Nella causa 28/83,

SANDRO FORCHERI, dipendente della Commissione delle Comunità europee, con l'avv. E. Lebrun, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. T. Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

ricorrente,

sostenuto da

LUIGI CASELLA, ENRICO OSIO, CORNELIA OUD E JAN ROBERT DE RIJK, dipendenti della Commissione, con l'avv. E. Lebrun, e con domicilio del pari eletto in Lussemburgo presso l'avv. T. Biever,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico principale sig. B. Paulin, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. O. Montalto, membro dell'ufficio legale della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta dal

GOVERNO DEL REGNO DEL BELGIO, rappresentato dall'avv. Waelbroeck, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

causa avente ad oggetto:

— la condanna della Commissione ad adottare tutti i provvedimenti necessari affinché venga ripristinata al 100 %, con effetto retroattivo al 1° febbraio 1982, la convertibilità della retribuzione del ricorrente, versata dalla Commissione, in franchi belgi convertibili;

— l'annullamento del silenzio rifiuto opposto al reclamo proposto dal ricorrente il 29 luglio 1982 e, in quanto occorra, l'annullamento del silenzio rifiuto opposto alla domanda di assistenza presentata l'8 febbraio 1982,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori K. Bahlmann, presidente di Sezione, P. Pescatore e O. Due, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e la fase scritta

1. La normativa belgo-lussemburghese in fatto di operazioni di cambio è caratterizzata dall'esistenza di due distinti mercati dei cambi, cioè un mercato regolamentato in cui i margini di oscillazione dei franchi belga e lussemburghese rispetto ad altre monete vengono mantenuti entro determinati limiti, a causa dell'intervento della Banque nationale de Belgique, e un mercato libero in cui la quotazione deriva dal gioco della domanda e dell'offerta, restando escluso qualsiasi intervento della Banque nationale. Ne consegue che i cambi praticati sui dui mercati hanno andamenti separati, mentre le quotazioni delle divise estere sul mercato libero sono in generale superiori a quelle del mercato regolamentato.

Le autorità belgo-lussemburghesi hanno tuttavia ritenuto che non fosse equa l'applicazione pura e semplice della normativa attinente a detti mercati regolamentato e libero ai dipendenti delle Comunità che non siano cittadini belgi o lussemburghesi. Esse hanno quindi escogitato un regime speciale per detti dipendenti. All'inizio questo regime offriva a detti dipendenti la possibilità di ottenere delle autorizzazioni per trasferire da un conto «normale», cioè del genere che può essere aperto dai residenti belgi («regnicoli») o lussemburghesi, delle somme all'estero e di acquistare divise sul mercato regolamentato, alla sola condizione che non fossero usate a questo scopo importi superiori ad una parte determinata dello stipendio versato dalla Comunità. Onde facilitare il controllo, all'inizio degli anni 70, si decideva di istituire dei conti stranieri convertibili speciali, me-

diante i quali potevano essere effettuate tutte le operazioni di cambio sul mercato regolamentato. Questi conti potevano essere alimentati solo dagli stipendi versati dalla Comunità e da importi trasferiti da altri conti convertibili.

Di fatto avveniva frequentemente che i dipendenti si valessero delle possibilità offerte dai conti stranieri convertibili speciali per acquistare sul mercato regolamentato divise estere e rivenderle immediatamente sul mercato libero («arbitraggio»), traendo profitto dalla differenza fra le due quotazioni («aggio»).

Per porre termine a questa prassi, il 21 dicembre 1981, l'Institut belgo-luxembourgeois des changes (IBLC) modificava il sistema in atto nel senso che da quel momento sui conti convertibili speciali poteva essere versato, salvo espressa autorizzazione, solo il 25 % delle somme corrisposte come retribuzione, il che aveva la conseguenza di limitare a detta percentuale la possibilità di acquistare liberamente le divise estere sul mercato regolamentato.

Questa nuova normativa aveva tuttavia la conseguenza di privare gli interessati della possibilità di decidere in ogni caso circa l'uso del loro stipendio, vuoi nel territorio dell'unione economica belgo-lussemburghese (UEBL), vuoi fuori di questo, e di fruire in questo secondo caso del mercato regolamentato. In seguito a detto provvedimento, le istituzioni della Comunità ricevevano numerose domande di assistenza, indi reclami a norma dell'art. 90 dello Statuto. Le istituzioni compivano quindi dei passi presso l'IBLC affinché fosse reintrodotta la possibilità, per gli impiegati che non fossero belgi né lussemburghesi, di far versare il loro intero stipendio su un conto convertibile.

Il 1° giugno 1982, l'IBLC emetteva una circolare in cui era detto che gli impiegati erano nuovamente autorizzati a far versare il loro intero stipendio su un conto straniero convertibile speciale, purché l'istituzione da cui dipendevano controfirmasse una dichiarazione con cui il titolare del conto ammetteva di essere al corrente «di aver l'obbligo di ricevere la propria retribuzione vuoi attraverso un conto convertibile, vuoi in divise estere da cedersi obbligatoriamente entro otto giorni ad una banca ammessa al mercato regolamentato».

A parte ciò il titolare doveva impegnarsi ad astenersi, fra l'altro, da:

«qualsiasi operazione diretta ad eludere dette disposizioni, quali le operazioni di arbitraggio, cioè acquistare divise estere sul mercato regolamentato o effettuare storni su conti stranieri convertibili al fine di procurarsi mezzi di pagamento destinati a far fronte a spese correnti nell'UEBL».

