SENTENZA DELLA CORTE
3 luglio 1985 *

Nella causa 3/83,

Roland Abrias e 267 altri dipendenti della Commissione delle Comunità europee, con l'avv. G. Vandersanden, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. J. Biver, 2, rue Goethe,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Pipkorn, membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente, assistito dall'avv. R. Andersen, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. O. Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. J. Carbery, consigliere del suo ufficio legale, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. H. J. Pabbruwe, direttore degli affari giuridici presso la Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

da

1) **Union syndicale,** service public européen, Lussemburgo, con sede in Lussemburgo, 2 A, rue des Capucins, in persona del presidente, sig. S. Picciolo, e del segretario generale, sig. A. Buick,

2) **Santo Picciolo,** dipendente della Commissione delle Comunità europee,

3) **Adam Buick,** dipendente della Commissione delle Comunità europee,

tutti con l'avv. J. N. Louis, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. N. Decker, 16, avenue Marie-Thérèse,

* Lingua processuale: il francese.

e da

1) **Union syndicale,** service public européen, Bruxelles, con sede in Bruxelles, Rond-Point Schuman, 9, in persona del presidente, sig.ra A. M. Grynberg, e del segretario generale, sig. K. Mellor,

2) **Arlette M. Grynberg,** dipendente della Commissione delle Comunità europee,

3) **Keith Mellor,** dipendente della segreteria generale del Consiglio dei ministri delle Comunità europee,

tutti con l'avv. J. N. Louis, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. N. Decker, 16, avenue Marie-Thérèse,

intervenienti,

avente ad oggetto l'annullamento delle schede stipendio del mese di febbraio 1982, contenente, per la prima volta, l'applicazione del prelievo di crisi istituito con regolamento del Consiglio 15 dicembre 1981, n. 3821, che modifica lo statuto del personale delle Comunità europee, e con decisione del Consiglio della stessa data 81/1061, recante modifica del metodo d'adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti delle Comunità (GU L 386, pagg. 1 e 6),

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, presidenti di sezione, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: P. Heim

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 6 marzo 1985,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 7 gennaio 1983, il sig. Roland Abrias e 267 altri dipendenti della Commissione hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento delle schede stipendio che hanno ricevuto per il mese di febbraio del 1982.

2 Queste schede recano, per la prima volta, applicazione ai ricorrenti del regolamento del Consiglio 15 dicembre 1981, n. 3821, nonché della decisione del Consiglio della stessa data 81/1061 (GU L 386, pagg. 1 e 6). I ricorrenti sostengono che questi due atti sono invalidi e che la loro invalidità implica quella delle schede di stipendio che danno loro applicazione.

3 Per meglio collocare la presente causa nel contesto giuridico, è opportuno ricordare che, con decisione 81/1061, il Consiglio, a norma dell'art. 65 dello statuto del personale (in prosieguo: « lo statuto »), come pure delle corrispondenti disposizioni del regime da applicarsi agli altri agenti, adottava un metodo di adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti delle Comunità che sostituisce il metodo in vigore dal 1976 e si applica per il periodo 1° luglio 1981 — 30 giugno 1991. Secondo questo nuovo metodo, nell'esame annuale del livello delle retribuzioni vengono presi in considerazione i seguenti fattori: a) gli indici comuni del costo della vita; b) l'indicatore specifico, cioè l'andamento del potere d'acquisto delle retribuzioni dei pubblici impiegati nazionali; c) la situazione economica e sociale, valutata alla luce dei dati obiettivi da fornirsi dalla Commissione; d) le esigenze delle assunzioni.

4 L'ultimo considerando della decisione 81/1061 rileva che le particolari difficoltà della situazione economica e sociale rendono opportuna l'istituzione di un prelievo eccezionale sulle retribuzioni, pensioni e indennità di cessazione dal servizio, prelievo destinato ad essere applicato congiuntamente all'adeguamento delle retribuzioni secondo il nuovo metodo.

5 Il prelievo eccezionale veniva effettivamente istituito col regolamento del Consiglio n. 3821/81. L'art. 1 di detto regolamento aggiunge allo statuto un art. 66 bis, mentre l'art. 2 aggiunge disposizioni analoghe nel regime da applicarsi agli altri agenti. Come è detto nella motivazione del regolamento, il prelievo è giustificato dalle « difficoltà particolari della situazione economica e sociale » ed è valutato in base « ai dati economici che si riferiscono alla media delle differenze constatate negli Stati membri » tra l'andamento dei salari reali pro capite e l'andamento dei seguenti fattori: a) la produttività complessiva (prodotto interno lordo in volume per persona occupata); b) la produttività distribuibile, cioè la produttività corretta mediante i termini di scambio; c) la produttività per persona attiva, che include quindi la popolazione occupata e il numero dei disoccupati.

