3. Non vi è motivo di ritenere che il valersi del procedimento contemplato dall'art. 24, 2° comma, del trattato di fusione, in fatto di determinazione e di emendamento dello statuto del personale, anziché a quello di cui all'art. 13 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, il quale contempla l'assoggettamento delle retribuzioni dei dipendenti ad un'imposta a favore delle Comunità, per istituire un nuovo tributo, quale il prelievo eccezionale di crisi, costituisca uno sviamento di procedura, in quanto il primo procedimento, il quale prescrive di sentire le istituzioni interessate, e in particolare l'Assemblea, offre ai dipendenti maggiori garanzie del secondo.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 6 marzo 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il presente ricorso proposto dal sig. Roland Abrias ed altri, dipendenti della Commissione delle Comunità europee, mira all'annullamento delle schede stipendio relative ai mesi di febbraio 1982 e seguenti, nella parte in cui viene fatta per la prima volta applicazione del nuovo metodo di adeguamento delle retribuzioni contemplato dalla decisione del Consiglio 15 dicembre, n. 1061 (GU L 396, pag. 6), nonché del prelievo eccezionale di crisi istituito dal regolamento del Consiglio della stessa data n. 3821/81 (GU L 386, pag. 1); i ricorrenti eccepiscono l'illegittimità di questi due provvedimenti.

L'importanza di questi atti come pure del loro contesto spiega l'intervento, a sostegno della Commissione, del Consiglio delle Comunità europee e delle Unions syndicales di Bruxelles e di Lussemburgo.

2. Bisogna ricordare che, a norma dell'art. 65 dello statuto, il Consiglio decide

« se, nel quadro della politica economica e sociale delle Comunità, sia opportuno procedere ad un adeguamento delle retribuzioni. Si tiene conto in particolare dell'eventuale aumento degli stipendi nel settore pubblico e delle necessità di assunzione ».

La decisione 15 dicembre 1981 (in prosieguo: « la decisione ») modifica il *metodo* di adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti delle Comunità. Si tratta del terzo provvedimento di questo tipo; i due precedenti risalgono al 1972 e al 1976 e vi sono ben noti giacché li avete esaminati in particolare in occasione delle due sentenze Commissione/Consiglio, 81/72 (Racc. 1973, pag. 575) e 59/81 (Racc. 1982, pag. 3329).

* Traduzione del francese.

La decisione stabilisce che, per un periodo di dieci anni a partire dal 1° luglio 1981, l'adeguamento delle retribuzioni avrà luogo in relazione a quattro fattori indicati nell'allegato. Tre di essi, andamento del costo della vita, andamento del reddito effettivo dei pubblici impiegati nazionali e necessità di assunzione, esistevano già nel metodo del 1976, mentre l'ultimo, « la situazione economica e sociale », sostituisce i « fattori generali di ordine economico e sociale » presi in considerazione fino a quel momento.

Questo nuovo parametro ha dato origine alla presente lite. Come viene infatti precisato nel punto II-2 dell'allegato della decisione

« Durante il primo periodo di cinque anni la situazione economica e sociale, valutata alla luce di dati obiettivi forniti a questo proposito dalla Commissione, viene presa in considerazione mediante la costituzione di un prelievo le cui modalità sono fissate da nuove disposizioni dello statuto e del regime applicabile agli altri agenti ».

È questo l'oggetto del regolamento del Consiglio n. 3821/81 (in prosieguo: « il regolamento ») che modifica, per lo stesso periodo di dieci anni, lo statuto del personale delle Comunità europee come pure il regime da applicarsi agli altri agenti della Comunità. L'art. 1 stabilisce infatti l'aggiunta allo statuto di un art. 66 bis il cui n. 1 precisa:

« 1) A titolo temporaneo e per un periodo che scadrà il 1° luglio 1991 è istituito un prelievo eccezionale che è applicabile, in deroga all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 260/68, alle retribuzioni, pensioni e indennità di cessazione dal servizio nette ».

Come stabiliscono l'art. 3 del regolamento e il quinto considerando della motivazione della decisione, queste disposizioni si applicano congiuntamente.