Se non firmavano questo impegno i titolari di conti stranieri convertibili speciali restavano soggetti al provvedimento 21 dicembre 1981 sopra menzionato.

2. Il ricorrente, sig. Sandro Forcheri, cittadino italiano, è un dipendente della Commissione.

Convinto che il provvedimento dell'IBLC in data 21 dicembre 1981 fosse illegittimo e ledesse il suo status di impiegato delle Comunità europee, l'8 febbraio 1982 presentava alla Commissione una domanda di assistenza in forza dell'art. 24 dello Statuto, Questa domanda rimaneva senza esito.

Inoltre, ritenendo che l'impegno proposta in seguito alla circolare 1° giugno 1982 dell'IBLC sia inaccettabile, che questo modo di procedere alternativo fosse sempre illegittimo e dato che la Commissione non aveva dato seguito alla sua domanda di assistenza, il 29 luglio 1982 il ricorrente proponeva un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto. Essendo questo reclamo del pari rimasto senza esito, con atto registrato nella cancelleria della Corte il 23 febbraio 1983 il Forcheri ha proposto il presente ricorso.

3. Con ordinanza della Corte (Seconda Sezione) 14 luglio 1983, quattro dipendenti della Commissione, cioè i signori Luigi Casella, Enrico Osio, la signora Cornelia Oud e il signor Jan Robert de Rijk, sono stati ammessi ad intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni del ricorrente. Infine, con un'altra ordinanza della Corte (Seconda Sezione) dello stesso giorno, il governo del Regno del Belgio è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta.

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

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

in via principale:

— dichiarare ricevibile il ricorso e accoglierlo;

— di conseguenza,

condannare la convenuta ad adottare tutti i provvedimenti necessari affinché sia ripristinata al 100 %, con effetto retroattivo al 1° febbraio 1982, la convertibilità della retribuzione del ricorrente corrisposta in franchi belgi convertibili dalla convenuta; annullare il silenzio rifiuto opposto al reclamo del ricorrente in data 29 luglio 1982 e, in quanto occorre, annullare il silenzio rifiuto opposto alla domanda di assistenza presentata dal ricorrente l'8 febbraio 1982;

— condannare la convenuta alla spese;

in subordine:

— ordinare la produzione ad opera della convenuta del o dei verbali relativi all'assenso da essa dato al secondo provvedimento dell'IBLC.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese di causa.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Introduzione

1. Il *ricorrente* deduce in mezzo unico, relativo al disconoscimento e/o la trasgressione:

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

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

c) della prima direttiva del Consiglio, in data 11 maggio 1960, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato (GU 1960, pag. 921), emendata dalla seconda direttiva del Consiglio, in data 18 di-

cembre 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 norme e di principi guiridici generali, in particolare dei principi d'uguaglianza e di giustizia distributiva, nonché dell'obbligo di assistenza.

Il ricorrente sostiene che, con le decisioni impugnate dell'IBLC, lo Stato belga è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato e/o dal diritto da questo derivato e leso il suo status e che la convenuta, avendo l'obbligo di curare l'osservanza delle disposizioni del Trattato e/o di quelle adottate in forza dello stesso ed avendo, fra l'altro, l'obbligo di assistere i propri dipendenti, ivi compreso il ricorrente, non ha adottato tutti i provvedimenti necessari perché fossero annullate dette decisioni, partecipando quindi, in un certo senso, all'attuazione della decisione dell'IBLC contenuta nella circolare 1° giugno 1982.

2. La *Commissione* ribatte che tutti i provvedimenti di cui il ricorrente si duole provengono dalle autorità belghe, non già dalla Commissione.

L'atteggiamento della Commissione per quanto riguarda il pagamento delle retribuzioni ai propri dipendenti non è mutato, né a partire dal 21 dicembre 1981, né a partire dal 1° giugno 1982. Essa si è infatti limitata a stornare, dai propri conti ai conti indicati dai suoi dipendenti, le retribuzioni e i vari assegni in franchi belgi o lussemburghesi, senza precisare ulteriormente questa moneta. La ripartizione di questa somma fra un conto straniero convertibile speciale ed un conto assimilato regnicolo viene effettuata dalla banche, mentre la Commissione non interviene affatto in questa operazione. Essa non avrebbe del resto il potere di farlo.

Sulla ricevibilità

1. Senza mettere in dubbio la ricevibilità del ricorso, la *Commissione* deduce che le conclusioni dell'atto introduttivo sono in parte irricevibili o eccessive, dato che essa si trova nell'impossibilità, tanto di fatto quando di diritto, di adottare «tutti i provvedimenti necessari affinché sia ripristinata al 100 %, con effetto retroattivo, ... la convertibilità della retribuzione del ricorrente corrisposta in franchi belgi convertibili dalla convenuta». I poteri della Commissione si limitano ad ordinare lo storno delle somme che possono fruire della convertibilità, mentre tutto il resto dipende dalle autorità belgo-lussemburghesi e dalle direzioni delle banche soggette a dette autorità.

Il ricorso, secondo la logica, può sollevare unicamente le seguenti questioni:

1. Se la Commissione abbia debitamente adempiuto l'obbligo di assistenza agendo tempestivamente ed efficacemente a favore dei propri dipendenti la cui situazione era stata perturbata dal provvedimento dell'IBLC 21 dicembre 1981.