6 Il n. 1 del nuovo art. 66 bis stabilisce che il prelievo è istituito in via temporanea e per un periodo di dieci anni, corrispondente, d'altro canto, al periodo di validità del nuovo metodo contemplato dalla decisione 81/1061, sopramenzionata, e si applica, in deroga all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 260/68, alle retribuzioni, pensioni e indennità di cessazione dal servizio nette. Il n. 2 determina l'aliquota del prelievo, che deve passare dal 2,54% al 12,70% nei cinque primi anni d'applicazione. Per gli anni seguenti, è stabilito che « salvo decisione contraria del Consiglio presa su proposta della Commissione alla maggioranza qualificata di cui all'art. 148, paragrafo 2, 2° comma, prima eventualità, del trattato che istituisce la Comunità economica europea e previa consultazione del Parlamento europeo, continuerà ad essere applicato il tasso del 12,7% raggiunto nel quinto anno ».

7 Il n. 3 stabilisce l'imponibile del prelievo. Esso è costituito, per i dipendenti in attività di servizio, in posizione di comando o di congedo per servizio militare, dallo stipendio base, previa deduzione delle trattenute previdenziali e fiscali nonché di un importo forfettario pari allo stipendio base del grado D4, primo scatto. La detrazione di quest'ultimo importo mira a far sì che l'incidenza del prelievo sullo stipendio dei dipendenti dei gradi più bassi sia esclusa ovvero limitata. L'importo forfettario da detrarsi è poi raddoppiato per i titolari di pensioni, ai quali inoltre il prelievo non si applica durante i primi cinque anni.

8 Il n. 4 stabilisce il principio che l'applicazione del prelievo non può avere l'effetto di ridurre le retribuzioni, pensioni e indennità di cessazione dal servizio ad un importo inferiore a quello che era dovuto prima dell'istituzione del prelievo. Il n. 5

stabilisce che l'applicazione delle successive aliquote del prelievo deve avvenire contemporaneamente alla decisione recante adeguamento annuale delle retribuzioni secondo il metodo contemplato dalla summenzionata decisione 81/1061.

9 Infine, il n. 6 stabilisce che il prelievo viene riscosso ogni mese mediante trattenuta alla fonte e che il suo provento viene iscritto fra le entrate nel bilancio generale delle Comunità.

10 Occorre precisare che il contesto normativo costituito dal nuovo metodo per l'adeguamento delle retribuzioni contemplato dalla decisione 81/1061 nonché il nuovo art. 66 bis dello statuto, aggiunto dal regolamento n. 3821/81, è il risultato di un accordo raggiunto dopo lunghi negoziati fra le istituzioni e le più rappresentative organizzazioni sindacali del personale delle Comunità.

11 È inoltre opportuno ricordare che, come si desume dalle risposte della convenuta e degli intervenienti alle domande della Corte, durante gli ultimi anni tutti gli Stati membri hanno perseguito, nell'elaborare la politica in fatto di retribuzione dei pubblici impiegati, lo scopo di giungere, con metodi diversi da uno stato all'altro, ad un freno delle retribuzioni mirante ad incoraggiare l'investimento e l'occupazione. Ciò si è risolto nella diminuzione generale del potere d'acquisto dei pubblici impiegati nazionali, le cui retribuzioni non hanno fruito, durante questo periodo, di aumenti abbastanza rilevanti per compensare l'aumento dei prezzi. A parte ciò, in determinati Stati membri le retribuzioni dei pubblici dipendenti sono state gravate da contributi sociali di solidarietà.

Sulla definizione dell'oggetto della lite

12 In via preliminare è opportuno rilevare che, anche se i ricorrenti criticano nell'atto introduttivo indistintamente la decisione 81/1061 ed il regolamento n. 3821/81, taluni mezzi che essi svolgono hanno unicamente lo scopo di contestare la legittimità del secondo di questi atti nella parte in cui istituisce il prelievo eccezionale.

13 In un secondo ordine di mezzi, i ricorrenti criticano poi la decisione 81/1061, nella parte in cui istituisce un nuovo metodo per l'adeguamento delle retribuzioni.

