CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 25 FEBBRAIO 1975 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Assunto dall'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, il Gillet ha fatto una brillante, pur se breve, carriera.

Entrato in servizio il 15 gennaio 1962, era inquadrato nella categoria A al grado 4, 2° scatto: il 15 luglio veniva nominato in ruolo e man mano ascendeva fino ai più alti incarichi direttivi di grado A 1.

Il 1° gennaio 1973, in vista dell'adesione dei tre nuovi Stati membri, il Consiglio, con il regolamento n. 2530 del 4 dicembre 1972, decideva di adottare «provvedimenti speciali e temporanei per l'assunzione di funzionari delle Comunità europee in conseguenza dell'adesione di nuovi Stati membri». Contemporaneamente si adottavano provvedimenti onde rendere disponibili alcuni posti direttivi; per questo motivo l'art. 2 del regolamento dispone che: «Nell'interesse del servizio e per tener conto delle esigenze derivanti dall'adesione di nuovi Stati membri alle Comunità europee, le istituzioni delle Comunità sono autorizzate, sino al 30 giugno 1973, a porre in atto nei confronti dei propri funzionari di grado A 1/A 5 incluso, provvedimenti di cessazione definitiva dal servizio, a norma dell'art. 47 dello statuto . . .»

L'art. 3 n. 1 dello stesso regolamento stabilisce quali condizioni economiche sono previste per i dipendenti che presentano le dimissioni volontarie:

— per un anno, versamento di un'indennità pari all'ultimo stipendio;

— per un periodo calcolato in base all'età e all'anzianità di servizio, versamento di un'indennità decrescente proporzionale allo stipendio base.

Tale indennità non viene più versata se il dipendente compie 65 anni.

A norma del n. 3 dello stesso articolo, l'indennità corrisposta per dimissioni volontarie o collocamento a riposo varia secondo il coefficiente correttore, di cui all'art. 82 n. 1 dello statuto, previsto per il territorio dello Stato membro in cui l'ex dipendente dichiara di aver fissato la propria residenza.

Tale indennità, espressa in franchi belgi, è versata nella moneta dello Stato di residenza. Il cambio viene però calcolato secondo il tasso stabilito all'art. 63, 3° comma, dello statuto, cioè il tasso approvato dal Fondo monetario internazionale, vigente il 1° gennaio 1965.

Il Gillet ha presentato le dimissioni volontarie (accettate dalla Commissione) chiedendo il versamento delle indennità di cui sopra.

L'interessato non condivide il criterio seguito dalla direzione generale del personale, che ha calcolato le sue spettanze secondo il metodo di cui agli artt. 2 e 3 del regolamento.

L'art. 5 dello stesso regolamento istituisce un regime speciale a favore degli ex dipendenti CECA. A norma del secondo comma di tale articolo, godono di condizioni più favorevoli i dipendenti che, prima del 1° gennaio 1962, erano inquadrati nel grado A 1 o A 2: le loro spettanze pecuniarie sono determinate in base alle disposizioni dell'art. 42 del vecchio statuto dei dipendenti CECA del 1956.

Per gli altri dipendenti CECA inquadrati in gradi diversi anteriormente al 1° gennaio 1962, le spettanze pecuniarie sono fissate in base all'art. 34 del vecchio statuto e all'art. 50 del regolamento generale CECA.

Nell'uno e nell'altro caso, però, il versamento delle indennità in una moneta di-

1 — Traduzione dal francese.

versa dal franco belga rimane soggetto al criterio fissato dall'art. 63 dello statuto già ricordato.

Il Gillet contesta il sistema di calcolo impiegato per determinare l'indennità di liquidazione versatagli e chiede — come ex dipendente CECA — di poter fruire del regime più favorevole previsto dall' art. 42 del vecchio statuto.

In subordine chiede quanto meno l'applicazione dell'art. 34 dello stesso statuto.