2. Se la Commissione potesse essere soddisfatta dei provvedimenti adottati dall'IBLC nel giugno 1982 ovvero avesse l'obbligo di continuare per la

via intrapresa onde ottenere dalle autorità belghe provvedimenti ancora più favorevoli.

Di conseguenza le conclusioni del ricorrente si possono ridurre a due soli aspetti, cioè l'accertamento di un'omissione della Commissione e, eventualmente, la condanna al risarcimento dei danni.

Anche in questo contesto limitato il ricorrente non ha il diritto di discutere dell'uso fatto dalla Commissione dell'intera gamma di mezzi di cui dispone e, in particolare, dell'avvio del procedimento contemplato dall'art. 169 del Trattato nei confronti dei due Stati di cui trattasi, dato che l'atto con cui la Commissione si rifiuta di avviare il procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro non può costituire oggetto né di un ricorso di annullamento né di un ricorso per carenza (vedi sentenza della Corte 1° marzo 1966, Lütticke, causa 48/65, Racc. 1966, pag. 28). Se ciò non bastasse, nell'ambito di un procedimento in forza dell'art. 169 del Trattato, la Commissione si limita in generale a chiedere alla Corte l'accertamento dell'inadempimento di uno Stato, il che non gioverebbe comunque al ricorrente. Infine e soprattutto, va ribadito che, nel merito, i nuovi provvedimenti dell'IBLC non sono giuridicamente criticabili.

2. Il *ricorrente*, pur ammettendo che i provvedimenti impugnati dell'IBLC non provengono dalla convenuta ma da uno Stato membro, rilvea che la convenuta ha, fra l'altro, un obbligo di assistenza nei confronti dei propri dipendenti nonché l'obbligo di curare che sia osservato, in particolare, il protocollo. In forza di questi obblighi il ricorrente, il quale sostiene che i provvedimenti impugnati dell'IBLC, che lo riguardano direttamente, sono illegittimi per il diritto comunitario, può esigere che la convenuta si valga di tutti i mezzi necessari e disponibili perché questi provvedimenti siano abrogati con effetto retroattivo. Non essendosi la convenuta valsa di tutti questi mezzi, il capo della domanda diretta ad ottenere che la convenuta sia condannata «ad adottare tutti i provvedimenti necessari affinché sia ripristinata al 100 %, con effetto retroattivo al 1° febbraio 1982, la convertibilità della retribuzione del ricorrente corrisposta in franchi belgi convertibili dalla convenuta» è ricevibile, indipendentemente dal fatto che egli possa esigere del pari che la convenuta si valga dell'ultimo mezzo di cui dispone, cioè il ricorso per inadempimento.

Quanto a quest'ultimo mezzo, va rilevato il carattere speciale del presente ricorso, che è un ricorso di merito a norma degli articoli 179 del Trattato e 91 dello Statuto e, quindi, proposto da un dipendente nei confronti del quale la Commissione ha degli obblighi specifici. Il dipendente che si dolga di atti di uno Stato membro, illegittimi rispetto al diritto comunitario e che non solo lo riguardano direttamente, ma ledono inoltre il suo status, ha il diritto di esigere dalla convenuta che, non avendo ottenuto in altro modo l'annullamento di detti atti, essa avvii il procedimento per inadempimento o in ogni caso, in subordine, la fase precontenziosa di questo. Se la Corte accerta che lo Stato membro è effettivamente venuto meno ad uno degli

obblighi impostigli dal Trattato, questo Stato, a norma dell'art. 171 del Trattato stesso, è tenuto ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte implica. Di conseguenza, grazie a detto procedimento, la convenuta è in grado di ottenere il risultato che il ricorrente si propone.

A torto quindi la convenuta ritiene irricevibile o eccessivo il capo della domanda di cui trattasi.

Nel merito

A — Sulla legittimità dei nuovi provvedimenti dell'IBLC

1. La tesi del ricorrente

a) Il *ricorrente* deduce che, a norma dell'art. 12, lett. c), del protocollo, i dipendenti delle Comunità fruiscono, nel territorio di ciascuno Stato membro, per quanto riguarda le disposizioni valutarie e di cambio, delle agevolazioni usualmente praticate ai dipendenti delle organizzazioni internazionali. Come dimostra in particolare la situazione anteriore al 21 dicembre 1981, sopra descritta, dette agevolazioni implicano la libera convertibilità in divise estere delle retribuzioni che le istituzioni comunitarie corrispondono ai loro dipendenti in franchi belgi convertibili.

Orbene, i due provvedimenti impugnati dell'IBLC ledono dette agevolazioni e, di conseguenza, trasgrediscono l'art. 12, lett. c), del protocollo. Il primo provvedimento limita infatti al 25 % la quota delle retribuzioni che può essere versata su un conto straniero convertibile speciale e il secondo provvedimento presuppone un determinato impegno, il quale è inaccettabile in quanto implica, per il dipendente, il sottoporsi al controllo dei cambi garantito da sanzioni penali e il rimettere alla valutazione dell'IBLC la determinazione delle operazioni illecite. Se ciò non bastasse, il dipendente è obbligato a cedere entro otto giorni ad una banca ammessa al mercato regolamentato le retribuzioni ricevute in valuta estera, obbligo che colpisce quindi anche gli importi trasferiti direttamente in divise dalle istituzioni a norma dell'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto.

b) In forza dell'art. 1 della prima direttiva del Consiglio 11 maggio 1960 per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato, gli Stati membri devono rilasciare «ogni autorizzazione di cambio necessaria per la conclusione o l'esecuzione delle transazioni e per i trasferimenti fra residenti degli Stati membri, aventi per oggetto i movimenti di capitali» relativi, fra l'altro, ai trasferimenti, durante la dimora, delle economie dei lavoratori. Oltre a ciò, le operazione di cui trattasi vanno effettuate «sulla base dei corsi di cambio applicati per i pagamenti relativi alle transazioni correnti», in altre parole al cambio ufficiale, cioè il cambio sul mercato regolamentato.