Sulla legittimità del prelievo eccezionale

14 Per dimostrarne l'illegittimità i ricorrenti sostengono che l'istituzione del prelievo eccezionale contemplata dal regolamento n. 3821/81:

— trasgredisce il principio detto del « parallelismo », che si desume dall'art. 65, n. 1, 2° comma, dello statuto;

— lede il legittimo affidamento dei dipendenti delle Comunità;

— trasgredisce l'art. 190 del trattato CEE;

— è viziato da sviamento di potere;

— è il risultato di uno sviamento di procedura.

Sui mezzi relativi alla trasgressione del principio del « parallelismo« ed allo sviamento di potere

15 Col primo mezzo i ricorrenti deducono che l'istituzione del prelievo eccezionale è in contraddizione col principio detto del « parallelismo », contemplato dall'art. 65, n. 1, 2° comma, dello statuto. Secondo questa disposizione, infatti, il Consiglio, onde decidere se sia opportuno procedere all'adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti comunitari, tiene conto in particolare « dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico ». Questo principio, secondo i ricorrenti, vincola il Consiglio, di guisa che questo, come si desume dalla sentenza della Corte 6 ottobre 1982 (Commissione/Consiglio, 59/81, Racc. pag. 3329), non può fare a meno di tenerne conto.

16 I ricorrenti sostengono che l'istituzione del prelievo eccezionale è incompatibile col principio del parallelismo, qualora abbia il risultato di diminuire il potere d'acquisto dei dipendenti comunitari, mentre ai pubblici impiegati dei vari Stati membri sono state, in media, aumentate le retribuzioni.

17 Questi argomenti coincidono in sostanza con quelli svolti dai ricorrenti a sostegno del mezzo relativo allo sviamento di potere. Secondo i ricorrenti, infatti, il Consi-

glio, istituendo il prelievo eccezionale, avrebbe commesso uno sviamento di potere, informandosi a motivi non espressamente contemplati dall'art. 65 dello statuto.

18 È quindi opportuno esaminare congiuntamente questi due mezzi.

19 Agli argomenti svolti dai ricorrenti, la Commissione e il Consiglio ribattono che l'istituzione del prelievo eccezionale non è un provvedimento per l'applicazione dell'art. 65 dello statuto, bensì è stata effettuata mediante revisione dello statuto a norma dell'art. 24 del trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee. Questa revisione si è risolta nell'aggiunta allo statuto dell'art. 66 bis, a norma del quale il prelievo eccezionale è stato istituito.

20 È opportuno osservare in proposito che l'istituzione del prelievo eccezionale è stata effettuata mediante modifica dello statuto, aggiungendo l'art. 66 bis, e che la legittimità di tale modifica non può essere criticata rifacendosi ad un'altra disposizione dello statuto, cioè l'art. 65, n. 1.

21 Dal fascicolo si desume del resto che l'assenso, da parte delle più rappresentative organizzazioni sindacali, alla partecipazione, sotto forma di provvedimento eccezionale ed unico gravante sulle retribuzioni, alle conseguenze delle difficoltà particolari della situazione economica e sociale esistente nella Comunità ha avuto come contropartita l'adozione di un metodo di adeguamento delle retribuzioni che faceva salvo il principio detto del parallelismo.

22 Di conseguenza, i mezzi relativi alla trasgressione del principio del parallelismo ed allo sviamento di potere vanno disattesi.

Sul mezzo relativo alla trasgressione del legittimo affidamento dei dipendenti

23 I ricorrenti sostengono di aver avuto il diritto di aspettarsi che il principio del « parallelismo », contemplato dall'art. 65, n. 1, 2° comma, dello statuto e riprodotto nel metodo in vigore dal 1976, come pure in quello precedente del 1972, fosse osservato dal Consiglio, il che non è più avvenuto a partire dall'entrata in vigore del prelievo eccezionale.

24 Essi deducono in proposito che, anche se la natura di regolamento delle disposizioni dello statuto consente al Consiglio di modificarle, questa possibilità va esclusa qualora la modifica riguardi, come avviene per il prelievo eccezionale, gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro fra dipendenti ed istituzioni.

25 In proposito va ricordato, in primo luogo, che l'intenzione del Consiglio di modificare il metodo di adeguamento in vigore dal 1976 era stata manifestata già nel 1980, al momento dell'adozione del regolamento del Consiglio 21 gennaio 1980, n. 161 (GU L 20, pag. 5), recante adeguamento delle retribuzioni e dei coefficienti correttori. In questa occasione il Consiglio aveva invitato la Commissione a sottoporgli delle proposte per un nuovo metodo.