3. Per valutare la portata degli atti impugnati è opportuno collocarli nel loro contesto.

Essi rispecchiano infatti un cambiamento decisivo di orientamento della politica economica e sociale nella Comunità e sono il risultato di una lunga elaborazione.

A. Come dimostrano le relazioni annuali sulla situazione economica della Comunità, nel 1980 si è avuta una svolta nella politica economica e sociale tanto della Comunità, quanto degli Stati membri.

Nella relazione del 1980 si può infatti leggere che

« Il marcato rallentamento dell'inflazione costituisce una condizione essenziale per il miglioramento della propensione all'investimento ed un rafforzamento della fiducia delle famiglie, elementi che a loro volta sono necessari per evitare una crescita, causata da motivi precauzionali, del tasso di risparmio nonché un calo dei consumi »

e che di conseguenza,

« (...) nell'insieme della Comunità, i salari reali non devono crescere in stretto parallelismo con la produttività durante i prossimi anni » (GU L 375 del 31. 12. 1980, pag. 21).

Nello stesso senso, la relazione del 1981, nella parte intitolata « Orientamenti della politica economica della Comunità », dichiara che

« (...) occorre, in diversi paesi, accettare per un certo tempo aumenti salariali inferiori, in termini reali, all'aumento della produttività, in modo che l'economia recuperi livelli d'investimento e di crescita decisamente più elevati » (GU L 385 del 31. 12. 1981, pag. 7).

Ci si è perciò avviati verso una politica intesa a contenere l'aumento della spesa pubblica. Questo intento è ampiamente condiviso dagli Stati membri i quali lo perseguono in modi diversi, come hanno dichiarato nelle risposte alle vostre domande tanto la Commissione quanto il Consiglio e l'Union syndicale. Questa politica complessiva, come la Commissione ha precisato nella « comunicazione complementare » al Consiglio del 6 maggio 1981 « riguardante le modalità d'applicazione del provvedimento eccezionale ed unico per le retribuzioni dei dipendenti », si basa sul principio che

« Uno dei fattori essenziali del peggioramento della situazione economica e sociale della Comunità (...) pare costituito dall'insufficiente adattamento dei salari reali nel complesso dell'economia rispetto alle risorse disponibili » (doc. COM(81) 235 def. g, pag. 1).

Ciò spiega il fatto che il prelievo eccezionale sia valutato

« in base ai dati economici che si riferiscono alla media delle differenze constatate negli Stati membri tra l'evoluzione dei salari reali pro capite e l'evoluzione:

— della produttività globale (...);

— della produttività distribuibile (...);

— della produttività per persona attiva (...) »

(primo considerando del regolamento).

In questo ambito e per l'attuazione di questo nuovo orientamento va visto il processo di concertazione che ha portato all'adozione tanto della decisione quanto del regolamento impugnati.

B. Non descriverò nei particolari le tappe successive di questo processo. Basta ricordare che esso trae origine dal proposito di porre rimedio all'inadeguatezza del metodo del 1976 in vista della necessità di tener conto del peggioramento della situazione economica e sociale.

Il 31 gennaio 1981 una « tavola rotonda » cui partecipavano i rappresentanti della Commissione e delle organizzazioni sindacali rappresentative aveva concordato un certo numero di provvedimenti considerati come un tutto unico e riguardante essenzialmente la salvaguardia del principio del parallelismo e l'accettazione da parte dei dipendenti di un contributo volontario sulle loro retribuzioni destinato a far fronte alle conseguenze delle particolari difficoltà della situazione economica e sociale.

Questo duplice scopo costituisce il filo conduttore della concertazione svoltasi fra le istituzioni comunitarie e le organizzazioni sindacali durante il 1981. Lo si ritrova in particolare nella risoluzione del Consiglio 23 giugno 1981, che fa seguito alle prime proposte della Commissione, e nella relazione della commissione di concertazione in data 4 dicembre 1981. Quest'ultima registra l'assenso della maggioranza delle organizzazioni sindacali ai progetti che hanno portato all'adozione dei provvedimenti impugnati, sentiti gli organi all'uopo designati: Parlamento europeo e Corte di giustizia.