Di conseguenza, i provvedimenti dell' IBLC, nella parte in cui hanno come risultato il sottoporre in tutto o in parte le operazioni di cui trattasi al mercato libero, i cui cambi non sono ufficiali e sono inoltre svantaggiosi rispetto al cambio ufficiale, trasgrediscono l'art. 1 di detta direttiva e, in un certo senso, sono misure di effetto equivalente ad una restrizione del trasferimento.

c) I provvedimenti impugnati dell'IBLC trasgrediscono il principio d'uguaglianza, dato che hanno l'effetto di porre i dipendenti delle Comunità europee che lavorano nel Belgio o nel Lussemburgo in una situazione diversa rispetto al cittadini della Comunità che dipendano da un'organizzazione internazionale o da un governo straniero e che svolgano le loro mansioni in un paese diverso dal Belgio o dal Lussemburgo, cittadini per i quali le autorità competenti non impongono alcuna restrizione di cambio a proposito della loro retribuzione.

Se ciò non bastasse, anche nel Belgio o nel Lussemburgo i provvedimenti dell'IBLC sono applicati in modo diverso alle varie categorie di persone. In realtà, solo gli impiegati internazionali vi sono soggetti, a differenza dei diplomatici.

d) D'altro canto, i provvedimenti impugnati si risolvono in una appropriazione indebita da parte dello Stato belga. Le retribuzioni dei dipendenti delle Comunità provengono infatti dalle risorse proprie di queste. Orbene, trasformando d'imperio ed in modo unilaterale somme convertibili in somme non convertibili, in forza del provvedimento dell'IBLC del 21 dicembre 1981, le autorità belghe effettuano un'operazione illegittima a spese del contribuente europeo.

e) Infine, lo scopo perseguito dai provvedimenti dell'IBLC è quello di porre termine alle operazioni dette d'arbitraggio, operazioni che il ricorrente «non rivendica affatto il diritto di realizzare». Orbene, i provvedimenti non si limitano in realtà ad una soluzione tecnica atta ad evitare le operazioni di arbitraggio rigorosamente definite. Non è certo affatto necessario ledere lo status di stranieri dei dipendenti delle istituzioni comunitarie. Di conseguenza, la normativa impugnata è in contrasto con il principio di proporzionalità.

2. La tesi della Commissione

La *Commissione* ribatte che non è affatto necessario trattare particolareggiatamente la tesi sopra esposta. Si tratta unicamente di accertare se i nuovi provvedimenti dell'IBLC rendano necessario un secondo intervento da parte sua. Di conseguenza, basta esaminare detti provvedimenti e stabilire se essi contengano ancora aspetti criticabili. Questi provvedimenti hanno essenzialmente due aspetti, cioè il ripristino della convertibilità dell'intera retribuzione e la firma, da parte dei titolari di conti convertibili, della dichiarazione sopra riferita. Orbene, nessuno di questi due aspetti richiede un commento, dato che, di per sé, essi non ledono il ricorrente. Questi si limita del resto a criticare la «dichiarazione» in quanto si riferisce al divieto di arbitraggio.

a) Per quanto riguarda i mezzi dedotti dal ricorrente, la Commissione contesta che l'art. 12, lett. c), del protocollo dia al ricorrente il diritto di effettuare l'arbitraggio. Il fatto che una prassi di questo genere sia stata tollerata in passato non può assolutamente attribuire un diritto, dato che la copertura delle spese correnti di un dipendente che lavori nel Belgio o nel Lussemburgo non rende necessario

che questi sia in grado di effettuare operazioni di arbitraggio. L'art. 12, lett. c), del protocollo si limita infatti a prescrivere che il dipendente il cui paese di origine non sia il Belgio o il Lussemburo possa effettuare liberamente dei trasferimenti nel paese d'origine, o altrove all'estero, valendosi del proprio conto convertibile.

La Commissione ricorda che in forza dell'art. 18 del protocollo — e dell'art. 23 dello Statuto del personale — i privilegi, le immunità e le agevolazioni sono attribuite ai dipendenti delle Comunità esclusivamente nell'interesse di queste. A parte ciò, l'art. 23 dello Statuto stabilisce che «fatte salve le disposizioni [del protocollo] ... gli interessati non sono dispensati dall'adempimento dei loro obblighi privati, né dall'osservanza delle leggi e dei regolamenti di polizia in vigore».

