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

Michel Advernier e altri
contro Commissione delle Comunità europee

«Dipendenti — Adeguamento della tabella degli stipendi»

Causa 211/80

Massime

Dipendenti — Retribuzioni — Nuovo metodo di adeguamento — Incorporazione dei coefficienti correttori nelle tabelle degli stipendi — Correzione delle distorsioni derivanti da detta incorporazione — Regolamento del Consiglio n. 160/80 — Eccezione d'illegittimità — Rigetto

Nella causa 211/80,

MICHEL ADVERNIER E ALTRI, dipendenti della Commissione delle Comunità europee, con l'avv. Georges Vandersanden, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Janine Biver, 2, rue Goethe,

ricorrenti,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Raymond Baeyens, in qualità d'agente, assistito dall'avv. Robert Andersen, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto la domanda d'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee 28 luglio 1980, con la quale è stato espressamente respinto il reclamo dei ricorrenti contro la decisione della

1 — Lingua processuale: il francese.

Commissione intesa a liquidare i loro diritti pecuniari in base al regolamento del Consiglio 21 gennaio 1980, n. 160, «che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee ed il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità» (GU L 20, pag. 1).

LA CORTE (Prima Sezione),

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

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti ed il procedimento

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

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

Nella seduta del 29 giugno 1976 il Consiglio ha adottato un nuovo «metodo d'adeguamento delle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee».

Dal fascicolo risulta che l'adozione di questo nuovo metodo d'adeguamento aveva, fra l'altro, lo scopo d'incorporare

il coefficiente correttore, che ammontava a quell'epoca a 148,7 per il Belgio e il Lussemburgo, nella tabella degli stipendi base. Senza provvedimenti concomitanti, una siffatta incorporazione avrebbe implicato una riduzione delle retribuzioni nette, poiché gli stipendi base così aumentati avrebbero costituito anche la base per l'imposta comunitaria e per le altre trattenute obbligatorie.

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

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

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

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

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

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

Conseguentemente, secondo il nuovo metodo,

— l'eventuale adeguamento intermedio delle retribuzioni, deciso ai sensi dell'art. 65, n. 2, dello Statuto ed effettuato mediante un adeguamento dei coefficienti correttori in questione, doveva essere defalcato nell'ambito del successivo esame annuo;

— il coefficiente correttore allora esistente per il Belgio ed il Lussemburgo

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

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

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

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

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

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

Considerando che, in seguito all'incorporazione del coefficiente correttore 157,8 nelle tabelle degli stipendi base, decisa nel dicembre 1976 con decorrenza dal 1° gennaio 1977, si era constatato che il modo in cui tale incorporazione era stata realizzata provocava degli aumenti pecuniari non voluti, il Consiglio adottava, per porre fine a tale situazione, il regolamento 21 gennaio 1980, n. 160, «che modifica lo Statuto dei funzionari delle

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

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

3. Con una comunicazione amministrativa dell'11 febbraio 1980 la Commissione informava i propri dipendenti del fatto che le retribuzioni per il mese di febbraio 1980 sarebbero state ancora calcolate in basse alle tabelle ed ai coefficienti correttori precedenti, e che gli arretrati derivanti dall'applicazione delle nuove tabelle e dei nuovi coefficienti correttori sarebbero stati pagati separatamente.

I ricorrenti proponevano tutti, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, un reclamo, redatto secondo un modello unico, contro la scheda di stipendio del mese di marzo 1980 e contro la scheda relativa agli arretrati di retribuzione per il periodo 1° gennaio 1979-29 febbraio 1980. Essi sostenevano che le decisioni della Commissione sulle quali erano basate dette schede sono illegittime in quanto danno attuazione al regolamento n. 160/80, che a loro avviso è a sua volta illegittimo.

Poiché, con lettera 28 luglio 1980, la Commissione respingeva espressamente tali reclami, i ricorrenti proponevano congiuntamente, il 27 ottobre 1980, il ricorso in esame.