In secondo luogo il Gillet contesta l'applicazione dell'art. 63 dello statuto attualmente vigente; a suo giudizio, l'indennità di liquidazione dovrebbe venirgli versata in lire italiane, in base al tasso del cambio praticato nel giorno del versamento e non secondo il corso del cambio del 1965.

Con nota 7 febbraio 1974, la Commissione ha accolto la prima richiesta in quanto ha consentito a che l'importo dell'indennità fosse determinato secondo l'art. 34 del vecchio statuto.

Il ricorrente non si è però accontentato di tale soluzione. Nel ricorso egli chiede l'annullamento della decisione contenuta nella nota della Commissione. Le conclusioni si articolano su due punti:

— egli ritiene illegittimo il rifiuto opposto gli allorché ha chiesto di poter fruire delle disposizioni dell'art. 42 dello statuto CECA;

— insiste nel contestare il versamento dell'indennità spettantegli in lire italiane in base al corso del cambio del 1° gennaio 1965.

Nei confronti dell'art. 5 nn. 1 e 2 del regolamento n. 2530/72 egli eccepisce l'illegittimità, in quanto tale disposizione opera una discriminazione tra ex dipendenti CECA a seconda che siano entrati in servizio prima o dopo il 1° gennaio 1962.

Infine il Gillet mette in dubbio anche la legittimità dell'art. 99 dello statuto del personale CECA, elaborato nel 1962, che contiene disposizioni transitorie valide per alcuni membri di detto personale.

Giungendo alla logica conclusione, il Gillet vi chiede di pronunciarvi anche sul merito, competenza di cui disponete nelle controversie in materia di pubblico impiego, e di stabilire l'importo dell'indennità sulle basi che egli ritiene eque, nonché della pensione che potrà richiedere in un secondo tempo.

Sul primo punto non esito a proporvi di disattendere la domanda. Il Gillet tenta infatti di sfruttare anzitutto la differenza di trattamento fatta dall'art. 5 del regolamento n. 2530/72 tra gli ex dipendenti CECA in funzione della loro data di assunzione. In secondo luogo, egli invoca un vincolo contrattuale, dal quale è scaturito il diritto conseguente alla sua promozione in A 1, successiva al 1962, grado in cui era inquadrato al momento delle dimissioni.

Proprio questo mi pare il punto inaccettabile e esso viene contraddetto dalla costante giurisprudenza della Corte, che si fonda sull'indole del vincolo giuridico tra dipendenti ed istituzioni.

Come ho detto nelle cause Reinarz e Becker (177-73, 5-74 e 10-74), tale vincolo non è contrattuale. Il suo fondamento risiede nei regolamenti, nello statuto.

L'autorità comunitaria ha dunque la facoltà di modificare lo statuto quando e come crede in funzione dell'interesse del servizio, purchè tali modifiche siano apportate dall'autorità competente, cioè dal Consiglio e purché tali modifiche non abbiano effetto retroattivo a detrimento dei dipendenti. Altro requisito è che siano immuni da sviamento di potere.

I dipendenti non possono appellarsi ai diritti quesiti, salvoché essi non siano insorti nel regime precedente la modifica apportata dall'autorità competente.

Nella fattispecie è pacifico che il ricorrente, il cui periodo di prova nel grado A 4 è iniziato il 15 gennaio 1962 per terminare (positivamente) il 15 luglio successivo, non può invocare l'art. 42 del vecchio statuto CECA del 1956 che — in forza dell'art. 5 del regolamento

n. 2530/72 — favorisce soltanto i dipendenti i quali, anteriormente al 1° gennaio 1962, erano già stati nominati in ruolo ed inquadrati nei gradi A 1 o A 2.

Al Gillet non è nemmeno possibile invocare le disposizioni transitorie di cui all' art. 99 del nuovo statuto 1962, che si riferiscono espressamente al presupposto dell'inquadramento alla data del 31 dicembre 1961, dal quale dipende la facoltà di percepire le spettanze pecuniarie di cui all'art. 42 del vecchio statuto.