Per concludere, il protocollo non è stato affatto trasgredito.

b) Per quanto riguarda l'asserita trasgressione dell'art. 1 della prima direttiva del Consiglio 11 maggio 1960, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato (in seguito emendato), questo mezzo è comunque infondato giacché la convertibilità è stata ripristinata.

c) Il sistema monetario europeo ha pieno vigore solo per sei Stati membri, fra cui il Belgio e il Lussemburgo, i quali del resto l'applicano solo a determinati negozi. Stando così le cose, non vi è uniformità dei tassi di trasferimento né, di conseguenza, disparità di trattamento dei dipendenti delle Comunità europee rispetto ai cittadini della Comunità che dipendano da un'organizzazione internazionale e prestino servizio in un paese che non sia il Belgio o il Lussemburgo.

Se ciò non bastasse, la nuova normativa dell'IBLC, per quanto consta alla Commissione, è applicata a tutti gli impiegati internazionali in servizio nel Belgio o nel Lussemburgo che si trovino nella stessa situazione dei dipendenti della Comunità. Per quanto riguarda in particolare i diplomatici, l'art. 12, lett. c), del protocollo non li nomina. Del resto, il ricorrente non deve perdere di vista un limite che non vale necessariamente per i diplomatici o per altri impiegati internazionali, cioè l'art. 63 dello Statuto, a norma del quale la retribuzione dei dipendenti delle Comunità europee «è pagata nella moneta del paese in cui il funzionario presta servizio». Di conseguenza, non si può nemmeno sostenere che vi sia disparità di trattamento fra i dipendenti delle Comunità in servizio nel Belgio o nel Lussemburgo e gli altri cittadini delle Comunità in servizio in detti paesi e che dipendano da altre organizzazioni internazionali o da governi esteri.

d) Per quanto riguarda l'assunto del ricorrente secondo cui i provvedimenti dell'IBLC si risolvono in un'appropriazione indebita da parte dello Stato belga, va detto fra l'altro che la questione non ha nulla a che vedere con la situazione individuale del ricorrente.

e) Infine, la normativa impugnata non è affatto in contrasto col principio di proporzionalità. La normativa è perfettamente adeguata alla situazione giuridica in atto, in quanto consente il libero trasferimento e la convertibilità completa

per tutte le operazioni che richiedono queste agevolazioni.

B — Sull'obbligo di assistenza della Commissione

1. La tesi del ricorrente

La Commissione, di fronte alla situazione illegittima sopra descritta e creata dagli illegittimi provvedimenti dell'IBLC non ha adottato i provvedimenti necessari affinché detti provvedimenti fossero revocati. La Commissione infatti non solo non ha più agito dopo il secondo provvedimento dell'IBLC del giugno 1982, ma ha pure collaborato attivamente all'elaborazione e, comunque, all'esecuzione di tale provvedimento, accettando di apporre la propria controfirma all'impegno che doveva essere firmato dai suoi dipendenti.

Di conseguenza, la Commissione è venuta meno all'obbligo di assistenza nei confronti dei propri dipendenti.

2. La tesi della Commissione

L'obbligo d'assistenza riguarda i mezzi, non già il risultato. Orbene, non appena venuta a conoscenza, alla fine di dicembre del 1981, dei primi provvedimenti dell'IBLC, la Commissione, ritenendo che il modo seguito per raggiungere lo scopo legittimo di porre termine alla prassi abusiva dell'arbitraggio fosse eccessivamente rigoroso e sproporzionato rispetto allo scopo, ha immediatamente compiuto dei passi presso l'IBLC e presso le autorità belghe in generale. In seguito, essa ha continuato ad interessarsi alla cosa fino al momento in cui l'IBLC ha adottato nuovi provvedimenti, che essa considerava soddisfacenti, nel giugno del 1982. (Questi provvedimenti ripristinavano la convertibilità completa delle retribuzioni, salvo per quanto riguarda l'arbitraggio, che la Commissione persiste nel ritenere indifendibile). Le parole usate dall'IBLC in questo secondo provvedimento sono forse criticabili sotto certi aspetti, ma in pratica il nuovo dispositivo attuato dall'IBLC — per quanto consta alla Commissione — non ha creato problemi concreti né, comunque, situazioni incompatibili col diritto comunitario. La Commissione segue regolarmente l'andamento della situazione e farebbe certo il necessario se ritenesse che l'IBLC applichi i provvedimenti attuali in modo non conforme al diritto comunitario.

Dato che un periodo di cinque mesi per ottenere da un'amministrazione nazionale la revoca sostanziale di provvedimenti che considera legittimi è estremamente breve, se ne deve concludere che la Commissione ha debitamente adempiuto l'obbligo di assistenza nei confronti del ricorrente.

Le osservazioni degli intervenienti

1. *Luigi Casella, Enrico Osio e Jan Robert de Rijk* nonché *Cornelia Oud* chiedono alla Corte di condannare la Commissione alle spese dell'intervento.

2. Il *governo belga* ricorda che, fino al primo provvedimento dell'IBLC nel dicembre del 1981, i dipendenti delle Comunità, mediante una semplicissima operazione di arbitraggio fra il mercato regolamentato e quello libero, operazione resa possibile dal fatto di disporre di un conto convertibile, potevano aumentare in misura rilevante il loro reddito. Or-

bene, gli acquisti di divise estere contro franchi belgi sul mercato regolamentato, effettuati unicamente a scopo di lucro, avvenivano a spese delle riserve di cambio della Banque nationale de Belgique e rendevano più complicato e più oneroso il sostegno del franco belga. A parte ciò, detti arbitraggi facevano sì che le spese correnti di consumo dei dipendenti comunitari nell'UEBL erano pagate mediante franchi ottenuti cedendo divise estere sul mercato libero, mentre tali spese, per la parte in cui implicavano delle importazioni, dovevano essere in definitiva sostenute dal Belgio mediante riserve di cambio del paese, cioè divise estere acquistate sul mercato regolamentato.

Lo stesso ricorrente ammette che lo scopo degli impugnati provvedimenti dell'IBLC, cioè il porre termine alle operazioni di arbitraggio, poteva essere considerato non illegittimo. Il ricorrente vorrebbe tuttavia limitare la nozione d'arbitraggio alla forma semplicissima che questo assumeva prima che l'IBLC adottasse i noti provvedimenti, il che secondo il governo belga è inammissibile. Non si tratta di vietare una tecnica determinata, bensì di impedire che il conto convertibile venga usato in modo che il suo titolare possa indebolire il franco belga pur fruendo per le proprie spese nell'UEBL dei provvedimenti di difesa adottati dalle autorità monetarie e di cui queste sostengono l'onere.

Questo scopo è stato raggiunto mediante un sistema implicante un minimo di restrizioni indispensabili, imposte per l'uso dei conti convertibili intestati ai dipendenti europei.

Pur se il secondo provvedimento dell' IBLC implica che il dipendente assuma un determinato impegno, questo è redatto in modo abbastanza chiaro per impedire gli abusi che il ricorrente sembra temere. Per quanto riguarda gli obblighi specifici contenuti in detto impegno, va rilevato soprattutto che si tratta di vietare, non già questa o quella tecnica di arbitraggio, bensì un risultato il quale, mentre è stato raggiunto fino a un certo momento in modo molto semplice, potrebbe essere in seguito ottenuto in modo più complesso. È questo il motivo per cui l'impegno non contiene un elenco completo dei metodi atti a far conseguire il risultato vietato. L'impegno stabilisce inoltre che, in caso di inosservanza dei propri obblighi, il dipendente rischia che l'IBLC agisca nei suoi confronti, cioè lo denunzi all'autorità giudiziaria; nel caso in cui questa decida di avviare l'azione penale, spetta ai giudici — non già all' IBLC — pronunziarsi circa l'esistenza di un illecito e sulle sue conseguenze penali e civili. Va detto infine che l'obbligo imposto al dipendente di cedere, entro otto giorni, sul mercato regolamentato la retribuzione versatagli in divise estere non riguarda affatto le somme trasferite dal dipendente a norma dell'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto. L'impegno precisa esattamente i limiti stabiliti per l'uso del conto convertibile al fine di acquistare divise estere, e queste operazioni sono autorizzate qualora siano necessarie

per adempiere un'obbligazione o per accantonare dei risparmi.

Il governo belga chiede pertanto alla Corte di respingere il ricorso e di condannare il ricorrente alle spese del suo intervento.

IV — La fase orale

All'udienza del 19 gennaio 1984 il ricorrente e gli intervenuti a suo favore, con l'avv. E. Lebrun, come pure la Commissione e il governo belga, intervenuto a favore della Commissione, rappresentati dal sig. B. Paulin, in qualità d'agente, e, rispettivamente, dall'avv. A. Vandencasteele, hanno svolto difese orali.

All'udienza il governo belga ha precisato che l'impegno che deve essere firmato dal dipendente mira unicamente a garantire che questi, per le spese correnti effettuate nel Belgio o nel Granducato del Lussemburgo, non cerchi di aumentare artificiosamente, mediante operazioni valutarie, le somme in franchi belgi di cui dispone. Viceversa, l'impegno non impedisce affatto il pagamento di spese all'estero, ivi compresi i doni.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 23 febbraio 1984.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 23 febbraio 1983, il sig. Sandro Forcheri, dipendente della Commissione delle Comunità europee e cittadino italiano, ha proposto un ricorso diretto a far condannare la Commissione ad adottare tutti i provvedimenti necessari affinché venga ristabilita per intero, con effetto retroattivo al 1° febbraio 1982, la convertibilità della retribuzione del ricorrente nonché all'annullamento del silenzio rifiuto opposto al reclamo in data 29 luglio 1982 e, in quanto occorra, all'annullamento del silenzio rifiuto opposto alla domanda d'assistenza presentata l'8 febbraio 1982.

2 È opportuno ricordare che vi sono due distinti mercati dei cambi per quanto riguarda i franchi belga e lussemburghese, cioè il mercato regolamento, in cui i margini di oscillazione rispetto alle altre monete sono mantenuti entro certi limiti, in seguito all'intervento delle banche centrali, e il mercato libero sul quale le quotazioni sono determinate dal gioco della domanda e dell'offerta, senza alcun interventi di dette banche. Dato che i cambi praticati sui due mercati hanno andamenti separati, le quotazioni delle divise estere sul mercato libero sono spesso superiori a quelle del mercato regolamento. Le

disposizioni vigenti in materia indicano le operazioni e i casi in cui l'acquisto o la vendita di divise può o deve essere effettuato, vuoi sul mercato regolamentato vuoi su quello libero.

3 Ritenendo che l'applicazione pura e semplice di tale normativa ai dipendenti delle Comunità che non fossero cittadini belgi o lussemburghesi non fosse equa, negli anni 70 le autorità belgo-lussemburghesi istituivano per detti dipendenti un regime specifico sotto forma di conti esteri convertibili speciali. Questi conti avevano la particolarità di poter essere alimentati unicamente con gli stipendi e con le indennità corrisposte dalla Comunità nonché con somme trasferite da altri conti convertibili e d'altro canto consentivano di effettuare tutte le operazioni di cambio sul mercato regolamentato.