26 In secondo luogo, è opportuno osservare che le organizzazioni sindacali del personale hanno partecipato ai lavori che hanno portato all'entrata in vigore tanto del nuovo metodo di adeguamento quanto del prelievo eccezionale.

27 Stando così le cose, non si può parlare di legittimo affidamento dei dipendenti sulla conservazione, senza modifiche, del metodo in vigore dal 1976, tanto più che detto metodo conteneva una clausola in forza della quale il Consiglio si riservava il diritto « di determinare eventuali ulteriori miglioramenti e di correggere eventuali distorsioni ».

28 Il mezzo va quindi respinto.

Sul mezzo relativo al difetto di motivazione

29 Secondo i ricorrenti, il regolamento n. 3621/81 non contiene una motivazione adeguata circa l'istituzione del prelievo eccezionale e trasgredisce quindi l'art. 190 del trattato CEE. Nessuna precisazione sarebbe poi fornita in proposito dalla decisione 81/1061. Il richiamo alle « difficoltà particolari della situazione economica e sociale » contenuto nella motivazione di questi due atti, non può infatti essere considerato, secondo i ricorrenti, un'adeguata motivazione, tanto più che si trattava di un provvedimento di carattere eccezionale come il prelievo.

30 Per quanto riguarda questa censura si deve ricordare anzitutto che, come si desume dalla costante giurisprudenza della Corte (cfr. in particolare la sentenza 30. 11. 1978, Weldling, 87/78, Racc. pag. 2457), l'estensione dell'obbligo di motivare, sancito dall'art. 190 del trattato, dipende dalla natura dell'atto e che, quando si tratta di un regolamento o di un atto di carattere generale, la motivazione può limitarsi ad indicare la situazione complessiva che ha indotto ad adottarlo nonché gli scopi generali che esso si propone di raggiungere.

31 Queste condizioni sono soddisfatte, nel caso del regolamento n. 3821/81, per quanto riguarda l'istituzione del prelievo eccezionale. Nominando infatti le « difficoltà particolari della situazione economica e sociale », il Consiglio non faceva altro che riferirsi in modo sintetico a circostanze talmente note che ulteriori spiegazioni sarebbero state superflue. A parte ciò, precisando nella motivazione del regolamento n. 3821/81 i criteri obiettivi sui quali doveva basarsi la valutazione dell'aliquota del prelievo, il Consiglio ha indicato in modo bastantemente chiaro gli scopi che perseguiva istituendo il prelievo. Questi scopi non potevano del resto essere ignoti ai ricorrenti, giacché il Consiglio aveva fatto partecipare le organizzazioni sindacali ai lavori per l'elaborazione del regolamento n. 3821/81 come pure della decisione 1061/81 e dette organizzazioni avevano provveduto ad informarne il personale nel suo complesso.

32 Il mezzo va quindi disatteso.

Sul mezzo relativo allo sviamento di procedura

33 I ricorrenti assumono che il prelievo, dato che — come la Commissione ha espressamente ammesso nelle memorie e all'udienza — costituiva una nuova imposta che andava ad aggiungersi all'imposta comunitaria contemplata dal regolamento n. 260/68 (GU L 56, pag. 8), avrebbe dovuto essere istituito, non già aggiungendo allo statuto l'art. 66 bis, bensì modificando il sopramenzionato regolamento n. 260/68.

34 In proposito va rilevato che, benché sia innegabile che la procedura seguita nel presente caso per adottare il regolamento n. 3821/81 è quella di cui all'art. 24, 2° comma, del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee, in fatto di determinazione ed emendamento dello statuto, anziché quella contemplata dall'art. 13 del protocollo sui privilegi e sulle

immunità delle Comunità europee, la quale contempla l'assoggettamento delle retribuzioni dei dipendenti ad un'imposta a favore della Comunità, questa circostanza, come la Commissione ha giustamente sostenuto, non ha avuto alcuna conseguenza di cui i ricorrenti possano dolersi, giacché la procedura di cui all'art. 24 contempla la consultazione delle istituzioni interessate, e in particolare dell'Assemblea, ed offre quindi maggiori garanzie della procedura di cui al sopramenzionato art. 13, la quale non esige alcuna consultazione del genere.

