Nella causa 33/80,

RENATO ALBINI, es dipendente della Commissione delle Comunità europee, ed altri nove ex dipendenti della stessa istituzione, con l'avv. Raimondo Marini-Clarelli, del foro di Roma, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Victor Biel, 18 A, rue des Glacis,

ricorrenti,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal suo consigliere giuridico John Carbery, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Douglas Fontein, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, Kirchberg,

e

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico Joseph Griesmar e dal sig. Oreste Montalto, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuti,

causa avente ad oggetto quanto specificato nelle conclusioni dell'atto introduttivo,

LA CORTE (Prima Sezione),

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

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia e le conclusioni e gli argomenti dedotti dalle parti nella fase scritta del procedimento si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

La presente causa va considerata sullo sfondo del contesto normativo seguente:

Nella versione vigente fino al 31 marzo 1979, l'art. 63 dello Statuto del personale recitava:

«La retribuzione del funzionario è espressa in franchi belgi. Essa è pagata nella moneta del Paese nel quale il funzionario presta servizio. La retribuzione pagata in moneta diversa dal franco belga al funzionario, è calcolata sulla base delle parità accettate dal Fondo monetario internazionale e in vigore alla data del 1° gennaio 1965».

Questa parità era di 12,50 BFR per 1 DM e di 8 BFR per 100 LIT.

A norma dell'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto, un dipendente può chiedere che una parte dei suoi emolumenti sia trasferita regolarmente o eccezionalmente in un paese diverso da quello in cui egli presta servizio. Il n. 4 di detto articolo, nella versione vigente fino al 31 marzo 1979, stabiliva che queste rimesse dovevano venire effettuate tramite l'istituzione dalla quale dipendeva l'interessato, «al tasso di cambio ufficiale in vigore alla data del trasferimento». Si considerava «tasso di cambio ufficiale» ai sensi di detta disposizione l'ultima parità accettata dal FMI, che non era stata modificata dal 1° novembre 1969 (vale a dire, ad esempio, 13,66 BFR per 1 DM).

Dal 1971, anno in cui fu soppresso il sistema internazionale dei tassi di cambio fissi, che costituisce la base di queste disposizioni, dette parità rispecchiavano sempre meno il potere d'acquisto delle monete di cui trattasi ed il loro valore sul mercato dei cambi. Il dipendente che effettuava delle rimesse nei paesi la cui moneta era rivalutata rispetto alle parità notificate al FMI poteva, quindi, rispetto alle rimesse effettuate alle condizioni normali del mercato, trarre vantaggio dal corso del cambio.

Conformemente alla disciplina giuridica vigente prima del 1° aprile 1979, il coefficiente correttore contemplato dall'art. 64 dello Statuto, che rispecchia le condizioni di vita nella sede di lavoro del dipendente, doveva venir applicato all'intero importo costituente la retribuzione, ivi compresa la parte che doveva venir trasferita in un altro paese, conformemente all'art. 17 dell'allegato VII. Ciò implicava un aumento parallelo del coefficiente correttore per i dipendenti che prestavano servizio in paesi come l'Italia, il Regno Unito e l'Irlanda, nei quali la moneta era svalutata rispetto alle parità del FMI ed una diminuzione del coefficiente per i dipendenti che prestavano servizio in paesi la cui moneta aveva accresciuto il suo valore rispetto alle «parità FMI».

Coloro che percepivano una pensione potevano trarre da questa disciplina speciali vantaggi. Se essi dichiaravano di risiedere in un paese a moneta svalutata, si applicava alla loro pensione il coefficiente correttore vigente per questo paese, conformemente all'art. 82, n. 1, dello Statuto. L'art. 45 dell'allegato VIII dello Statuto offriva loro la possibilità di farsi corrispondere dette pensioni nella moneta forte del loro paese d'origine o della sede dell'istituzione presso la quale avevano prestato servizio. Questa situazione è stata messa in risalto dall'avvocato generale Mayras nelle sue conclusioni della causa 28/74 (Gillet, Racc. 1975, pag. 478).

Dal 1974, la Commissione ha sottoposto al Consiglio proposte onde eliminare le incongruenze delle norme vigenti in materia di corresponsione delle retribuzioni e delle pensioni derivanti dalla soppressione del sistema internazionale dei tassi di cambio fissi.

La proposta di regolamento del Consiglio che modifica lo Statuto del personale delle Comunità europee, del 13 giugno 1974 (GU n. C 88, pag. 25), contemplava una nuova versione dell'art. 17, n. 4, dell'allegato VII dello Statuto:

«I trasferimenti di cui ai precedenti paragrafi 2 e 3 sono effettuati sulla base delle parità indicate nell'ultimo comma dell'art. 63 dello Statuto; alle somme trasferite si applica il coefficiente risultante dal rapporto tra il coefficiente correttore fissato per il paese nella cui moneta si effettua il trasferimento e il coefficiente correttore fissato per la sede di servizio del funzionario».

Il 1° aprile 1977, la Commissione presentava al Consiglio una proposta di regolamento relativa all'introduzione nello Statuto dell'unità di conto europea (UCE) (GU n. C 99, pag. 5), che veniva respinta dal Comitato dello Statuto cui era stata sottoposta per l'esame. Il Consiglio sentiva il parere del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. Nella sua risoluzione del 7 luglio 1977 (GU n. C 183, pag. 55), il Parlamento approvava la proposta prendendo atto «del fatto che la Commissione ha assicurato che le sue proposte non incideranno assolutamente sui valori reali dei pagamenti ai funzionari a titolo di retribuzioni, pensioni e indennità». Nel corso della seduta, il membro della Commissione responsabile per le questioni amministrative, sig. Tugendhat, aveva dichiarato «... la finalità del sistema istituito dalla Commissione è quello di giungere ad una neutralità finanziaria e penso che si possa giungere ad una parità del potere d'acquisto. In sostanza vogliamo che un dipendente della Commissione di un determinato grado, indipendentemente dal fatto che lavori a Bruxelles, a Lussemburgo, a Londra o in qualsiasi altra sede della Comunità, possa acquistare esattamente la stessa quantità di beni che può acquistare il suo omologo che presta servizio in un'altra sede della Comunità ... Il problema dei trasferimenti preoccupa anche la Commissione. Una proposta di modifica dello Statuto dei dipendenti è attualmente all'esame. Ritengo che detta modifica vada adottata contemporaneamente alla presente proposta di regolamento, e ritengo che questo sia un altro punto che ha costituito oggetto di determinate preoccupazioni».

Poiché nel 1978 il Consiglio non era riuscito ad approvare la proposta di regolamento relativo all'applicazione della unità di conto europea (UCE) agli atti adottati dalle istituzioni delle Comunità,

del 6 ottobre 1976 (GU n. C 271, pag. 5), la Commissione si è industriata a procedere all'aggiornamento dei tassi di conversione delle retribuzioni dei dipendenti contemplata dalla proposta del 1° aprile 1977 tenendo conto della situazione così venutasi a creare. In allegato alla sua relazione 1978 per l'esame annuale del livello delle retribuzioni (Doc. COM(78) 673 def. del 29 novembre 1978), la Commissione ha inviato al Consiglio la seguente comunicazione, per la quale non sono stati consultati né il Parlamento, né la Corte di giustizia, né il Comitato dello Statuto:

«... Il testo dei primi due capoversi dell'articolo 63 è sostituito da quello seguente: "La retribuzione del funzionario è espressa in franchi belgi. Essa è pagata nella moneta del paese nel quale il funzionario presta servizio. La retribuzione pagata in moneta diversa dal franco belga è calcolata sulla base dei tassi di cambio utilizzati per l'esecuzione del bilancio comunitario delle Comunità europee alla data del ..."

La Commissione insiste affinché il Consiglio adotti entro la fine dell'anno il citato articolo, nonché l'articolo 17 dell'allegato VII quale risulta dai lavori del Consiglio effettuati nel quadro della revisione dello statuto ...

Il ... regolamento entra in vigore il 1° gennaio 1979; ... è applicabile a partire dal 1° aprile 1979. Tuttavia, per i pensionati e beneficiari d'indennità la cui entità finanziaria netta subisca una diminuzione in rapporto all'applicazione del sistema vigente, il regolamento sarà applicabile solo a partire dal 1° ottobre 1979 ...».

Il 21 dicembre 1978, il Consiglio approvava il regolamento n. 3085/78 che modifica, in particolare per quanto riguarda le parità monetarie da utilizzare, il regolamento n. 259/68 che stabilisce lo Statuto del personale delle Comunità europee nonchè il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità e i regolamenti nn. 2530/72 e 1543/73, relativi a determinate misure particolari (GU n. L 369, pag. 6). Questo regolamento riprende i termini della comunicazione della Commissione del 29 novembre 1978 e, per quanto riguarda il coefficiente correttore da applicarsi agli importi trasferiti, il tenore della proposta del 1° aprile 1977. Esso stabilisce il 1° luglio 1978 come data di cui si deve tener conto per il calcolo della retribuzione versata in una moneta diversa dal franco belga in base ai tassi di cambio utilizzati per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità e precisa che detta data viene modificata al momento dell'adeguamento annuo del livello delle retribuzioni.

Parallelamente all'aggiornamento dei tassi di cambio, con il regolamento 21 dicembre 1978, n. 3086, che adegua i coefficienti correttori applicabili alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e altri agenti delle Comunità europee in seguito alla modifica delle disposizioni dello Statuto concernenti le parità monetarie da utilizzare nell'applicazione dello stesso (GU n. L 369, pag. 8), il Consiglio modificava i valori dei coefficienti correttori corrispondenti alle varie sedi di servizio, sicchè qualsiasi dipendente o agente temporaneo, destinato ad una sede che non fosse nel Belgio o nel Lussemburgo, dall'aprile 1979 poteva contare che la sua retribuzione rimanesse allo stesso livello della retribuzione del

mese precedente. Il punto di partenza (ammontare della retribuzione in franchi belgi) rimaneva per ipotesi invariato, per quanto riguardava le operazioni di liquidazione, e il punto di arrivo (ammontare espresso nella moneta nazionale di pagamento) doveva d'altro canto rimanere normalmente uguale a quello precedente; era quindi indispensabile, a partire dal momento in cui uno dei due parametri (tasso di cambio) che intervengono nella liquidazione veniva modificato, aggiustare il secondo parametro (coefficiente correttore) in modo che l'operazione risultasse neutrale.

Per determinare il coefficiente correttore di cui all'art. 64 dello Statuto, dal 1967 il Consiglio e la Commissione procedono a raffronti tra il livello dei prezzi registrato a Bruxelles e quello registrato nelle altre sedi della Comunità secondo il seguente criterio. L'Ufficio statistico delle Comunità europee opera sistematicamente, in collaborazione con i servizi nazionali competenti, dei sondaggi relativamente ai prezzi dei prodotti e dei servizi considerati come voci di spesa indicative nel bilancio familiare dei dipendenti nelle varie sedi di lavoro. Per ogni voce si calcola il rapporto tra il prezzo registrato a Bruxelles e quello praticato nella città assunta come parametro quanto alla sede di servizio del dipendente. Questa ponderazione consente di calcolare il rapporto fra il potere d'acquisto delle monete dei paesi in cui i dipendenti della Comunità prestano servizio. L'indice calcolato secondo il metodo «Fisher» esprime ad esempio il rapporto tra i prezzi Bruxelles-Roma e Roma-Bruxelles con una sola cifra. Detto criterio è seguito per determinare i coefficienti correttori all'interno della Comunità, in quanto esprime il rapporto dei prezzi tra due città in forma reversibile e consente quindi raffronti di prezzi non solo bilaterali, ma anche multilaterali. Secondo questo metodo, si ottiene il coefficiente correttore dividendo l'indice «Fisher» così calcolato per il tasso di cambio corrispondente utilizzato per la conversione delle retribuzioni dei dipendenti nella moneta nazionale rispettiva conformemente all'art. 63 dello Statuto. Nell'ottobre-novembre 1975, è stata effettuata un'indagine comparativa dei prezzi in tutte le capitali della Comunità.

I ricorrenti sono ex dipendenti rimasti in Italia dopo il collocamento a riposo, che hanno tempestivamente presentato un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto del personale onde contestare le decisioni fondate su detti regolamenti. Al momento della proposizione del ricorso in esame, sui reclami non era stata adottata alcuna decisione.

Il ricorso è stato registrato nella cancelleria della Corte il 24 gennaio 1980.

Il 28 febbraio 1980 e, rispettivamente, il 29 febbraio 1980, il Consiglio e la Commissione hanno sollevato eccezioni d'irricevibilità.

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

II — Le conclusioni delle parti

I *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

— annullare o quanto meno dichiarare inapplicabile ai ricorrenti il regolamento del Consiglio delle Comunità europee, n. 3086/78;

— annullare o quantomeno dichiarare inapplicabile ai ricorrenti il regolamento del Consiglio delle Comunità europee, n. 3085/78;

— in via del tutto subordinata, ordinare che venga stabilita a favore dei ricorrenti una indennità compensatrice in misura tale da evitare qualsivoglia riduzione delle pensioni versate ai ricorrenti prima dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78;

— in ogni caso condannare il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee, convenuti, al pagamento delle spese e degli onorari del giudizio.

Il *Consiglio,* in una memoria incidentale presentata a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, conclude che la Corte voglia dichiarare irricevibili i ricorsi promossi nei suoi confronti.

La *Commissione,* in una memoria incidentale presentata a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, conclude che la Corte

— dopo la presentazione dei mezzi difensivi e delle conclusioni della parte avversa, metta fine alla procedura scritta e decida eventualmente che non si passi alla procedura orale;

— dichiari il ricorso irricevibile;

— condanni i ricorrenti alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I *ricorrenti* sostengono che il sistema di pensione dei dipendenti delle Comunità è un sistema contributivo. L'art. 83, n. 2, dello Statuto dispone che i dipendenti contribuiscono per un terzo al finanziamento del regime delle pensioni. I residui due terzi sono finanziati dalle Comunità. Ne consegue che la pensione non è altro che una retribuzione posticipata e non una sorta di regalia del datore di lavoro.

Tutti i dipendenti di un certo grado e di una certa anzianità pagano lo stesso ammontare sia per deduzione diretta sia per corrispondente contribuzione del datore di lavoro, senza riguarda alla loro nazionalità o luogo di lavoro. Invero tutte le deduzioni vengono praticate in franchi belgi alla fonte e senza alcun meccanismo correttivo.

I ricorrenti fanno valere che tale sistema presupporrebbe che, avendo un dipendente pagata una certa somma identica a quella pagata dagli altri dipendenti del suo stesso grado e anzianità, egli riceva un trattamento pensionistico uguale a quello goduto dagli altri e pari ai contributi da lui versati mediante trattenute e ai pagamenti effettuati dal datore di lavoro.

Invece, nel sistema pensionistico adottato, l'ammontare della pensione deriva non solo da quanto il dipendente ha pagato, ma anche dal paese che egli dichiara essere di sua residenza al momento del pensionamento.

A seguito del sistema dei coefficienti correttori adottato, i dipendenti pensionati residenti in alcuni paesi ricevono un trattamento pensionistico inferiore a quello cui avrebbero diritto in base ai contributi accumulati a loro favore. Ad esempio, un dipendente pensionato residente nel Belgio riceve un trattamento pensionistico superiore del 34 % rispetto a quello spettante ad un dipendente pensionato di pari grado e anzianità che sia residente in Italia, pur essendo stati versati da ambedue e per ambedue importi identici allo scopo della formazione della pensione.

I ricorrenti giudicano illegittimo ancorare l'entità di una pensione ad un indice riduttivo secondo il luogo di residenza e il relativo costo della vita, perché, così facendo, si limita al pensionato la libertà di movimento, proprio nel momento in cui egli ne avverte la maggiore necessità. La dimensione della prestazione pensionistica deve essere esclusivamente il risultato finale di un'accumulazione contributiva che nessuno ha più il diritto di manomettere o di graduare secondo criteri valutari o geografici.

I ricorrenti sostengono che il risultato delle nuove norme è che la pensione loro versata viene più che dimezzata, ledendo le loro legittime aspettative.