4 Dato che la differenza fra i cambi praticati sul mercato regolamentato e, rispettivamente, su quello libero era in aumento verso la fine del 1981, numerosi dipendenti avevano preso l'abitudine di valersi delle possibilità offerte dai conti convertibili per effettuare operazioni dette d'«arbitraggio», consistenti nell'acquistare sul mercato regolamentato divise estere per rivenderle immediatamente sul mercato libero traendo così vantaggio in franchi belgi o lussemburghesi dalla differenza fra le due quotazioni. Per porre termine a questa prassi, il 21 dicembre 1981 l'Institut belgo-luxembourgeois du change (IBLC) modificava il sistema in atto nel senso che i conti convertibili speciali, salvo apposita autorizzazione, potevano essere alimentati solo per il 25 % delle somme corrisposte come stipendio o indennità, il che aveva la conseguenza di limitare la possibilità, per i dipendenti comunitari, di acquistare liberamente le divise estere sul mercato regolamentato.

5 In seguito a questo provvedimento le istituzioni della Comunità ricevevano dai loro dipendenti numerose domande di assistenza, indi reclami ai sensi dell'art. 90 dello Statuto del personale. Le istituzioni compivano dal canto loro dei passi presso l'IBLC, affinché fosse ripristinata la possibilità, per i dipendenti che non fossero belgi o lussemburghesi, di far versare per intero lo stipendio e le indennità su un conto convertibile.

6 In seguito a trattative con le istituzioni comunitarie, il 1° giugno 1982 l'IBLC emanava una circolare la quale stabiliva che i dipendenti comunitari erano di nuovo autorizzati a far versare per intero lo stipendio e le indennità su un conto estero convertibile speciale, tuttavia alla condizione che sottoscrivessero, con la controfirma dell'istituzione datrice di lavoro, una dichiarazione in forza della quale il titolare del conto convertibile

«— dichiara di sapere . . . di aver l'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 . . .;

. . .

— è stato informato che le somme in franchi belgi o in franchi lussemburghesi accreditati ai conti di cui sopra possono essere usate senza restrizioni, vuoi per effettuare pagamenti nel territorio dell'UEBL (Unione economica belgo-lussemburghese), vuoi per acquistare sul mercato regolamentato le divise estere occorrenti per adempiere, fuori del territorio dell'UEBL, le obbligazioni assunte o accantonare dei risparmi, che egli è disposto a comprovare a richiesta dell'IBLC;

— si impegna ad usare le somme accreditate a detto conto solo nel modo sopra indicato e 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;

— ammette che qualsiasi inosservanza a questo impegno l'esporrebbe all'azione alla quale IBLC potrebbe ricorrere nei suoi confronti».

7 Se non firmano questo impegno, i titolari di conti covertibili rimangono soggetti al regime istituito il 21 dicembre 1981, sopra descritto.

8 Il ricorrente, ritenendo che il regime del 21 dicembre 1981 fosse illegittimo e ledesse il suo status di dipendente delle Comunità europee, l'8 febbraio 1982 presentava alla Commissione una domanda di assistenza a norma dell'art. 24 dello Statuto del personale. A questa domanda non è mai stata data risposta.

9 Ritenendo che l'impegno proposto dalla circolare dell'IBLC 1° giugno 1982 fosse inaccettabile, che questo procedimento alternativo fosse pur sempre illegittimo e che la Commissione non avesse dato un seguito soddisfacente alla domanda di assistenza egli si è inoltre rifiutato di firmare l'impegno e, il 29 luglio 1982, ha proposto un reclamo a norma dell'art. 90, n. 2, dello Statuto. Non avendo il reclamo del pari avuto esito, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

10 Dinanzi alla Corte il ricorrente sostiene che i provvedimenti adottati dall'IBLC il 21 dicembre 1981 e, rispettivamente, il 1° giugno 1982, costituiscono trasgressione, da parte dei due Stati membri, dell'art. 67 del Trattato CEE nonché delle direttive adottate per l'attuazione di tale articolo. Questi provvedimenti sminuirebbero inoltre le agevolazioni che l'art. 12, lett. c), del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità ha riservato ai dipendenti di queste per quanto riguarda le norme valutarie o sui cambi. Infine, i provvedimenti trasgredirebbero i principi di uguaglianza e di giustizia distributiva.

11 Il ricorrente deduce che, di fronte a questa situazione illegittima, lesiva per lo status dei propri dipendenti, la Commissione non ha adottato i necessari provvedimenti. Essa sarebbe quindi venuta meno al proprio obbligo di assistenza contemplato in particolare dall'art. 24 dello Statuto del personale come pure agli obblighi inerenti al suo compito di «custode» del Trattato.

12 Di fronte a questi argomenti è opportuno rilevare anzitutto che, in occasione di un ricorso proposto da un dipendente a norma dell'art. 179 del Trattato CEE, non spetta alla Corte decidere se uno Stato membro sia venuto meno ad uno degli obblighi impostigli dal Trattato, né accertare se la Commissione abbia correttamente svolto il compito di custodia attribuitole, in particolare, dall'art. 155 del Trattato. Nel presente caso si tratta quindi unicamente di

stabilire se la Commissione, in quanto autorità che ha il potere di nomina, sia venuta meno all'obbligo di assistenza nei confronti di un dipendente il quale sostenga che uno Stato membro ha leso i diritti attribuitigli, nell'interesse delle Comunità, dal suo status di dipendente comunitario. Solo in relazione a tale problema l'esame dei provvedimenti nazionali può, eventualmente, costituire un preliminare.

13 In secondo luogo va ricordato che, in seguito ai primi provvedimenti adottati dall'IBLC nel dicembre del 1981, la Commissione ha compiuto, immediatamente e di conserva con le altre istituzioni comunitarie, dei passi presso l'IBLC onde far sostituire detti provvedimenti da altri i quali, pur ponendo termine all'uso scorretto dei conti convertibili speciali che recava agli interessati, mediante le operazioni di «arbitraggio», un vantaggio ingiusto, conservasse loro la facoltà di acquistare, sul mercato regolamentato, tutte le divise necessarie per finanziare le spese al di fuori dell'Unione economica belgo-lussemburghese. Proprio in seguito a questo intervento l'IBLC, con circolare 1° giugno 1982, istituiva il sistema attuale il quale offre di nuovo agli impiegati che non siano cittadini belgi o lussemburghesi la possibilità di far versare per intero lo stipendio e le indennità su un conto convertibile speciale, alla sola condizione di assumere gli obblighi indicati in una dichiarazione firmata.

14 Va quindi detto, come lo stesso ricorrente ha ammesso dinanzi alla Corte, che il presente ricorso solleva in realtà unicamente la questione se la Commissione avesse l'obbligo di continuare nel suo interessamento onde ottenere dalle autorità belghe e lussemburghesi l'abolizione o la modifica della dichiarazione che i suoi dipendenti dovevano firmare. Per risolverla basta esaminare le censure formulate dal ricorrente contro la lettera di detta dichiarazione.

15 Queste censure riguardano gli obblighi di cedere, ad una banca autorizzata ed al cambio del mercato regolamentato, le retribuzioni pagate in divise estere e di astenersi, non solo da operazioni di arbitraggio in senso stretto, ma pure da altre operazioni in divise allo scopo di procurarsi dei mezzi di pagamento destinati a coprire le spese correnti nell'Unione economica

belgo-lussemburghese. Infine, il ricorrente contesta, in quanto dipendente comunitario, di poter essere sottoposto al controllo dell'IBLC.

16 Per quanto riguarda i due primi obblighi va anzitutto osservato che, a norma dell'art. 63 dello Statuto del personale, la retribuzione è pagata nella moneta del paese in cui il dipendente presta servizio e quindi, nel caso del ricorrente, in franchi belgi. Le sole eccezioni a questa norma sono contemplate dall'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto, secondo il quale il dipendente che fruisca dell'indennità di dislocazione può trasferire una parte dei suoi emolumenti, tramite la propria istituzione, vuoi nella moneta dello Stato membro di cui è cittadino, vuoi in quella dello Stato membro in cui si trova il suo domicilio ovvero la residenza di un membro della famiglia a suo carico.

17 In secondo luogo si devono tener presenti le dichiarazioni che il governo belga, intervenuto a sostegno delle conclusioni della Commissione, ha fatto dinanzi alla Corte. Da queste dichiarazioni si desume che l'obbligo di cedere divise estere ad una banca autorizzata non vale affatto per la parte degli emolumenti transferita tramite l'istituzione a norma di detto art. 17 e che il diritto di acquistare divise estere sul mercato regolamentato comprende tutti i mezzi di pagamento necessari per far fronte alle spese del dipendente al di fuori dell'Unione economica belgo-lussemburghese, ivi compresi i doni.

18 Va quindi detto che le autorità monetarie belghe e lussemburghesi, coi provvedimenti adottati il 1° giugno 1982, hanno completamente ripristinato, in armonia con lo spirito del protocollo sui privilegi e sulle immunità, la possibilità per i dipendenti comunitari che non siano cittadini belgi o lussemburghesi di acquistare, sul mercato regolamentato, tutte le divise necessarie per far fronte alle spese al di fuori dell'Unione economica belgo-lussemburghese, alla sola condizione di astenersi da qualsiasi operazione in divise che abbia lo scopo di aumentare il valore in franchi belgi o lussemburghesi dei mezzi di pagamento destinati a far fronte alle spese nell'ambito dell'Unione e di sottoporsi al controllo delle autorità monetarie in proposito. Una condizione del genere non lede i dipendenti in modo pregiudizievole per gli interessi delle Comunità.

19 Stando così le cose, non si può sostenere che la Commissione sia venuta meno al proprio obbligo di assistenza nei confronti dei propri dipendenti per il fatto di non essersi opposta ai provvedimenti adottati dall'IBLC il 1° giugno 1982. Ne consegue che il ricorso va respinto.

Sulle spese

20 A norma dell'art. 60, § 2, del regolamento di procedura, il socombente è condannato 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. I signori Luigi Casella, Enrico Osio, Jan Robert de Rijk e la signora Cornelia Oud, che sono intervenuti a sostegno delle conclusioni del ricorrente, e il governo belga, che è intervenuto a sostegno delle conclusioni della Commissione, devono sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna delle parti, ivi compresi gli intervenienti, sopporterà le proprie spese.

Bahlmann Pescatore Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 marzo 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Seconda Sezione

K. Bahlmann