Aggiungo che, con l'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 259/68, che rappresenta la disciplina comune del rapporto d'impiego di tutti i dipendenti delle Comunità, a norma dell'art. 24 del trattato detto di fusione dell'8 aprile 1965, il ricorrente è automaticamente rimasto escluso dalla sfera d'applicazione delle disposizioni transitorie del 1962 a favore dei dipendenti che, anteriormente al 1° gennaio dello stesso anno, non godevano delle garanzie dello statuto 1956.

In forza dell'art. 2 — in fine — del regolamento, le disposizioni transitorie di cui agli artt. 93-105 dello statuto 1962 non potevano più venir loro applicate.

Il calcolo delle spettanze del Gillet, che ha volontariamente lasciato l'impiego a norma dell'art. 5 n. 1 del regolamento n. 2530/72, può solo effettuarsi in base all'art. 34 del vecchio statuto, com'è pure stato ammesso dalla Commissione.

Tale soluzione è inoltre confortata dalla sentenza 2 luglio 1969, 1-68, Pasetti Bombardella/Commissione (Racc. 1969, pag. 235) nella quale la Corte ha disatteso la richiesta di un dipendente, che nel regime del vecchio statuto era inquadrato al grado A 3, di poter fruire dei vantaggi pecuniari offerti dall'art. 42 dello stesso statuto.

È indiscusso, nella fattispecie, che il Gillet è stato promosso al grado A 2 il 1° agosto 1965, mentre la richiesta sarebbe stata giustificata solo se tale promozione fosse stata anteriore al 1° gennaio 1962.

Il mezzo tratto dalla disparità di trattamento tra dipendenti, a secondo del loro inquadramento negli alti gradi della categoria A ad una data determinata, si rivela privo di fondamento. Infatti i vantaggi che l'art. 5 del regolamento n. 2530/72 offre a coloro che avevano un determinato inquadramento anteriormente al 1° gennaio 1962, in contrapposizione a coloro che sono stati inquadrati nei gradi A 2 e A 1 successivamente, sono la normale e logica conseguenza delle disposizioni transitorie, che avevano unicamente la funzione di mantenere i diritti quesiti. Nessuna norma, di rango superiore a quelle statutarie, obbligava il legislatore comunitario a conferire gli stessi vantaggi anche ai dipendenti inquadrati successivamente al 1° gennaio 1962. Un trattamento diverso nei confronti di tali dipendenti non costituisce quindi una discriminazione illegittima.

Il primo capo della domanda può dunque venir disatteso.

Circa il secondo capo, vertente sul versamento dell'indennità in lire italiane al cambio praticato sul mercato libero alla data dell'ordine di pagamento, è opportuno osservare che, nonostante il burrascoso andamento dei cambi dal 1965, le istituzioni comunitarie continuano a versare gli emolumenti dei dipendenti al cambio riconosciuto dal Fondo monetario internazionale e vigente il 1° gennaio 1965. La situazione è rimasta immutata, anche dopo il 21 dicembre 1971, data di entrata in vigore dei «tassi centrali» stabiliti a Washington e praticati dalle banche centrali nell'ambito della riduzione delle fluttuazioni del cambio e nonostante il fatto che l'accordo monetario europeo, che si imperniava sulla stessa unità di conto prevista dal trattato CECA, non fosse più in vigore dal 31 dicembre 1972.

Quindi per il ricorrente, che ha fissato la propria residenza in Italia, l'indennità di liquidazione, calcolata in franchi belgi, va integrata secondo il coefficiente correttore vigente per i dipendenti che lavorano in Italia. L'indennità gli viene versata in lire al cambio in vigore il 1° gennaio 1965, cioè Lit. 12,50 per un franco. È innegabile che la parità effettiva, nel giugno 1974 ad esempio, era net-

tamente più alta (17,10 lire per 1 franco belga).