L'art. 45 dell'allegato VIII allo Statuto dispone che le «prestazioni (pensionistiche) possono essere pagate, a scelta degli interessati, sia nella moneta del loro paese di origine, sia nella moneta del paese ove ha sede l'istituzione alla quale apparteneva il funzionario».

Fino all'emanazione dei regolamenti impugnati il tasso di cambio era quello fissato dal Fondo monetario internazionale il 1° gennaio 1965 (per l'Italia: franchi belgi 8,00 = LIT 100) e il coefficiente correttore quello di 146,8. Dopo l'emanazione dei regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78, il cambio adottato è quello utilizzato per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee alla data del 1° luglio 1978 (franchi belgi 3,83 = LIT 100) e il coefficiente correttore quello di 70,3.

La nuova disciplina ha fatto sì che la pensione dei ricorrenti venisse ridotta di oltre il 50 %. I ricorrenti osservano che questa situazione ha avuto riflessi molto gravi per i pensionati pagati in franchi belgi e residenti in paesi a moneta debole, che hanno impostato tutta la loro vita sulla base della pensione che ricevevano, e che se la vedono drasticamente ridurre.

L'art. 64 dello Statuto dispone che i coefficienti correttori siano determinati in base al costo della vita nei vari Stati membri. L'art. 65 dispone che i coefficienti siano determinati in base ad una operazione aritmetica; nel caso dell'Italia, l'operazione è la seguente: al cambio di BFR 8 per 100 lire corrispondeva un coefficiente correttore di 146,8. Il nuovo coefficiente correttore da applicarsi, essendo ora il cambio di BFR 3,83 per LIT 100, è il risultato dell'equazione $8 : 146{,}8 = 3{,}83 : x$, da cui:

$$x = \frac{146{,}8 \times 3{,}83}{8} = 70{,}28$$

arrotondato a 70,3 che infatti è il nuovo coefficiente correttore.

I ricorrenti fanno presente che un coefficiente correttore serio e giusto non è quello che risulta da una mera operazione matematica.

Il coefficiente correttore va calcolato in maniera obiettiva, onde tener conto dell'andamento del costo della vita e del potere di acquisto della moneta nei singoli Stati membri della Comunità. Esso deve risultare da una indagine statistica compiuta da vari uffici nazionali di statistica in collegamento con l'ufficio statistico comunitario, con un metro uniforme.

I ricorrenti sostengono che non vi è stata alcuna consultazione del Parlamento europeo relativamente ai regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78.

La proposta della Commissione del 1° aprile 1977 (GU 1977, n. C 99), che è stata approvata dal Parlamento (GU 1977, n. C 183), riguarda l'introduzione dell'unità di conto europea nello Statuto del personale e la fissazione del valore dell'unità di conto rispetto alle varie monete alla data del 1° luglio 1977, mentre il regolamento 21 dicembre 1978, n. 3085 (GU 1978, n. L 369) riguarda esclusivamente l'attualizzazione dei tassi di cambio convenzionali fissi del franco belga alla data del 1° luglio 1978, rispetto alle altre monete. Nel preambolo del regolamento n. 3085/78 si parla del parere del Parlamento emesso un anno e mezzo prima sulla precedente proposta della Commissione 1° aprile 1977 relativa all'istituzione dell'unità di conto europea.

I ricorrenti ritengono che non sia lecito modificare un testo servendosi di un parere relativo ad un testo anteriore che differisce da quello più recente su un punto sostanziale.

Eccependo l'irricevibilità, il *Consiglio* chiede che la Corte, senza impegnare la discussione nel merito, provveda sulla domanda incidentale, a norma dell'art. 91, § 1, del regolamento di procedura.

Quanto alla domanda di annullamento dei regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78, il Consiglio sostiene che essa sarebbe ricevibile solo qualora sussistessero i presupposti di cui agli artt. 90 e 91 dello Statuto. Ciò non si verifica nella fattispecie.

Il Consiglio sostiene, in primo luogo, che i ricorrenti non hanno mai proposto un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto e, in secondo luogo, che esso non può considerarsi come autorità che ha il potere di nomina nei confronti dei ricorrenti, che sono ex dipendenti della Commissione. I regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 non possono costituire atti lesivi impugnabili con i mezzi contemplati dall'art. 91, dato che tale articolo consente di impugnare solo atti lesivi emanati dall'autorità che ha il potere di nomina (art. 90, n. 2).

Il Consiglio sostiene che la domanda d'annullamento non può nemmeno basarsi sull'art. 173 del Trattato, giacché i regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 si applicano indistintamente ai dipendenti delle Comunità in servizio ed a quelli collocati in pensione. Non si può quindi affermare che si tratti di «decisioni» di cui i ricorrenti sono destinatari o di decisioni che li riguardino «direttamente e individualmente», benché formalmente adottate come regolamenti.

Il Consiglio aggiunge che i ricorsi, anche ammesso che potessero essere fondati sull'art. 173, sarebbero comunque irricevibili in quanto non sono stati proposti nei termini stabiliti da questo articolo.

Il Consiglio ritiene che la domanda dei ricorrenti, secondo cui i regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 dovrebbero essere dichiarati inapplicabili nei loro confronti sia fondata sull'art. 184 del Trattato.

Il Consiglio fa presente che la dichiarazione d'inapplicabilità di un regolamento a seguito di un'eccezione di illegittimità sostituisce una procedura incidentale e ad effetti limitati. La Corte ha già precisato che l'annullamento di una decisione individuale derivante dall'illegittimità delle decisioni generali su cui la prima si basa incide solo su quegli effetti della decisione generale che si sono concretati

nella decisione individuale annullata (sentenza 13 giugno 1958, causa 9/56, Meroni & Co., Industrie metallurgiche, SpA c/ Haute Autorité, Racc. 1958, pag. 9, e sentenza 12 giugno 1958, causa 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse c/ Haute Autorité, Racc. 1958, pag. 147). Perciò se fosse fondato sull'art 184, il ricorso in esame non sarebbe ricevibile.

Il Consiglio ritiene che la domanda dei ricorrenti relativa ad una indennità compensativa possa configurarsi solo come una azione di risarcimento basata sull'art. 215 del Trattato. Il Consiglio sostiene che quest'azione è irricevibile, vista la sentenza 22 ottobre 1975 (causa 9/75, Meyer-Burckhardt c/ Commissione, Racc. 1975, pag. 1171).

I *ricorrenti,* nelle loro osservazioni sull'eccezione d'irricevibilità del Consiglio, fanno presente di aver tutti presentato tempestivamente il reclamo ai sensi dell'art. 90 dello Statuto del personale.

Secondo i ricorrenti, i regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 costituiscono atti lesivi, visto che gli importi delle prestazioni pensionistiche per il mese di luglio 1980 sono più che dimezzati rispetto alle prestazioni erogate nel mese di settembre 1979. I regolamenti impugnati sono stati adottati dal Consiglio e applicati dalla Commissione; è questo il motivo per cui i ricorrenti hanno deciso di agire nei confronti di ambedue le predette istituzioni.

Ad avviso dei ricorrenti, l'eccezione di cui all'art. 184 del Trattato basta da sola a rendere possibile un'azione diretta contro il Consiglio, in quanto istituzione che ha emesso gli atti impugnati.

Quanto alla domanda diretta ad ottenere una indennità compensativa i ricorrenti sostengono che una giustificazione di questa indennità si può riscontrare nel dovere generale di assistenza che le istituzioni comunitarie hanno nei confronti dei loro dipendenti. I ricorrenti non vedono perché questo dovere generale d'assistenza non debba estendersi pure ai pensionati, ex dipendenti o agenti della Comunità.

Nella sua domanda incidentale, la *Commissione* sostiene che il ricorso è irricevibile poichè è diretto contro atti che non emanano dall'autorità che ha il potere di nomina nei confronti dei ricorrenti. Nell'ordinanza 4 ottobre 1979, pronunziata nella causa 48/79 (Ooms e altri c/ Commissione, Racc. 1979, pag. 3121), nella quale, come nella fattispecie, i ricorrenti avevano concluso chiedendo l'annullamento dei regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78, la Corte ha già dichiarato che:

«Secondo l'art. 91, n. 2, dello Statuto del personale, i ricorsi proposti dai dipendenti nell'ambito dell'art. 179 del Trattato CEE devono essere diretti contro l'autorità avente il potere di nomina e riguardare atti od omissioni di detta autorità recanti pregiudizio ai ricorrenti. Il presente ricorso non soddisfa tale condizione, in quanto mira all'annullamento di un regolamento del Consiglio».

La Commissione sostiene che il ricorso è del pari irricevibile se lo si considera basato sull'art. 173.

A suo avviso, un ricorso proposto da un dipendente o da un ex dipendente può essere basato solo sull'art. 179. La competenza di cui all'art. 179 è di natura esclusiva e non si può quindi ammettere una competenza cumulativa o concorrente basata sulla disciplina ordinaria in materia di ricorsi.

Nella sentenza 22 ottobre 1975 (causa 9/75, Meyer-Bruckhardt c/ Commissione, Racc. 1975, pag. 1177) e nella sentenza 17 febbraio 1977 (causa 48/76,

Reinarz c/ Commissione, Racc. 1977, pag. 291) la Corte ha affermato che:

«... La controversia tra un dipendente e l'istituzione da cui egli dipende o dipendeva, controversia vertente sul risarcimento di un danno, si pone, nel caso in cui tragga origine dal rapporto d'impiego intercorrente fra l'interessato e l'istituzione, nell'ambito dell'art. 179 del trattato e degli artt. 90 e 91 dello statuto ...».

La Commissione osserva che la giurisprudenza della Corte, elaborata, relativamente al contenzioso di risarcimento, conserva tutto il suo valore nell'ambito del contenzioso d'annullamento (cfr. la sentenza 22 ottobre 1975, già menzionata, nella quale la Corte ha affermato che, pur se l'azione di annullamento e l'azione di risarcimento costituiscono effettivamente dei rimedi giuridici distinti, ciò non toglie che, nell'ambito delle controversie tra i dipendenti e le istituzioni, gli artt. 90 e 91 dello Statuto non fanno alcuna distinzione in proposito, per quanto riguarda il procedimento, tanto amministrativo quanto contenzioso, cui tali controversie possono dar luogo).

Se il contenzioso di risarcimento, sotto il profilo processuale, si fonda esclusivamente sull'art. 179, lo stesso deve dirsi per quanto riguarda il contenzioso di annullamento.