35 Si deve inoltre sottolineare che il regolamento n. 3821/81 si basa, come si desume dalla motivazione, sull'art. 24 e, contemporaneamente, sul sopramenzionato art. 13 e dispone espressamente, nell'art. 66 bis, n. 1, che il prelievo eccezionale colpisce le retribuzioni, le pensioni e le indennità di cessazione dal servizio in deroga all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 260/68.

36 Quanto al fatto che l'istituzione del prelievo è stata effettuata mediante un emendamento dello statuto, mentre sarebbe stato possibile modificare il regolamento n. 260/68, la Commissione ha dimostrato in modo convincente che la modifica di questo regolamento sarebbe stata inopportuna, dato che il prelievo è di natura temporanea e viene applicato secondo criteri diversi da quelli stabiliti per l'imposta di cui al regolamento n. 260/68.

37 Questo mezzo va quindi respinto.

38 Se ne deve pertanto concludere che nessuno dei mezzi svolti dai ricorrenti ha posto in evidenza un vizio di illegittimità che infici il regolamento n. 3821/81.

Sulla legittimità del nuovo metodo di adeguamento delle retribuzioni

39 Per dimostrare che il nuovo metodo per l'adeguamento delle retribuzioni contemplato dalla decisione 81/1061 è illegittimo, i ricorrenti assumono che esso trasgredisce l'art. 65, n. 1, dello statuto in quanto:

— il Consiglio, nel nuovo metodo, ha tenuto conto « delle difficoltà particolari della situazione economica e sociale », mentre l'art. 65, n. 1, prescrive al Consiglio di tener conto della « politica economica e sociale delle Comunità »;

— il Consiglio ha voluto perseguire, col nuovo metodo, scopi estranei all'art. 65, n. 1;

— il Consiglio non ha tenuto conto, nel nuovo metodo « dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico ».

40 Quanto al primo mezzo, basta rilevare che, benché indubbiamente la nozione di « politica economica e sociale » non corrisponda a quella di « situazione economica e sociale », queste due nozioni sono necessariamente connesse, dal momento che l'elaborazione di una politica economica e sociale non può prescindere dalla situazione economica e sociale. A parte ciò, come si desume dalle risposte alle domande fatte dalla Corte alla convenuta ed agli intervenienti, il freno delle retribuzioni mediante la creazione di un nesso tra l'andamento delle retribuzioni e quello della produttività costituisce uno degli scopi essenziali indicati dal Consiglio agli Stati membri nelle relazioni in fatto di politica economica e perseguiti, con metodi che variano da un caso all'altro, da tutti gli Stati membri. Non ne emerge quindi che il Consiglio, inserendo il criterio relativo alla situazione economica e sociale tra i fattori di cui si deve tener conto per decidere sugli eventuali adeguamenti delle retribuzioni dei dipendenti a norma dell'art. 65 dello statuto, abbia trasgredito questa disposizione.

41 Per quanto riguarda il secondo mezzo, i ricorrenti assumono che, dato che l'entrata in vigore della decisione 81/1061 è contemporanea a quella del regolamento n. 3821/81, il Consiglio si è valso di un provvedimento adottato a norma dell'art. 65 dello statuto per perseguire lo scopo, estraneo a questa disposizione, di istituire il prelievo eccezionale. Va tuttavia rilevato in proposito che, come si è già detto sopra, trattando della legittimità del regolamento n. 3821/81, l'istituzione del prelievo eccezionale è stata effettuata mediante un emendamento dello statuto, non già grazie ad un provvedimento, e precisamente la decisione 81/1061, adottato a norma dell'art. 65 dello statuto.

42 Quanto al terzo mezzo va detto che gli argomenti svolti su questo punto dai ricorrenti si limitano a contestare la compatibilità dell'istituzione del prelievo eccezionale con l'art. 65 dello statuto. Poiché queste critiche sono già state disattese per i motivi indicati a proposito della legittimità del regolamento n. 3821/81, non occorre riesaminarle.

43 Dal complesso delle considerazioni che precedono discende che nessuno dei mezzi dedotti dai ricorrenti ha posto in evidenza un vizio di illegittimità che infici la decisione 81/1061.

44 Ne consegue che il ricorso va respinto.

Sulle spese

45 A norma dell'art. 69 del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Tuttavia, a norma dell'art. 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste. Si devono del pari porre a carico degli intervenienti a sostegno della Commissione le spese che essi hanno sostenuto a tale scopo.

46 Si deve quindi decidere che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 luglio 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart