

Nella causa 737/79,

DINO BATTAGLIA, dipendente della Commissione delle CC.EE. presso il CCR di Ispra, Varese (Italia), con l'avv. Marcel Slusny, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Victor Biel, 18 a, rue des Glacis,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Joseph Griesmer, in qualità di agente, assistito dall'avv. Daniel Jacob, 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 quanto specificato nelle conclusioni dell'atto introduttivo,

LA CORTE (Prima Sezione),

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

avvocato generale: F. Capotorti
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le conclusioni e gli argomenti svolti dalle parti nella fase scritta del procedimento possono così riassumersi:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Per la fissazione del coefficiente correttore di cui all'art. 64 dello Statuto, il

Consiglio e la Commissione utilizzano, dal 1967, la seguente procedura di raffronto del livello dei prezzi fra Bruxelles e le diverse sedi di servizio. L'Ufficio statistico delle CC.EE. procede regolarmente, in collaborazione coi servizi nazionali competenti, a rilevazioni dei prezzi per le merci ed i servizi considerati rappresentativi delle voci di spesa tipo delle famiglie dei dipendenti nelle varie sedi di servizio. Per ciascuna voce, viene calcolato il rapporto fra il prezzo a Bruxelles e quello praticato nella città che fa da riferimento per la sede di servizio del dipendente. Tale ponderazione consente di calcolare il rapporto fra il potere d'acquisto delle monete dei paesi in cui i dipendenti della Comunità esercitano la loro attività. L'indice calcolato secondo il metodo «Fisher» esprime ad esempio il rapporto dei prezzi Bruxelles-Roma e Roma-Bruxelles con un solo numero. Esso è utilizzato per i coefficienti correttori all'interno della Comunità in quanto esprime il rapporto dei prezzi fra due città in forma reversibile e consente, di conseguenza, raffronti di prezzo non solo bilaterali, ma multilaterali. Secondo tale metodo, il coefficiente correttore viene ottenuto dividendo l'indice «Fisher» così calcolato per il tasso di cambio corrispondente utilizzato per la conversione delle retribuzioni dei dipendenti nella rispettiva moneta nazionale in conformità all'art. 63 dello Statuto. Nell'ottobre-novembre 1975, veniva eseguita un'indagine comparativa dei prezzi in tutte le capitali della Comunità.

L'art. 1 del regolamento 21 dicembre 1978, n. 3087, «relativo all'adeguamento del coefficiente correttore applicabile alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee in servizio e domiciliati in Italia» (GU L 369, pag. 10) dispone:

«Con effetto 1° gennaio 1978, il coefficiente correttore applicabile alla retribuzione dei funzionari in servizio in Italia è fissato a 146,4».

Questo regolamento è stato adottato per fronteggiare la seguente situazione:

Sul mercato dei cambi, la lira italiana perdeva sempre più quota verso la fine del 1975 e l'inizio del 1976 e i relativi provvedimenti monetari adottati dal Governo italiano provocavano una forte spinta inflazionistica. Ciò induceva i rappresentanti del personale di Ispra ad avanzare un certo numero di rivendicazioni, in quanto il coefficiente correttore per l'Italia non rifletteva più il divergente aumento del costo della vita registrato a Bruxelles ed a Ispra, e in quanto detto coefficiente, calcolato secondo il metodo «Fisher», provocava in particolare uno scompensamento notevole tra il corso della lira, rispetto al franco belga, sul mercato ed il controvalore in lire della retribuzione corrisposta ai dipendenti di Ispra e pregiudicava gravemente il potere d'acquisto esterno della retribuzione.

Dal luglio 1975, il coefficiente correttore per l'Italia era pari a 166,6 mentre era 148,7 per Bruxelles e Lussemburgo. Nella primavera del 1976, la Commissione proponeva di aumentare provvisoriamente il coefficiente correttore per l'Italia del 5,5 % a decorrere dal 1° gennaio 1976, mentre la percentuale definitiva sarebbe stata stabilita non appena

fossero stati disponibili dati statistici più esatti. Il Consiglio non accoglieva questa proposta e fissava, il 29 giugno 1976 (regolamento n. 1592/76), il coefficiente a 176,6 per l'Italia a decorrere dal 1° gennaio 1976 contro 157,8 per il Belgio.

Le indagini statistiche cui si riferiva la Commissione venivano effettuate dall'Ufficio statistico nella provincia di Varese nel maggio 1976. Si teneva poi conto di un'indagine sul livello dei canoni d'affitto. La relazione conclusiva metteva in luce una differenza dell'8,5 % tra il coefficiente correttore per l'Italia, come era stato calcolato dall'Ufficio per Varese (121,5 sulla base 100 per Bruxelles) e il coefficiente per l'Italia stabilito dal Consiglio (112,04 sulla base 100 per il Belgio). Di questo 8,5 % il 6,7 % era dovuto al diverso aumento dell'indice del costo della vita in Italia ed in Belgio tra il dicembre 1975 ed il giugno 1976. Secondo l'Ufficio statistico, il 2 % circa poteva quindi essere imputato alla differenza tra i livelli dei prezzi nelle zone di Varese e di Roma.

Il 21 dicembre 1976, il Consiglio adottava il regolamento n. 3177 (GU L 359, pag. 1) che fissava il coefficiente correttore a 189,3 per l'Italia contro 157,8 per il Belgio a decorrere dal 1° luglio 1976 ed a 120 per l'Italia contro 100 per il Belgio a decorrere dal 1° gennaio 1977.