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

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

II — Le conclusioni delle parti

I *ricorrenti* chiedono che la Corte voglia:

«— dichiarare che il ricorso è ricevibile ed accoglierlo;

— porre le spese a carico della convenuta».

La *Commissione* chiede che la Corte voglia:

«— respingere il ricorso;

— porre le spese a carico dei ricorrenti».

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I ricorrenti precisano anzitutto che il ricorso è diretto contro le schede relative

agli arretrati e contro le schede di stipendio del marzo 1980, di cui viene chiesto l'annullamento nella misura in cui dette schede riflettono l'applicazione delle tabelle stabilite, in seguito all'adeguamento, col regolamento n. 160/80. Si tratta quindi di una domanda d'annullamento di atti individuali, accompagnata da un'eccezione di illegittimità nei confronti del regolamento del Consiglio n. 160/80.

A sostegno di detta eccezione, i ricorrenti deducono sei mezzi.

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

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

Nello stesso ordine di idee, i ricorrenti, col terzo mezzo, fanno valere che il Consiglio, adottando il regolamento n. 3177/76 nonostante gli avvertimenti che gli erano stati rivolti, è venuto meno al proprio dovere di prudenza nella gestione amministrativa. Avendo in tal modo assunto consapevolmente il rischio di dovere accettare tutte le conseguenze derivanti dal regolamento n. 3177/76, esso non può, a posteriori, giustificare il proprio atteggiamento adducendo il pretesto di un errore.

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

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

La clausola di revisione prevista dal nuovo metodo d'adeguamento avrebbe

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

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

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

Per quanto riguarda i motivi sui quali è basato il regolamento n. 160/80, la *Commissione, convenuta,* precisa che lo scopo perseguito mediante l'incorporazione dei coefficienti correttori nella tabella degli stipendi era quello di riportare al 100 % il coefficiente correttore per il Belgio ed il Lussemburgo e di restituire in tal modo ai coefficienti correttori la loro vera funzione, cioè quella di compensare le differenze di costo della vita nelle varie sedi di servizio. Le distorsioni sopravvenute sono soltanto effetti secondari, e non può dirsi ch'essi siano stati voluti dal Consiglio. Questo, benché non ignorasse che l'incorporazione dei coefficienti correttori avrebbe determinato talune distorsioni, era stato tuttavia sorpreso sia dall'ampiezza degli aumenti pecuniari di cui venivano a beneficiare taluni dipendenti sia dalle perdite registrate da altri. In tali condizioni, non si può far carico al Consiglio di aver proceduto all'eliminazione di tali distorsioni, tanto più che nella decisione 29 giugno 1976 era stata espressamente prevista, a tale scopo, una clausola di revisione.

Quanto all'imprudenza di cui si fa carico al Consiglio, la Commissione obietta che l'esistenza di un parere divergente non è atta ad inficiare la legittimità di un regolamento. D'altra parte, in quanto autorità competente a stabilire lo Statuto del personale, il Consiglio ha il diritto di apportare in qualsiasi momento a detto Statuto le modifiche ch'esso ritiene conformi all'interesse del servizio.

L'adeguamento della tabella degli stipendi non è neppure incompatibile con l'art. 65 dello Statuto o con la decisione 29 giugno 1976. La fissazione di nuove tabelle ha unicamente lo scopo di eliminare la causa originaria delle distorsioni, ripercossesi di anno in anno, e di impedire in tal modo che taluni dipendenti

realizzino introiti supplementari, estranei alla politica salariale perseguita mediante il nuovo metodo d'adeguamento. D'altra parte, i regolamenti nn. 160 e 161/80 non derogano alla politica salariale che era stata alla base della decisione 29 giugno 1976. Tale politica mira infatti a garantire, a medio termine, un'evoluzione delle retribuzioni dei dipendenti europei parallela a quella rilevata in media negli Stati membri per gli stipendi delle varie categorie di pubblici dipendenti nazionali.