Tuttavia, qualora si ammetta che la disciplina ordinaria dei ricorsi di annullamento può essere presa in considerazione in via parallela e concorrente allorché la controversia che oppone le Comunità ad uno dei loro dipendenti o ex dipendenti verte sull'annullamento di un atto della Commissione o del Consiglio, la Commissione sostiene che la domanda sarebbe anche in questo caso irricevibile in quanto non sussistono i requisiti di cui all'art. 173 del Trattato. In primo luogo, nella fattispecie non è stato rispettato il termine di due mesi di cui all'art. 173. Inoltre, il ricorso non soddisfa le condizioni poste dal 2° comma del suddetto articolo (cfr. ordinanza della Corte nella summenzionata causa 48/79 «... poiché i regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 non costituiscono decisioni emanate nei confronti dei ricorrenti, né decisioni che, sia pure aventi l'apparenza di un regolamento, li riguardino direttamente e individualmente, il ricorso è irricevibile anche in quanto sia fondato sull'art. 173 del Trattato CEE»).

Per quanto riguarda il capo della domanda relativo alla inapplicabilità dei regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 nei confronti dei ricorrenti, la Commissione fa presente che gli interessati non possono richiamarsi all'art. 184 del Trattato. Questo non crea una via autonoma di ricorso, ma contempla la disapplicazione di un regolamento in via incidentale e con effetti limitati unicamente nel giudizio instaurato davanti alla Corte in virtù di un'altra disposizione del Trattato (sentenze 14 dicembre 1962, cause 31 e 33/62, Milchwerke Heinz, Wöhrmann & Sohn KG e impresa A. F. Lütticke GmbH c/Commissione, Racc. 1962, pag. 937). Il presente ricorso è stato proposto autonomamente ed in via principale, e quindi i ricorrenti non possono invocare l'art. 184.

Quanto alla domanda di indennità compensativa, è pacifico, secondo la Commissione, che il contenzioso di merito non può venir instaurato quando il contenzioso d'annullamento non sussiste (sentenza 10 dicembre 1969, causa 32/68, Grasselli c/ Commissione, Racc. 1969, pag. 505).

Inoltre il ricorso, per quanto riguarda il risarcimento, tace del tutto, in contrasto con quanto dispone l'art. 38, § 1, del regolamento di procedura, sul mezzo o sui mezzi che corroborano la domanda.

I *ricorrenti* nelle loro osservazioni sull'eccezione di irricevibilità della Commissione, sottolineano che essi hanno impugnato i regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 tanto nei confronti del Consiglio quanto della Commissione, dato che detti regolamenti sono stati adottati dal Consiglio ed applicati dalla Commissione. Considerato che l'una o l'altra istituzione può essere l'autorità che ha il potere di nomina, i ricorrenti si rimettono all'apprezzamento della Corte su questo punto.

I ricorrenti sostengono che i regolamenti da essi contestati sono impugnabili ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, in quanto costituiscono provvedimenti di carattere generale adottati dal Consiglio e applicati nei confronti di tutti i pensionati, con effetti pregiudizievoli per un certo numero di questi.

Secondo i ricorrenti, il ricorso è ricevibile anche sotto il profilo dell'art. 173, n. 2. A loro avviso, i regolamenti impugnati costituiscono decisioni di cui i ricorrenti sono destinatari e che, pur avendo l'apparenza di un regolamento, li riguardano direttamente ed individualmente.

I ricorrenti osservano che la domanda di disapplicazione dei regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78 è stata formulata in via autonoma e principale. La Corte è quindi competente a pronunciarsi in forza dell'art. 184 del Trattato.

Per quanto riguarda la domanda intesa all'assegnazione di una indennità compensativa, i ricorrenti deducono che questa domanda è ricevibile, vista la ricevibilità della domanda principale.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le loro difese orali nelle udienze dei giorni 19 e 20 febbraio 1981.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 14 maggio 1981.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 24 gennaio 1981, dieci pensionati ex dipendenti della Commissione hanno proposto a questa Corte, in forza dell'art. 91 dello Statuto del personale (in prosieguo, «lo Statuto»), un ricorso diretto contro il Consiglio e la Commissione della Comunità europee. I ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

1) annullare o quanto meno dichiarare inapplicabili nei loro confronti i regolamenti del Consiglio 21 dicembre 1978, nn. 3085 e 3086;

2) in subordine, ordinare che venga loro attribuita un'indennità compensativa, calcolata in modo da evitare qualsiasi riduzione delle pensioni da essi percepite prima dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 3085 e 3086.

2 Gli artt. 63 e 64 dello Statuto, nella versione vigente sino alla fine del 1978, stabilivano che: «la retribuzione del funzionario è espressa in franchi belgi; essa è pagata nella moneta del paese nel quale il funzionario presta servizio; la retribuzione pagata in moneta diversa dal franco belga è calcolata sulla base delle parità accettate dal Fondo monetario internazionale e in vigore alla data del 1° gennaio 1965; alla retribuzione del funzionario espressa in franchi belgi viene attribuito ... un coefficiente correttore superiore, inferiore o pari al 100 % in rapporto alle condizioni di vita nelle varie sedi di servizio; il coefficiente correttore applicabile alla retribuzione del funzionario che presta servizio nelle sedi provvisorie delle Comunità è, alla data del 1° gennaio 1962, pari al 100 %».

3 L'art. 82 dello Statuto stabilisce che «le pensioni» [degli ex dipendenti] sono fissate sulla base delle tabelle degli stipendi in vigore il primo giorno del mese in cui ha inizio il godimento della pensione; a tali pensioni viene attribuito un coefficiente correttore stabilito in base alle disposizioni degli artt. 64 e 65, n. 2, per il paese delle Comunità in cui il titolare della pensione dichiara di stabilire il proprio domicilio ...».

