incorporazione dei coefficienti correttori tenendo conto della situazione del «funzionario non coniugato che non beneficia delle varie indennità», il Consiglio ha deciso, con piena cognizione di causa, un orientamento di politica salariale che favorisce le persone con carichi di famiglia ed i titolari dell'indennità di dislocazione. La motivazione del regolamento n. 160/80 è quindi errata, in quanto detto regolamento aveva lo scopo di correggere gli effetti di un metodo d'incorporazione dei coefficienti correttori deliberatamente scelto.

Quanto ai mezzi relativi alla violazione del legittimo affidamento e dei diritti quesiti, i ricorrenti precisano che il regime transitorio, inteso ad escludere la ripetizione di somme effettivamente percepite in passato e a mantenere, per il futuro, la retribuzione netta spettante al 30 giugno 1979, non ha per loro alcuna importanza. Ciò che conta, a loro avviso, è

il fatto che si è avuto un blocco delle retribuzioni al tasso fissato il 30 giugno 1979, e ciò finché le retribuzioni calcolate in base alle tabelle «adeguate» avessero raggiunto il livello delle retribuzioni calcolate in base alle tabelle in vigore il 30 giugno 1979. In effetti, il regime transitorio non è atto a tutelare il legittimo affidamento che i ricorrenti facevano sull'aumento delle tabelle esistenti alla data del 30 giugno 1979, in funzione del tasso d'aumento determinato secondo il metodo d'adeguamento convenuto nel 1976.

Sotto questo profilo, i ricorrenti osservano che la clausola di revisione, contenuta nella decisione 29 giugno 1976, non è stata mai concepita come una misura precauzionale che potesse escludere il legittimo affidamento sulla conservazione degli effetti di una decisione adottata. Tale clausola, infatti, permette al Consiglio unicamente di apportare eventuali miglioramenti al regime istituito e di correggere eventuali distorsioni soltanto per l'avvenire. In tale prospettiva, l'inserzione, nel 1978, di una formula di adattamento della base imponibile, per l'avvenire, è stata effettivamente considerata come una soluzione definitiva del problema delle distorsioni derivanti dall'incorporazione dei coefficienti correttori.

Infine, per quanto riguarda la violazione delle forme sostanziali, i ricorrenti rilevano che è alla data del 17 gennaio 1980, prima che venisse reso noto il parere del Parlamento, che il Consiglio comunicava al personale di aver deciso di adottare il regolamento n. 160/80, e che è per l'appunto questa la data da prendere in considerazione per valutare l'inosservanza, da parte del Consiglio, della procedura di consultazione col Parlamento. Comunque, la circostanza che il regolamento rechi la data del 21 gennaio, e cioè sia stata adottato 3 giorni — di cui un sabato ed una domenica — dopo che il Parlamento europeo aveva emesso il suo parere, dimostra che il Consiglio non ha attribuito alcuna importanza a tale parere. D'altra parte, tenuto conto degli impegni assunti a proposito della concertazione interistituzionale e del dialogo con i rappresentanti del personale, il Consiglio non è competente a determinare unilateralmente lo svolgimento di tali procedure.

Nella controreplica, il *Consiglio* si riferisce alle conclusioni dell'avvocato generale Reischl nella causa 64/80 (Giuffrida e Campogrande, Racc. 1981, pag. 704), secondo cui non è dimostrato che il Consiglio, con l'adozione dell'atto del 29 giugno 1976 e del regolamento d'attuazione di questo, del 21 dicembre 1976, avesse accettato, in tutta la lora portata e con piena cognizione di causa, il prodursi di vantaggi poi effettivamente constatati (ibidem, pag. 710). Il primo mezzo, relativo ad un'ipotesi che viene così riconosciuta irreale, è quindi infondato.

Quanto alla tutela del legittimo affidamento e dei diritti quesiti, il Consiglio aggiunge che si sarebbe potuto pretendere il mantenimento in vigore del metodo d'adeguamento del 29 giugno 1976, se questo fosse stato adottato per un periodo di tempo determinato, senza clausola di revisione, come era avvenuto per il metodo adottato nel 1972. Ciò non è invece possibile per una decisione di cui fin dall'inizio era stata dichiarata possibile la revisione. D'altra parte, col regolamento n. 160/80, il Consiglio non aveva modificato le finalità del metodo adottato il 29 giugno 1976 e non aveva avuto ripensamenti circa il sistema allora instaurato, ma si era limitato a correggere per l'avvenire l'azione intrapresa.