Poiché la clausola di revisione aveva precisamente lo scopo di permettere al Consiglio di migliorare il metodo d'adeguamento e di correggere in tal modo le distorsioni che potessero risultarne, i ricorrenti non possono far valere il legittimo affidamento. In effetti, i rappresentanti del personale avrebbero dovuto prevedere che il Consiglio avrebbe adottato in futuro tutti i provvedimenti utili per abolire le eventuali distorsioni.

La Commissione osserva poi che il regolamento n. 160/80 non ha effetto retroattivo a danno dei dipendenti. Benché le tabelle «adeguate» dovessero avere applicazione a decorrere dal 1° luglio 1979, il regolamento prevedeva infatti che, per i dipendenti le cui spettanze pecuniarie risultassero diminuite, non si sarebbe proceduto alla ripetizione delle somme percepite nel periodo compreso fra il 1° luglio 1979 e la data d'entrata in vigore del regolamento. Questo non lede, pertanto, i diritti quesiti. Al contrario, stabilendo un regime transitorio a favore degli stessi dipendenti, il Consiglio ha loro garantito, per l'avvenire, la conservazione della retribuzione netta precedente. D'altro canto, in ragione dell'adeguamento annuale delle retribuzioni del 1979, effettuato con regolamento n. 161/80, non è stato necessario applicare tale regime transitorio.

Infine, non v'è stata neppure violazione delle forme sostanziali. Prima di adottare, il 21 gennaio 1980, il regolamento n. 160/80, il Consiglio ha aspettato di essere in possesso del parere del Parlamento, emesso il 18 gennaio 1980, in modo da poterne prendere conoscenza. D'altra parte, la procedura di concertazione interistituzionale, contemplata dalla dichiarazione comune del 4 marzo 1975, non si applica nel caso di specie, dal momento che la proposta della Commissione non implicava conseguenze finanziarie di rilievo. Infine, la procedura di dialogo con i rappresentanti del personale ha seguito il suo corso, sul quale, del resto, non influisce in alcun modo l'assenza o meno del parere del Parlamento.

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

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

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

«... dall'applicazione di questo sistema d'incorporazione del coefficiente correttore, sono risultati guadagni talvolta considerevoli per i funzionari in attività e,

per contro, perdite notevoli per un numero ingente di titolari di pensioni o di indennità di cessazione dal servizio a titolo delle misure particolari stabilite nel quadro dei regolamenti nn. 259/68, 2530/72 e 1543/73.

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

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

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

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

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

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

Quanto ai mezzi relativi alla violazione del legittimo affidamento e dei diritti quesiti, i ricorrenti precisano che il regime transitorio, inteso ad escludere la ripetizione di somme effettivamente percepite in passato e a mantenere, per il futuro, la retribuzione netta spettante al 30 giugno 1979, non ha per loro alcuna importanza. Ciò che conta, a loro avviso, è il fatto che si è avuto un blocco delle retribuzioni al tasso fissato il 30 giugno 1979, e ciò finché le retribuzioni calcolate in base alle tabelle adeguate avessero raggiunto il livello delle retribuzioni calcolate in base alle tabelle in vigore il 30 giugno 1979. In effetti, il regime transitorio non è atto a tutelare il legittimo affidamento che i ricorrenti facevano sull'aumento delle tabelle esistenti alla data del 30 giugno 1979, in funzione del tasso d'aumento determinato secondo il metodo d'adeguamento convenuto nel 1976.

Sotto questo profilo, i ricorrenti osservano che la clausola di revisione, contenuta nella decisione 29 giugno 1976, non è stata mai concepita come una misura precauzionale che potesse escludere il legittimo affidamento sulla conservazione degli effetti di una decisione adottata. Tale clausola, infatti, permette al Consiglio unicamente di apportare eventuali miglioramenti al regime istituito e di correggere eventuali distorsioni soltanto per l'avvenire. In tale prospettiva, l'inser-

zione, nel 1978, di una formula di adattamento della base imponibile, per l'avvenire, è stata effettivamente considerata come una soluzione definitiva del problema delle distorsioni derivanti dall'incorporazione dei coefficienti correttori.

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

Nella controreplica, la *Commissione* osserva che i documenti supplementari richiamati nella replica, secondo cui il Consiglio sarebbe stato sorpreso dell'entità delle distorsioni, non fanno altro che confermare l'esattezza della motivazione del regolamento n. 160/80. Inoltre, se avesse in realtà voluto favorire determinati dipendenti, il Consiglio disponeva di mezzi più semplici per farlo.

Relativamente al legittimo affidamento ed ai diritti quesiti, essa osserva che il regolamento n. 160/80 è fondato sull'art. 24 del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee, e che si tratta di un regolamento modificativo dello Statuto del personale. Esso si colloca pertanto al di fuori delle modalità d'applicazione contemplate dall'art. 65 dello Statuto e dal metodo d'adeguamento del 29 giugno 1976. Tali modalità sono state osservate per il regolamento n. 161/80. D'altra parte, benché la clausola di revisione riguardi in primo luogo il metodo d'adeguamento in sé e per sé, nulla consente d'affermare ch'essa non possa servire per eliminare eventuali distorsioni provocate dagli adattamenti annuali delle retribuzioni cui si proceda applicando detto metodo. Inoltre, il regolamento n. 160/80 aveva lo scopo di ristabilire, per il futuro, la parità fra tutti i dipendenti, senza disporre in merito ad arretrati di retribuzione maturati sotto l'impero della norma procedentemente in vigore (cfr. sent. 19 marzo 1975, causa 28/74, Gillet, Racc. pag. 473).

Per quanto riguarda la violazione delle forme sostanziali, la Commissione constata che il regolamento n. 160/80 reca la data del 21 gennaio 1980 ed è quindi posteriore al parere del Parlamento, anche se prima di tale data si sono potute avere comunicazioni di progetti o dichiarazioni d'intenzioni.

IV — La fase orale del procedimento

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

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

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 27 ottobre 1980, il sig. Michel Advernier e 291 altri dipendenti della Commissione delle Comunità europee hanno proposto a questa Corte, in forza dell'art. 179 del Trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione 28 luglio 1980, con la quale veniva respinto il reclamo che i ricorrenti avevano congiuntamente presentato contro la decisione della Commissione di procedere al calcolo delle retribuzioni per il mese di marzo 1980, nonché degli arretrati, in base al regolamento del Consiglio 21 gennaio 1980, n. 160, «che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee ed il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità» (GU L 20, pag. 1).

2 I sei mezzi dedotti dai ricorrenti riguardano tutti la validità del regolamento n. 160/80, di cui viene eccepita l'illegittimità.

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

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

5 Da questi elementi la Commissione inferisce che il Consiglio ha voluto, a suo tempo, ridurre a 100 il coefficiente correttore per il Belgio e il Lussemburgo allo scopo di restituire ai coefficienti correttori la loro vera funzione, in conformità all'art. 64 dello Statuto, e cioè quella di compensare differenze del costo della vita nelle varie sedi di servizio. A suo avviso, se tale operazione ha dato luogo a distorsioni, in particolare dovute al fatto che l'aumento netto, destinato a neutralizzare la maggior incidenza dell'imposta risultante dall'incorporazione del coefficiente correttore, veniva calcolato tenendo conto della situazione di un dipendente non coniugato che non fruisse delle varie indennità, tali distorsioni non erano altro che effetti secondari e non voluti della riforma in questione.

6 La Commissione aggiunge che il Consiglio era consapevole dei rischi inerenti al nuovo metodo; la decisione 29 giugno 1976 che stabilisce detto metodo comprende infatti una clausola di revisione, al fine di determinare eventuali successivi miglioramenti e «di correggere eventuali distorsioni». Tuttavia, il Consiglio era stato sorpreso dall'entità degli aumenti pecuniari di cui erano venuti a beneficiare taluni dipendenti. La Commissione fa presente che il regolamento n. 160/80 ha effettivamente corretto le distorsioni modificando la tabella degli stipendi e stabilendo che la tabella così «adeguata» servirà ormai come base di calcolo per i futuri adattamenti delle retribuzioni.

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

8 Queste considerazioni costituiscono una motivazione sufficiente del cosiddetto «adeguamento della tabella degli stipendi». In particolare, dalle decisioni e dai regolamenti anteriori al regolamento n. 160/80 non risulta in alcun modo che il Consiglio abbia inteso, nell'ambito del metodo d'adegua-

mento delle retribuzioni scelto nel 1976, favorire determinati dipendenti rispetto agli altri, e non abbia invece voluto disciplinare l'incorporazione del coefficiente correttore nella tabella degli stipendi, sia pure in modo tale da richiedere una successiva correzione di talune distorsioni, di cui esso ha, d'altra parte, sottovalutato a suo tempo l'importanza.

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

10 Secondo la Commissione, la fissazione di nuove tabelle degli stipendi effettuata col regolamento n. 160/80 non è in contrasto con la politica salariale definita mediante la decisione del Consiglio 29 giugno 1976, che aveva lo scopo di garantire, a medio termine, una evoluzione delle retribuzioni dei dipendenti europei parallela a quella rilevata in media negli Stati membri per gli stipendi delle varie categorie di pubblici dipendenti nazionali. La fissazione di nuove tabelle degli stipendi nel 1980 era, a suo avviso, unicamente intesa ad impedire che taluni dipendenti realizzassero introiti supplementari, estranei alle finalità della riforma del 1976.

11 Detto mezzo dev'essere disatteso. Da una parte, esso non tiene conto del fatto che il Consiglio, nella decisione del 1976, aveva inserito una clausola di revisione riguardante in particolare le distorsioni che sarebbero potute derivare dall'incorporazione del coefficiente correttore nella tabella degli stipendi. D'altra parte, il metodo stabilito con la suddetta decisione era inteso all'attuazione dell'art. 65 dello Statuto; benché, quindi, potesse avere l'effetto di vincolare l'esercizio, da parte del Consiglio, del potere di procedere ad adeguamenti delle retribuzioni ad esso conferito dall'art. 65, detto metodo non riguarda il regolamento n. 160/80, che modifica lo Statuto in conformità

all'art. 24 del Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee ed è stato adottato secondo le procedure e con le garanzie contemplate per una siffatta modifica.

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

13 La Commissione oppone che l'asserita precipitazione nell'adottare il regolamento n. 3177/76 non può influire sulla validità di un regolamento posteriore, quale il regolamento n. 160/80.

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

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

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

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

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

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

20 Il sesto mezzo riguarda la violazione delle forme sostanziali. Adottando il regolamento n. 160/80 il 21 gennaio 1980, mentre il parere del Parlamento europeo sarebbe stato emesso soltanto il 18 gennaio 1980, il Consiglio sarebbe venuto meno al dovere di prendere in considerazione tale parere; così facendo, esso avrebbe al tempo stesso violato le norme che disciplinano il dialogo fra il Consiglio ed il personale e che presuppongono la conoscenza di tutti i dati del problema. Infine, il Consiglio avrebbe violato la dichiarazione comune sulla concertazione interistituzionale, poiché nella fattispecie il Parlamento avrebbe chiesto invano una concertazione.

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

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

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

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

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° **Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Koopmans O'Keeffe Bosco

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

Per il cancelliere

J. A. Pompe

cancelliere aggiunto

Il presidente della Prima Sezione

T. Koopmans

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 10 NOVEMBRE 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

numerosi dipendenti della Commissione [2], del Consiglio [3] e del Parlamento [4] hanno proposto alla Corte ricorsi diretti contro la rispettiva istituzione di appartenenza ed intesi a contestare la legittimità dei regolamenti del Consiglio 21 gennaio 1980, n. 160, «che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee ed il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità», e n. 161, «relativo all' adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e degli altri

1 — Traduzione dal francese.

2 — Causa 211/80, Michel Advernier e a., e cause riunite 219-228, 230-235, 237, 238 e 240-242/80, Maurice André e a.

3 — Causa 260/80, Ivar Andersen e a.

4 — Causa 262/80, Kirsten Andersen e a.