4 L'art. 45, n. 3, dell'allegato VIII dello Statuto («Modalità del regime delle pensioni») stabilisce che «le prestazioni possono essere pagate, a scelta degli interessati, sia nella moneta del loro paese di origine, sia nella moneta del loro paese di residenza, sia nella moneta del paese ove ha sede l'istituzione alla quale apparteneva il funzionario; tale scelta rimane valida per almeno due anni».

5 Il 21 dicembre 1978, il Consiglio adottava il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 3085 (GU n. L 369, pag. 6), il quale, all'art. 1, stabilisce che il testo dell'art. 63 dello Statuto è sostituito dal seguente testo:

«La retribuzione del funzionario è espressa in franchi belgi. Essa è pagata nella moneta del paese in cui il funzionario presta servizio.

La retribuzione pagata in una moneta diversa dal franco belga è calcolata sulla base dei tassi di cambio utilizzati per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee alla data del 1° luglio 1978.

Al momento dell'esame annuale del livello delle retribuzioni previsto dall'articolo 65, tale data può essere modificata dal Consiglio che delibera, su proposta della Commissione, a maggioranza qualificata, come previsto dal paragrafo 2, secondo comma, primo trattino, dell'articolo 148 del trattato CEE e dell'articolo 118 del trattato Euratom.

Fatta salva l'applicazione degli articoli 64 e 65, in caso in modifica di tale data, i coefficienti correttori fissati a norma delle disposizioni suddette sono modificati dal Consiglio che, deliberando secondo la procedura di cui al terzo comma, corregge l'effetto della variazione del valore del franco belga rispetto ai tassi di cui al secondo comma».

6 L'art. 4 del suddetto regolamento dispone che questo entra in vigore il 1° gennaio 1979 e ch'esso è applicabile dal 1° aprile 1979; che, tuttavia, per le pensioni e le indennità i cui importi netti subiscono una diminuzione rispetto all'applicazione del sistema attuale, il regolamento è applicabile solo dal 1° ottobre 1979; che, dopo tale data, la differenza tra gli importi netti risultanti dall'applicazione del regolamento e quelli percepiti per il mese di settembre 1979 è ridotta in ragione di $^1/_{10}$ al mese.

7 Il 21 dicembre 1978, il Consiglio adottava pure il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 3086, «che adegua i coefficienti correttori applicabili alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e altri agenti delle Comunità Europee in seguito alla modifica delle disposizioni dello Statuto concernenti le parità monetarie da utilizzare nell'applicazione dello Statuto». L'art. 1, n. 2, del regolamento fissa, fra l'altro per l'Italia nella misura di 74,4, il coefficiente correttore da applicare alle pensioni, a norma dell'art. 82, n. 2, secondo comma, dello Statuto.

8 Nel marzo 1979, alcuni dei ricorrenti presentavano alla Commissione domande intese ad ottenere ch'essa proponesse al Consiglio tutti gli opportuni

emendamenti relativi ai regolamenti nn. 3085/78 e 3086/78, la cui legittimità veniva contestata dagli interessati. Con una comunicazione del 12 luglio 1979, la Commissione rispondeva negativamente a tali domande.

9 Nell'ottobre 1979, quasi tutti i ricorrenti proponevano, contro la decisione della Commissione, un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto. Poiché la Commissione non modificava il proprio atteggiamento, gli interessati proponevano il ricorso ora in esame.

10 I ricorrenti sostengono che il regime pensionistico dei dipendenti delle Comunità è un regime contributivo, finanziato per un terzo mediante contributi dei dipendenti stessi. Ne conseguirebbe che la pensione non è altro che una retribuzione posticipata e non una sorta di regalia del datore di lavoro. Tutti i dipendenti di un dato grado e di una data anzianità versano lo stesso importo, mediante detrazione diretta. Tutte le detrazioni sono effettuate in franchi belgi, alla fonte e senza alcun meccanismo correttivo. Tale sistema presupporrebbe che il dipendente il quale abbia versato una certa somma, identica a quella versata dagli altri dipendenti che hanno lo stesso grado e la stessa anzianità, riceva un trattamento pensionistico uguale a quello di cui godono gli altri e corrispondente ai contributi da lui versati mediante trattenute e ai pagamenti effettuati dal datore di lavoro. I ricorrenti giudicano illegittimo ancorare l'entità della pensione ad un indice riduttivo secondo il luogo di residenza ed il relativo costo della vita, perché, così facendo, si limita la libertà di movimento del pensionato, proprio nel momento in cui egli ne avverte la maggiore necessità. A causa dell'adozione dei regolamenti contestati, che hanno avuto l'effetto di ridurre le pensioni di oltre la metà, sarebbero state lese le legittime aspettative dei ricorrenti.

11 Con memorie depositate il 28 febbraio 1980 e, rispettivamente, il 29 febbraio 1980, il Consiglio e la Commissione hanno sollevato, in forza dell'art. 91 del regolamento di procedura della Corte, eccezioni di irricevibilità relative alle domande d'annullamento, di disapplicazione dei regolamenti nel caso dei ricorrenti e di attribuzione di un'indennità compensativa.

12 Quanto alla domanda d'annullamento, il Consiglio e. la Commissione prospettano due ipotesi: quella che il ricorso sia basato sull'art. 91 dello Statuto e quella ch'esso si basi sull'art. 173 del Trattato. Secondo il Consiglio, se basato sull'art. 91 dello Statuto, il ricorso sarebbe irricevibile per i seguenti motivi: i ricorrenti non hanno mai proposto al Consiglio un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2; il Consiglio non è l'autorità avente il potere di nomina nei confronti dei ricorrenti; l'art. 91 consente di proporre ricorso solo contro atti recanti pregiudizio, atti che possono venire emanati solo dall'autorità avente il potere di nomina. Secondo la Commissione, il ricorso contemplato dall'art. 91 dello Statuto può essere proposto solo contro un «atto recante pregiudizio» ed emanato dall'autorità avente il potere di nomina; ora, nella fattispecie, il ricorso è diretto contro i regolamenti del Consiglio, che non sono atti recanti pregiudizio ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto.

13 Secondo il Consiglio e la Commissione, il ricorso sarebbe irricevibile anche qualora fosse basato sull'art. 173 del Trattato, poiché i regolamenti impugnati non sono decisioni di cui i ricorrenti siano destinatari, né decisioni che, pur avendo la forma di un regolamento, li riguardino direttamente e individualmente. In ogni caso, il ricorso sarebbe irricevibile per non esser stato proposto entro il termine di due mesi dalla pubblicazione dei regolamenti.

14 Quanto alla domanda di disapplicazione, nei confronti dei ricorrenti, dei regolamenti di cui trattasi, il Consiglio e la Commissione rilevano che una siffatta domanda potrebbe essere basata unicamente sull'art. 184 del Trattato. Ora, quest'articolo consente di invocare l'invalidità di un regolamento, in via incidentale e con effetti limitati, solo in un procedimento instaurato dinanzi alla Corte in forza di un'altra disposizione del Trattato. La possibilità di far valere, in via incidentale, l'illegittimità di un regolamento non potrebbe giustificare una domanda intesa alla dichiarazione d'inapplicabilità come oggetto principale della lite. Il Consiglio e la Commissione sostengono quindi che il capo del ricorso basato sull'art. 184 del Trattato è irricevibile.

15 Secondo il Consiglio, è irricevibile anche l'azione di risarcimento. Questa troverebbe ostacolo nella giurisprudenza della Corte secondo cui una controversia tra un dipendente e l'istituzione da cui egli dipende (o dipendeva), controversia vertente sul risarcimento di un danno, si pone, nel caso in cui

tragga origine dal rapporto d'impiego intercorrente fra l'interessato e l'istituzione, nell'ambito dell'art. 179 Trattato e degli artt. 90 e 91 dello Statuto. L'azione potrebbe quindi essere promossa soltanto contro l'autorità avente il potere di nomina. La Commissione aggiunge che, qualora un dipendente proponga, in forza dell'art. 179 del Trattato, un ricorso inteso all'annullamento di un atto di una istituzione, nonché al risarcimento del danno causatogli da tale atto, l'irricevibilità della domanda d'annullamento implica, secondo la giurisprudenza della Corte, l'irricevibilità della domanda di risarcimento.

16 I ricorrenti ribattono che essi hanno proposto reclamo entro il termine stabilito dallo Statuto. I regolamenti di cui trattasi costituirebbero atti che recano loro pregiudizio, in quanto hanno avuto l'effetto di ridurre di più della metà gli importi delle prestazioni pensionistiche loro spettanti. I regolamenti in questione sono stati adottati dal Consiglio ed applicati dalla Commissione, ed è questo il motivo per cui i ricorrenti hanno deciso di agire nei confronti delle due predette istituzioni. Pur potendo condividere l'opinione del Consiglio, quando questo afferma che la dichiarazione d'inapplicabilità di un regolamento costituisce una procedura incidentale, i ricorrenti sostengono che ciò non giustifica la conclusione trattane dal Consiglio. Quanto alla domanda formulata in subordine e intesa alla riparazione del danno loro causato, i ricorrenti sostengono ch'essa può trovare una giustificazione nel dovere generale di assistenza incombente alle istituzioni comunitarie nei confronti dei loro dipendenti.

17 Le eccezioni d'irricevibilità sollevate del Consiglio e dalla Commissione devono essere accolte. Dagli artt. 90 e 91 dello Statuto risulta, infatti, che il reclamo, e di conseguenza il ricorso, possono essere diretti solo contro l'autorità avente il potere di nomina e che l'atto recante pregiudizio dev'essere stato emanato da detta autorità. Inoltre, il ricorso, in quanto basato sull'art. 173, ed anche qualora fosse altrimenti ricevibile, non è stato proposto nel termine stabilito da quest'articolo. Dalla giurisprudenza della Corte si desume che la facoltà, offerta dall'art. 184 del Trattato, d'invocare l'inapplicabilità di un regolamento non costituisce un autonomo diritto d'azione e non può essere esercitata se non in via incidentale. In mancanza di un diritto d'impugnazione principale, i ricorrenti non possono richiamarsi all'art. 184.

18 Per quanto riguarda l'azione di risarcimento, la giurisprudenza della Corte (e in particolare le sentenze 12 dicembre 1967, causa 4/67, Müller c/ Commissione, Racc., pag. 429, e 20 ottobre 1975, causa 9/75, Meyer-Burckhardt

c/ Commissione, Racc., pag. 1171) sancisce il principio secondo cui, qualora un dipendente, in forza dell'art. 179 del Trattato, proponga un ricorso inteso all'annullamento di un atto di una istituzione nonché al risarcimento del danno causatogli da tale atto, le domande sono così strettamente connesse fra loro che l'irricevibilità della domanda d'annullamento implica l'irricevibilità della domanda di risarcimento.

19 Il ricorso va quindi dichiarato irricevibile.

Sulle spese

20 A norma dell'art. 70 del regolamento di procedura, nelle cause promosse dai 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 irricevibile.

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 16 luglio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione

T. Koopmans