Relativamente alla violazione delle forme sostanziali, il Consiglio osserva infine che il regolamento n. 160/80 reca la data del 21 gennaio 1980 ed è quindi posteriore al parere del Parlamento, anche se prima di tale data si sono potute avere comunicazioni di progetti o di dichiarazioni d'intenzioni. Quanto alla procedura di concertazione col Parlamento cui si riferiscono i ricorrenti, essa non è vincolante, e trova comunque applicazione soltanto per l'adozione di atti di portata generale che riflettano opzioni fondamentali di politica comunitaria e che abbiano notevoli implicazioni finanziarie, presupposti che non ricorrono per l'atto impugnato. Infine, nulla obbliga il Consiglio ad iniziare la procedura di dialogo con i rappresentanti del personale soltanto dopo avere ricevuto il parere del Parlamento.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le proprie difese orali nell'udienza del 15 settembre 1983.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 10 novembre 1983.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 25 novembre 1980, il sig. Ivar Andersen e 173 altri dipendenti del Consiglio delle Comunità europee hanno proposto a questa Corte, in forza dell'art. 179 del Trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento della decisione del segretario generale del Consiglio 7 ottobre 1980, con la quale veniva respinto il reclamo che i ricorrenti avevano congiuntamente presentato contro la decisione del segretario generale del Consiglio di procedure al calcolo delle retribuzioni per il mese di febbraio 1980, nonché degli arretrati, in base al regolamento del Consiglio 21 gennaio 1980, n. 160, «che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee ed il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità» (GU L 20, pag. 1).

2 I ricorrenti hanno precisato che il ricorso, come già il reclamo, è diretto contro le schede di stipendio in quanto basate sul regolamento n. 160/80, e ch'essi contestano, mediante eccezione d'illegittimità, la validità di questo regolamento.

3 Il Consiglio contesta la ricevibilità del ricorso in quanto diretto contro la decisione di rigetto del reclamo. I ricorrenti non avrebbero interesse ad agire

contro tale decisione, poiché l'annullamento della stessa non modificherebbe in alcun modo gli effetti delle schede di stipendio basate sul regolamento controverso.

4 Questa eccezione dev'essere respinta. Nell'ambito del contenzioso del personale, organizzato in modo che il procedimento di reclamo precede necessariamente la presentazione del ricorso giurisdizionale, non può negarsi l'interesse dei ricorrenti a chiedere l'annullamento della decisione negativa opposta al loro reclamo, contemporaneamente all'annullamento dell'atto che reca loro pregiudizio, quale che sia l'effetto concreto dell'annullamento di una siffatta decisione in un caso determinato.

5 Nel corso del procedimento, il Consiglio ha formulato obiezioni al fatto che i ricorrenti, in allegato alla controreplica, abbiano prodotto taluni documenti riguardanti la procedura di dialogo fra il Consiglio ed i rappresentanti del personale. A suo avviso, si tratta di documenti interni del Consiglio, che non possono essere prodotti in causa se non con l'autorizzazione del Consiglio stesso, in conformità all'art. 18 del suo regolamento interno del 24 luglio 1979 (GU L 268, pag 1). Mancando tale autorizzazione, i suddetti documenti dovrebbero essere stralciati dal fascicolo.

6 Poiché, tuttavia, il Consiglio non ha dedotto alcun argomento che possa giustificare l'eliminazione dei documenti di cui trattasi dal fascicolo in ragione della loro natura o del loro contenuto, le sue obiezioni vanno respinte. Si deve osservare, d'altro canto, che questi documenti non apportano alcun elemento nuovo rispetto agli altri elementi contenuti nel fascicolo e che servono di base per la valutazione del merito del ricorso.

7 Stando così le cose, si deve procedere all'esame del merito. I sei mezzi dedotti dai ricorrenti riguardano tutti la validità del regolamento n. 160/80.

8 Il primo mezzo è basato sulla motivazione errata del regolamento. Nel preambolo di questo si parlerebbe della necessità di correggere aumenti «non voluti» dei diritti pecuniari, risultanti dall'incorporazione del coefficiente correttore nelle tabelle degli stipendi dei dipendenti, mentre, in realtà, il Consiglio era stato avvertito dei rischi inerenti al modo in cui tale incorporazione veniva effettuata e delle distorsioni che ne sarebbero derivate; procedendo cionostante a queste operazioni, il Consiglio avrebbe quindi agito con piena cognizione di causa.

9 L'incorporazione del coefficiente correttore nelle tabelle degli stipendi base contemplate dallo Statuto è stata decisa dal Consiglio il 29 giugno 1976, nell'ambito di un nuovo metodo d'adeguamento delle retribuzioni del personale. L'incorporazione è stata effettuata col regolamento del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 3177, «relativo all'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee, nonché dei coefficienti correttori applicabili a tali retribuzioni e pensioni» (GU L 359, pag. 1). Questo regolamento fissava nuove tabelle degli stipendi con effetto dal 1° gennaio 1977, riducendo contemporaneamente a 100 il coefficiente correttore per il Belgio ed il Lussemburgo, che era stato fissato a 157,8 con effetto dal 1° luglio 1976.

10 Il Consiglio riconosce ch'esso non ignorava le difficoltà tecniche ed il rischio d'inconvenienti inerenti al metodo adottato per l'incorporazione dei coefficienti correttori nelle tabelle degli stipendi base. Per questa ragione, la decisione 29 giugno 1976 che stabilisce detto metodo comprendeva una clausola di revisione, al fine di determinare eventuali successivi miglioramenti e «di correggere eventuali distorsioni». Tuttavia, il Consiglio non aveva potuto prevedere l'ampiezza degli aumenti pecuniari di cui erano venuti a beneficiare taluni dipendenti. Ora, il regolamento n. 160/80 non è inteso a modificare un orientamento di politica salariale a favore di determinati dipendenti, orientamento accettato al momento dell'adozione del metodo d'incorporazione, ma ha l'unico scopo, in conformità alla propria motivazione, di correggere le distorsioni sopravvenute.

11 Va osservato che nel preambolo del regolamento n. 160/80 si fa espressa menzione del fatto che, a seguito dell'incorporazione del coefficiente correttore 157,8 nelle tabelle degli stipendi base, si constatava «che il modo in cui tale incorporazione è stata realizzata ha provocato degli aumenti non voluti dei diritti pecuniari» e che, perciò, sembrava «opportuno porre rimedio a tale situazione, riadattando le tabelle degli stipendi base». Lo stesso regolamento indica dunque, nel preambolo, ch'esso è inteso a correggere determinate situazioni venutesi a creare in seguito alla riforma del 1976 e nelle quali si riscontravano aumenti retributivi non aventi alcun nesso con tale riforma.

12 Queste considerazioni costituiscono una motivazione sufficiente del cosiddetto «adeguamento della tabella degli stipendi». In particolare, dalle decisioni e dai regolamenti anteriori al regolamento n. 160/80 non risulta in alcun modo che il Consiglio abbia inteso, nell'ambito del metodo d'adeguamento delle retribuzioni scelto nel 1976, favorire determinati dipendenti rispetto agli altri, e non abbia invece voluto disciplinare l'incorporazione del coefficiente correttore nella tabella degli stipendi, sia pure in modo tale da richiedere una successiva correzione di talune distorsioni, di cui esso ha, d'altra parte, sottovalutato a suo tempo l'importanza.

13 Il secondo mezzo è basato sulla violazione di norme giuridiche, in quanto il Consiglio non avrebbe rispettato i criteri da esso stesso stabiliti nell'adottare la decisione del 1976 relativa al metodo d'adeguamento delle retribuzioni. Mentre il regolamento n. 3177/76 costituiva una corretta applicazione del metodo d'adeguamento definito con tale decisione, il regolamento n. 160/80 avrebbe lo scopo di ritornare su tale applicazione, operando un riadattamento degli stipendi base, e venendo meno, in tal modo, agli impegni assunti in materia d'adeguamento delle retribuzioni.

14 Secondo il Consiglio, lo scopo perseguito mediante l'incorporazione dei coefficienti correttori nelle tabelle degli stipendi era quello di riportare a 100 il coefficiente correttore per il Belgio ed il Lussemburgo, al fine di restituire ai coefficienti correttori la loro vera funzione, in conformità all'art. 64 dello Statuto, e cioè quella di compensare differenze di costo della vita nelle varie sedi di servizio. Poiché questa incorporazione, effettuata col regolamento n. 3177/76, era fondata sugli artt. 64 e 65 dello Statuto, la correzione delle distorsioni provocate dal metodo d'incorporazione è stata effettuata, col regolamento n. 160/80 e in conformità alla clausola di revisione a tal fine prevista, in base alle stesse disposizioni.

15 Detto mezzo dev'essere disatteso. Da una parte, esso non tiene conto del fatto che il Consiglio, nella decisione del 1976, aveva inserito una clausola di revisione riguardante in particolare le distorsioni che sarebbero potute derivare dall'incorporazione del coefficiente correttore nella tabella degli stipendi. D'altra parte, il metodo stabilito con la suddetta decisione era inteso all'attuazione dell'art. 65 dello Statuto; benché, quindi, potesse avere l'effetto

di vincolare l'esercizio, da parte del Consiglio, del potere di procedere ad adeguamenti delle retribuzioni ad esso conferito dall'art. 65, detto metodo non riguarda il regolamento n. 160/80, che modifica lo Statuto in conformità all'art. 24 del Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee ed è stato adottato secondo le procedure e con le garanzie contemplate per una siffatta modifica.

16 Col terzo mezzo, i ricorrenti sostengono che il Consiglio è venuto meno al suo dovere di prudenza in quanto le distorsioni che esso ha voluto eliminare col regolamento n. 160/80 non erano altro che la conseguenza del regolamento n. 3177/76. Il Consiglio avrebbe potuto evitare che si verificassero distorsioni, se avesse rimandato ad un momento successivo, come gli avevano proposto i rappresentanti del personale, l'incorporazione del coefficiente correttore nella tabella degli stipendi, onde effettuare i calcoli necessari ad una corretta valutazione delle possibili distorsioni.

17 Secondo il Consiglio, questo mezzo è in realtà diretto contro il regolamento n. 3177/76.

18 Si deve osservare che questo mezzo non tiene conto del fatto che il regolamento n. 3177/76 ha uno scopo diverso da quello del regolamento n. 160/80. Mentre il primo è inteso ad attuare la decisione del Consiglio 29 giugno 1976 mediante l'incorporazione del coefficiente correttore nella tabella degli stipendi, con riserva di ulteriore revisione, in particolare per quanto riguarda le eventuali distorsioni, il secondo ha per l'appunto lo scopo di porre fine a tali distorsioni. Il Consiglio ha in effetti il dovere di eliminare al più presto possibile le distorsioni consistenti in un trattamento più favorevole, dal punto di vista dei diritti pecuniari, di taluni dipendenti rispetto agli altri. Detto mezzo dev'essere quindi disatteso.

19 Col quarto e col quinto mezzo si fa carico al Consiglio di aver violato, adottando il regolamento n. 160/80, il principio della tutela del legittimo affidamento e, rispettivamente, i diritti quesiti dei ricorrenti.

20 Questi mezzi sono basati anzitutto sulla tesi secondo cui il regolamento n. 160/80 si discosterebbe sostanzialmente dal metodo che il Consiglio aveva scelto nel giugno 1976. Tuttavia, già dalle precedenti considerazioni risulta che detto regolamento si colloca al di fuori del campo d'applicazione del metodo adottato per l'attuazione dell'art. 65 dello Statuto.

21 I due mezzi si basano inoltre su una tesi leggermente diversa, quella secondo cui i diritti acquisiti dai dipendenti in forza del regolamento n. 3177/76 non potrebbero esser messi in dubbio dal Consiglio se non in caso di adozione di un nuovo metodo d'adeguamento delle retribuzioni.