È evidente l'interesse del Gillet a riscuotere l'indennità al cambio del giorno del pagamento.

La Commissione afferma che il coefficiente correttore tiene conto non solo del costo della vita nella sede di servizio o di residenza, ma anche dell'inconveniente rappresentato dalla svalutazione della moneta italiana.

L'argomento non persuade, poiché i coefficienti correttori sono stati creati e sono computati soltanto in funzione del costo della vita nelle rispettive sedi di servizio, come risulta dal tenore dello stesso art. 65.

Il ricorrente rileva, giustamente, che la decisione del Consiglio del 14 maggio 1973, l'ultima in ordine di tempo in quel momento, in materia di coefficienti correttori stabilisce che l'integrazione concessa aveva la funzione di compensare il forte aumento del costo della vita registrato negli Stati membri fino al 31 dicembre 1972. La decisione di lasciar «fluttuare» la lira è posteriore alla decisione del Consiglio, che non poteva avere la funzione di compensare le conseguenze del nuovo provvedimento monetario.

Non penso però che l'art. 65 sia illegittimo in quanto viene praticamente applicato facendo riferimento a cambi fissi. Non vi sono principi giuridici generali che possano imporre alle istituzioni comunitarie di attenersi, indipendentemente dall'applicazione dei coefficienti correttori, al cambio effettivo dovendo calcolare in moneta diversa dal franco belga le spettanze dei dipendenti o degli ex dipendenti.

Tuttavia mi pare opportuno avanzare alcune riserve sul sistema seguito da tali istituzioni.

Se per motivi intrinseci di praticità si ammette che il coefficiente correttore tiene conto — entro certi limiti — della svalutazione delle monete di alcuni Stati membri, la disciplina vigente in materia non già di liquidazione, ma di pensione, mi pare costituisca un trattamento di favore per i pensionati.

Infatti l'art. 45 dell'allegato VIII dello statuto consente loro di optare per il versamento della pensione in una moneta diversa da quella del paese di residenza. Ad esempio un pensionato residente in Italia, la cui pensione viene integrata secondo il coefficiente correttore italiano, può chiedere anche il pagamento in franchi belgi.

Tale disposizione ricalca quella del regolamento generale del personale della CECA, in vigore anteriormente al 1962, periodo in cui i pensionati non avevano la scelta tra vari coefficienti correttori.

Nell'esempio da noi scelto, il titolare della pensione ha un vantaggio sul cambio ed evita la cristallizzazione del suo reddito allineato al livello dei prezzi del paese di residenza, per di più fruisce degli aumenti del coefficiente correttore vigente per tale paese, come sostiene la commissione di controllo che stigmatizza questa situazione dal 1969.

Ma aggiungo che tale situazione si risolve in una sperequazione tra i pensionati residenti nello stesso paese, giacché, a seconda dei casi, la pensione è versata nella moneta scelta dall'interessato e può venir integrata secondo un coefficiente correttore diverso da quello vigente nel paese in cui hanno provvisoriamente sede le Comunità. Infine, se del caso, la pensione è convertita in franchi belgi.

Sotto alcuni aspetti è illogico negare tale facoltà al ricorrente, allorché il coefficiente correttore in base al quale è integrata l'indennità transitoria è quello stabilito a norma dell'art. 82 n. 1 dello statuto, disposizione collocata nel capitolo pensioni.

Il Gillet chiedeva ancora di poter fruire di tale disposizione nel reclamo del 1° ottobre 1973, per il caso che non gli fossero state versate le spettanze secondo il tasso di cambio effettivo. Comunque egli potrà chiedere questa forma di pagamento allorché presenterà la domanda di pensione.

A mio avviso, però, se si estendesse la disciplina delle pensioni all'indennità di li-

quidazione corrisposta a norma dell'art. 3 del regolamento n. 2530, si creerebbe una disparità di trattamento tra il personale che la percepisce e risiede nello stesso paese. Si dovrebbe invece modificare il sistema di versamento delle pensioni, cioè ogni pensione integrata dal coefficiente correttore dovrebbe obbligatoriamente venir versata nella moneta del paese in cui tale coefficiente viene applicato.

Si può rilevare una seconda anomalia nel sistema di pagamento delle indennità di liquidazione. Pare che il cambio contemplato dall'art. 63 dello statuto ed in base al quale si effettuano i pagamenti in moneta diversa dal franco belga sia diverso dai cambi in base ai quali si effettuano i saldi di bilancio. La Commissione riconverte in franchi belgi, in base al cambio del 1969, la somma convertita in franchi belgi al cambio del 1965. Così per due operazioni effettuate nella stessa moneta si usano due misure: lo stipendio o la liquidazione sono contabilizzati in uscita per un importo diverso da quello effettivamente sborsato. Questo si verifica per i dipendenti che prestano servizio in Francia, nel Regno Unito e in Germania.

In effetti, la Commissione, rispondendo alle osservazioni della commissione di controllo, ammetterebbe che «l'art. 63 non corrisponde più appieno, in questo periodo di instabilità monetaria, allo scopo perseguito nel 1962, cioè alla effettiva garanzia dello stesso potere d'acquisto nei confronti degli stipendi di tutti i dipendenti, indipendentemente dalla sede di servizio o dalla residenza».

Infine, il Consiglio dei ministri pare abbia ammesso, rispondendo il 26 aprile 1972 all'interpellanza scritta di un parlamentare europeo, «la possibilità che provvedimenti monetari, adottati negli ultimi anni, abbiano influito sulla parità del potere d'acquisto degli stipendi». Nella stessa risposta si è dichiarato disposto ad esaminare ogni proposta della Commissione onde eliminare, grazie alle disposizioni statutarie, ogni svantaggio per i dipendenti provocato da svalutazioni monetarie nei paesi in cui prestano servizio.

Ad una nuova interpellanza sulla stessa materia, del 5 luglio 1973, il Consiglio rispondeva che, non avendo la Commissione presentato proposte in merito, non era possibile pronunciarsi. Ciò desta meraviglia, in quanto fin dal 28 marzo 1969 la Commissione ha proposto che il 1° gennaio 1969, in materia di cambi, costituisca la data chiave finora considerata il 1° gennaio 1965. D'altro canto, nella risposta alle critiche della commissione di controllo sui conti dell'esercizio 1970, essa ha affermato che «tale proposta da quel momento è all'esame».

In una terza risposta ad un'interpellanza, il 9 marzo 1970, la Commissione informava un parlamentare che le trattative sulla revisione dello statuto, svolte presso il Consiglio, contemplano l'esame della proposta della Commissione tendente ad assumere il 1° gennaio 1970 come data base invece del 1° gennaio 1965, onde controbilanciare gli effetti delle variazioni nei cambi.

Comunque il Consiglio potrebbe, in forza dell'art. 152 del trattato CEE, chiedere alla Commissione di presentare proposte ad hoc.

Tali considerazioni rientrano però nel settore della «lege ferenda».

Sullo sfondo della disciplina attuale, l'art. 63 non mi pare inficiato da irregolarità, anche se i suoi effetti non rispondono ai principi di equità. La sua applicazione nel caso di specie mi pare giuridicamente ineccepibile. A malincuore vi propongo di disattendere anche il secondo capo della domanda. Oso proporre alle istituzioni comunitarie di accelerare la procedura di definizione dell'unità di conto contemplata dall'art. 63, cosicché essa sia quanto più possibile consona alla realtà economica.

Propongo insomma di respingere il ricorso e di pronunciarvi sulle spese secondo i dettami dell'art. 70 del regolamento di procedura.