Questi sono gli elementi essenziali del contesto economico e sociale e le caratteristiche principali del processo di elaborazione da cui traggono origine i provvedimenti impugnati. Questo sfondo consente di illuminare l'esame della loro legittimità.

4. A sostegno della loro azione i ricorrenti hanno dedotto un mezzo relativo alla tra-

sgressione di forme essenziali e vari mezzi riguardanti la legittimità intrinseca della decisione e del regolamento.

Il mezzo relativo alla forma si basa sull' inosservanza da parte del Consiglio dell'obbligo di motivazione impostogli dall'art. 190 del trattato. I ricorrenti sostengono infatti che, trattandosi di un prelievo *eccezionale* di crisi, la sua istituzione avrebbe dovuto essere chiaramente spiegata. Orbene, nei provvedimenti impugnati, il Consiglio si sarebbe limitato a richiamarsi alle « difficoltà particolari della situazione economica e sociale ».

Questo mezzo non può essere accolto. La semplice esposizione dei fatti essenziali che hanno preceduto l'entrata in vigore della decisione e del regolamento, fatti che ho sopra indicato, consente di concludere che la loro elaborazione, sin dall'origine, ha dato luogo a concertazione fra le istituzioni e le organizzazioni sindacali rappresentative di guisa che i motivi della loro adozione erano perfettamente noti ai principali interessati. Una motivazione succinta era quindi sufficiente, tanto più che si trattava di provvedimenti di carattere generale, non già di provvedimenti individuali.

A parte ciò, va detto che il regolamento, benché parli, come la decisione, delle « difficoltà particolari della situazione economica e sociale », precisa i criteri usati per valutare l'aliquota del prelievo. La loro enumerazione è di per sé significativa poiché rende manifesto che il prelievo si basa sulla differenza accertata fra le retribuzioni reali e la produttività, che abbiamo visto essere l'aspetto decisivo della politica intesa al controllo dell'aumento della spesa pubblica.

5. Per dimostrare l'illegittimità degli atti impugnati i ricorrenti deducono due altre categorie di mezzi.

In primo luogo essi allegano la trasgressione del legittimo affidamento che i dipendenti potevano avere nell'osservanza da parte del Consiglio del principio del parallelismo tra l'andamento delle retribuzioni dei pubblici impiegati nazionali e quello dei dipendenti comunitari. Essi sostengono infatti che, grazie allo stesso parallelismo, le politiche nazionali di freno della spesa pubblica si ripercuotono sugli stipendi comunitari. Il prelievo, che viene ad aggiungersi a questa ripercussione, colpirebbe una seconda volta i dipendenti della Comunità, trasgredendo il principio del parallelismo. Orbene, questo sarebbe di natura imperativa di guisa che, benché possa essere perfezionato, non potrebbe essere leso. Questa natura si desumerebbe non solo dall'art. 65, n. 1, 2° comma, il quale obbliga il Consiglio a tener conto « dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico », ma anche dalla costante applicazione che esso ne ha fatto sotto il controllo della vostra Corte. A norma dell'art. 65, non si potrebbe quindi volere l'osservanza del principio del parallelismo ed istituire un prelievo che lo leda. In questo senso, l'aggiunta del nuovo parametro — *situazione* economica e sociale — sarebbe in contrasto con l'obbligo del Consiglio di adeguare le retribuzioni nell'ambito della *politica* economica e sociale.

Discostandosi dal principio al quale si era vincolato dal 1972, il Consiglio avrebbe leso, in modo grave, il legittimo affidamento dei dipendenti comunitari.

I ricorrenti deducono in secondo luogo che il Consiglio ha commesso un duplice sviamento dei poteri attribuitigli.

Anzitutto uno sviamento di potere, istituendo un tributo di solidarietà in forza dell'art. 65 riguardante l'adeguamento delle retribuzioni.

Uno sviamento di procedura, inoltre, istituendo un nuovo tributo mediante un emendamento dello statuto, anziché modificando l'apposito regolamento del Consiglio 29 febbraio 1968, n. 260 (GU L 56, pag. 8).

6. Eliminiamo subito quest'ultima censura. Basta infatti considerare — d'accordo con la Commissione la quale si richiama in particolare alla specificità fiscale (natura temporanea ed imponibile) del prelievo — che l'art. 66 bis

— è stato adottato dal Consiglio secondo le forme e le norme di procedura contemplate dall'art. 24 del trattato di fusione per la revisione dello statuto e dall'art. 13 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, a norma del quale « i funzionari e gli altri agenti della Comunità saranno soggetti, a profitto di questi ultimi, ad un'imposta sugli stipendi, salari ed emolumenti dalle stesse versate »,

— stabilisce espressamente che il prelievo eccezionale è istituito « in deroga all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 260/68 ».

Non mi soffermerò più a lungo sulla censura relativa allo sviamento di potere. Come la Commissione ha giustamente osservato, infatti, il prelievo è stato istituito in forza dell'art. 66 bis, non già dell'art. 65, in conformità — come ho detto testé — ai poteri attribuiti al Consiglio dal combinato disposto degli artt. 24 del trattato di fusione e 13 del protocollo.

Questo mezzo non può quindi essere accolto. Mi sembra superfluo, in proposito, esaminare l'assunto dei ricorrenti secondo il quale la revisione dello statuto sarebbe stata effettuata in seguito alle pressioni di determinati Stati membri.

7. I restanti mezzi dedotti dai ricorrenti sono in realtà basati, direttamente o indirettamente, sull'inosservanza dell'art. 65 il quale garantirebbe il principio del parallelismo.

Non pare sufficiente, per dimostrare la legittimità del prelievo, rifarsi alla ritualità — sopra dimostrata — della revisione dello statuto che ha portato all'adozione dell'art. 66 bis.

In realtà, i ricorrenti contestano la legittimità del complesso normativo, costituito dal regolamento e dalla decisione, e, più precisamente, del nuovo parametro — situazione economica e sociale — e del prelievo che ne costituisce la conseguenza. Da questa concomitanza deriverebbe la lesione del parallelismo, quindi del legittimo affidamento.

Voi avete riconosciuto al Consiglio, quando agisce a norma dell'art. 65, un ampio potere discrezionale. In particolare, avete affermato che

« questa disposizione lascia (...) al Consiglio la scelta dei mezzi e delle forme più appropriate per l'attuazione di una politica delle retribuzioni conforme ai criteri sanciti dall'art. 65 » (81/72, sopramenzionata, punto 7).

Di conseguenza, gli avete riconosciuto il potere di definire il metodo usato per realizzare la politica di adeguamento, pur precisando che esso era vincolato dai criteri che aveva scelto (81/72, punti 8 e 9).

Voi avete in seguito confermato questa massima tanto nella sentenza Commissione/ Consiglio, 70/74 (Racc. 1975, pag. 795), a proposito del metodo del 1972, quanto nella sopramenzionata sentenza 59/81 per il metodo del 1976.

Il Consiglio, il quale può perciò determinare un metodo, deve necessariamente poterlo cambiare. Si tratta infatti, per il Consiglio, di « una legittima modalità di esercizio del potere discrezionale conferitogli dall'art. 65 (...) » (70/74, punto 21). Voi avete implicitamente affermato questo potere di modifica nella sentenza 59/81, a proposito dell'applicazione da parte del Consiglio del metodo del 1976.

Da questa sentenza si desume tuttavia che l'esercizio di questo potere discrezionale trova un duplice limite nell'art. 65, n. 1, 2° comma. Il Consiglio infatti

— « deve condurre la sua politica di adeguamento delle retribuzioni " nel quadro della politica economica e sociale delle Comunità " » (59/81, punto 20),

— « non può, per il fatto di prendere in considerazione altri criteri, trascurare di tener presente uno dei due criteri espressamente menzionati nell'art. 65, n. 1, 2° comma, seconda frase » (59/81, punto 22), cioè dell'eventuale aumento degli stipendi pubblici e delle necessità di assunzione.

8. Orbene, dall'intero contesto nel quale è stato adottato il complesso normativo costituito dalla decisione e dal regolamento si desume che il Consiglio ha agito entro i limiti che voi gli avete indicato.

Questo complesso normativo, infatti, non è che la trasposizione sul piano comunitario del mutamento decisivo di orientamenti della politica economica e sociale delle Comunità avvenuto all'inizio del 1980, mutamento di cui ho parlato sopra. Esso corrisponde quindi alla scelta, da parte delle istituzioni comunitarie e delle organizzazioni sindacali rappresentative che l'hanno approvato, di far partecipare i dipendenti europei, mediante un tributo eccezionale, temporaneo e limitato, all'azione di solidarietà che è stata chiesta agli Stati membri.

In questo senso, l'introduzione nel metodo d'adeguamento stabilito dalla decisione di un nuovo parametro non è che la logica conseguenza di questa scelta. Essa non può essere criticata giacché, come avete deciso, il Consiglio ha sempre il potere di prendere in considerazione altri criteri oltre a quelli enumerati dall'art. 65, n. 1, 2° comma, ultimo inciso, purché abbia tenuto conto almeno di questi (59/81, sopramenzionata, punto 22).

9. Per dimostrare l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, non ci si può nemmeno rifare al principio detto del parallelismo, principio invocato dai ricorrenti.

Il fatto che il prelievo abbia l'effetto, quanto meno durante i primi cinque anni, di aggiungere, per la via tributaria, un ulteriore freno a quello che può derivare dalla ripercussione sul piano comunitario delle politiche di austerità condotte dagli Stati membri, non può bastare per inficiare d'illegittimità il complesso normativo che è stato adottato.

In realtà, il parallelismo invocato dai ricorrenti costituisce solo uno degli elementi, indubbiamente sempre tenuto fermo, dei metodi coi quali il Consiglio si è vincolato dal 1972. Si tratta quindi unicamente di un pa-

rametro che è stato progressivamente perfezionato, non già di un principio giuridico superiore. Noi troviamo conferma di quanto detto sopra, cioè che l'aumento degli stipendi dei pubblici dipendenti nazionali costituisce solo uno dei criteri di cui il Consiglio tiene conto nell'adeguare ogni anno le retribuzioni.

Se ciò non bastasse, i ricorrenti hanno del parallelismo un'idea eccessivamente restrittiva. Esso implica senza dubbio che si tenga conto dell'andamento degli stipendi dei pubblici impiegati nazionali, ma riguarda del pari il contributo chiesto, in nome della solidarietà, a coloro che li riscuotono. In altre parole, il parallelismo non si limita agli stipendi. Esso comprende l'ulteriore contributo chiesto sotto varie forme negli Stati membri alla popolazione attiva nel suo complesso.

Ricordo del resto che questo contributo provvisorio si basa su criteri obiettivi di valutazione che avranno piena efficacia alla scadenza del primo periodo di cinque anni, cioè il 30 giugno 1986. Voglio dire con questo che, se le politiche nazionali per il controllo della spesa pubblica hanno l'effetto auspicato, ciò dovrebbe ridurre nella stessa misura la differenza fra la produttività e le retribuzioni che determina l'aliquota del prelievo. In questa prospettiva, l'allegato della decisione precisa al punto III.2. che

« Sei mesi prima dello scadere del quinto anno (...), la Commissione presenterà al Consiglio una relazione sull'applicazione del metodo accompagnata da un'appropriata proposta, vertente in particolare sul modo di prendere in considerazione la situazione economica e sociale, a partire dal sesto anno ».

Il complesso di queste considerazioni mi consente di disattendere la censura relativa alla lesione del parallelismo. Per ciò stesso il mezzo relativo alla lesione del legittimo affidamento dev'essere respinto, con l'ulteriore rilievo che i provvedimenti impugnati sono stati adottati, come ho ricordato, in seguito ad un lungo processo di concertazione col complesso delle organizzazioni sindacali rappresentative.

10. Concludo pertanto

— per il rigetto del ricorso,

— per la compensazione delle spese a norma dell'art. 70 del regolamento di procedura.