22 In proposito si deve ricordare che il regolamento n. 160/80, avente effetto retroattivo al 1° luglio 1979, stabilisce che non si procede alla ripetizione delle somme percepite fra tale data e quella della sua entrata in vigore, cioè il 27 gennaio 1980. Inoltre, esso stabilisce un regime transitorio inteso a correggere gradualmente le distorsioni senza provocare una riduzione delle somme effettivamente percepite. D'altra parte, il regolamento del Consiglio 21 gennaio 1980, n. 161, relativo all'adeguamento annuo delle retribuzioni risultanti dalle tabelle «adeguate» (GU L 20, pag. 5), ha avuto l'effetto di aumentare, sempre a decorrere dal 1° luglio 1979, le retribuzioni risultanti dall'applicazione del regolamento n. 160/80, di guisa che, a prescindere da pochi casi particolari, le riduzioni degli stipendi base derivanti dall'adeguamento della tabella degli stipendi sono state immediatamente compensate.

23 Stando così le cose, non si è avuta violazione né della tutela del legittimo affidamento, né dei diritti quesiti. L'argomento dedotto dai ricorrenti, secondo cui, per accertare siffatte violazioni, si deve verificare non già se vi sia stata o meno riduzione delle somme effettivamente percepite, bensì se vi sia stato un blocco del tasso delle retribuzioni per un certo periodo, va disatteso in circostanze come quelle del caso di specie, in cui il regolamento controverso ha precisamente lo scopo di porre fine ad aumenti ingiustificati, come quelli che risultavano dalla tabella anteriormente in vigore.

24 Il sesto mezzo riguarda la violazione delle forme sostanziali. Adottando il regolamento n. 160/80 il 21 gennaio 1980, mentre il parere del Parlamento europeo sarebbe stato emesso soltanto il 18 gennaio 1980, il Consiglio sarebbe venuto meno al dovere di prendere in considerazione tale parere; così

facendo, esso avrebbe al tempo stesso violato le norme che disciplinano il dialogo fra il Consiglio ed il personale e che presuppongono la conoscenza di tutti i dati del problema. Infine, il Consiglio avrebbe violato la dichiarazione comune sulla concertazione interistituzionale, poiché nella fattispecie il Parlamento avrebbe chiesto invano una concertazione.

25 La censura relativa alla mancata presa in considerazione del parere del Parlamento europeo è infondata in fatto. Da documenti emananti dal segretariato del Consiglio e facenti parte del fascicolo di causa risulta infatti che il comitato dei rappresentanti permanenti ha deciso, il 18 gennaio 1980, dopo essere stato informato del fatto che il parere emesso dal Parlamento nella seduta da questo tenuta in pari data era conforme al progetto di parere di cui il comitato stesso aveva conoscenza, di riprendere l'esame del problema delle retribuzioni del personale e di raccomandare al Consiglio l'adozione di due testi di regolamento e di talune dichiarazioni da iscrivere nel verbale della seduta del Consiglio. Risulta quindi che il parere del Parlamento è stato debitamente preso in considerazione dal Consiglio.

26 Per quanto riguarda la concertazione interistituzionale, i ricorrenti si sono riferiti alla dichiarazione comune dell'Assemblea, del Consiglio e della Commissione, in data 4 marzo 1975 (GU C 89, pag. 1). Questa dichiarazione prevede che il procedimento di concertazione da essa istituito può applicarsi per tutti gli atti comunitari di portata generale aventi notevoli implicazioni finanziarie e la cui adozione non è imposta da atti preesistenti.

27 Il Consiglio ha sostenuto che nella fattispecie non ricorrevano le condizioni per l'applicazione di tale procedura, in quanto il regolamento n. 160/80 non è un atto avente notevoli implicazioni finanziarie. I ricorrenti non hanno contestato quest'ultima affermazione. Stando così le cose, il fatto che il Parlamento avesse chiesto la concertazione non può inficiare la legittimità del regolamento controverso. Anche questa censura dev'essere quindi disattesa.

28 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso dev'essere respinto in ogni sua parte.

Sulle spese

29 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma dell'art. 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 19 gennaio 1984.

Per il cancelliere
J. A. Pompe
cancelliere aggiunto

Il presidente della Prima Sezione
T. Koopmans

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS

(vedasi causa 211/80, pag. 147)