L'indagine suddetta era stata ripetutamente sollecitata dai rappresentanti del personale di Ispra presso la Commissione ed in particolare in un incontro con il presidente di questa istituzione, avvenuto

il 23 maggio 1976. Detti rappresentanti mettevano in dubbio il metodo statistico impiegato per la determinazione del coefficiente correttore e cercavano di farlo modificare. Essi ritenevano che la notevole differenza tra la parità del potere d'acquisto ed il controvalore delle retribuzioni versate in lire fosse incompatibile col principio della parità di trattamento tra i dipendenti, in particolare in quanto il prezzo dei prodotti importati risente molto più rapidamente dell'apprezzamento di una moneta sul mercato dei cambi che non il livello generale dei prezzi. La parità di trattamento in materia di retribuzioni non può essere raggiunta se non riferendosi a un «paniere» europeo comune di prodotti e di servizi qualitativamente e quantitativamente identici. I rappresentanti della Commissione respingevano questo riferimento, pur ammettendo un divario tra potere d'acquisto e parità valutaria. Con telex del 12 dicembre 1977, i rappresentanti del personale chiedevano al membro della Commissione responsabile per i problemi amministrativi (sig. Tugendhat) di intervenire presso il Consiglio affinché questo riconoscesse il carattere provvisorio del coefficiente correttore per il 1977.

Nel maggio 1978, la Commissione proponeva al Consiglio, oltre un adeguamento dei coefficienti all'andamento del costo della vita, un aumento supplementare del 5 % dei coefficienti correttori per l'Italia, il Regno Unito e l'Irlanda.

Il 12 giugno 1978, il presidente della Commissione riceveva i rappresentanti del personale per una concertazione politica. Veniva costituito un gruppo di lavoro paritetico onde studiare il metodo per il calcolo e l'esame periodico del coefficiente correttore. Nella sua rela-

zione del 26 luglio 1978, detto gruppo raccomandava alla Commissione di sottoporre al Consiglio una proposta fondata sui seguenti punti:

- armonizzazione dell'elenco degli articoli di consumo corrente per il 1976 con l'elenco usato per l'indagine del 1975;
- applicazione dei prezzi registrati nel 1975 ed estrapolazione di detti prezzi fino al 1978 mediante indici comuni (vale a dire per Roma e Bruxelles);
- giustificazione dell'utilizzazione di questi prezzi con la necessità di adottare un sistema che permettesse di adattare regolarmente i coefficienti correttori.

I rappresentanti della Commissione dichiaravano che questo metodo avrebbe dovuto venir applicato al coefficiente correttore a decorrere dal 1° gennaio 1978, mentre i rappresentanti del personale ritenevano che fosse giustificato stabilire una data anteriore e si riservavano su questo punto piena libertà d'azione dinanzi al Consiglio, facendo osservare che una certa disparità sussisteva in particolare a motivo della differenza di prezzi tra Roma e Varese.

Le raccomandazioni del gruppo si concretavano nella proposta presentata dalla Commissione al Consiglio il 10 novembre 1978, mirante ad aumentare il coefficiente correttore del 6,4 % con effetto dal 1° gennaio 1978 (doc. COM (78)591). Nel corso delle trattative con il Consiglio, i rappresentanti del personale si opponevano a che, per l'entrata in vigore del coefficiente correttore modificato, venisse scelta la data del 1° gennaio 1978.

Poiché era stato adottato il regolamento 21 dicembre 1978, n. 3087, l'amministra-

zione della Commissione, nel gennaio 1979, calcolava e liquidava gli arretrati dovuti per il periodo 1° gennaio 1978 - 30 giugno 1978. Contemporaneamente, venivano pagati gli arretrati dovuti per il periodo 1° luglio 1978 - 31 dicembre 1978, a norma del regolamento del Consiglio 21 dicembre 1978, n. 3084, 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 369, pag. 1), che fissava il coefficiente correttore per l'Italia a 146,8 con effetto dal 1° luglio 1978.

2. Nei due reclami, identici ad altri quaranta circa presentati contemporaneamente, in data 26 marzo 1979 e 6 aprile 1979, il ricorrente, senza muovere obiezioni alla liquidazione effettuata sulla base del regolamento n. 3084/78, contestava quella operata in esecuzione del regolamento n. 3087/78, in quanto non aveva effetto retroattivo al 1° gennaio 1976.

Il 12 luglio 1979, la Commissione rispondeva in senso negativo.

Il presente ricorso è stato presentato il 17 ottobre 1979, contemporaneamente agli altri ricorsi paralleli (cause 736 e 738-780/79).

Il 10 gennaio 1980, la Commissione ha exceptio l'irricevibilità del ricorso con domande ai sensi dell'art. 91 del regolamento di procedura.

In seguito si è deciso di trattare la presente causa come causa tipo.

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

in ordine all'eccezione senza procedere ad istruttoria.

All'udienza del 19 febbraio 1981, le parti hanno svolto le loro difese riguardo alla ricevibilità del ricorso.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni in ordine alla ricevibilità del ricorso all'udienza del 14 maggio 1981.

Con ordinanza 30 giugno 1981, la Corte (Prima Sezione) ha deciso di riunire l'esame dell'eccezione al merito.

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

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

- 1) dichiarare nulla e senza effetti la decisione della convenuta relativa alla determinazione degli arretrati spettanti al ricorrente effettuata con decorrenza limitata al 1° gennaio 1978 e senza tener conto del costo della vita proprio della provincia di Varese;
- 2) dichiarare inapplicabile il regolamento del Consiglio n. 3087/78 ed, in particolare, l'art. 1, n. 1, in quanto esso limita la decorrenza retroattiva al 1° gennaio 1978, e ciò in forza dell'art. 184 del Trattato CEE, dell'art. 156 del Trattato CEEA, dell'art. 36, 3° comma, del Trattato CECA;
- 3) nell'ambito della sua competenza anche di merito, dichiarare e statuire che al ricorrente spetta, per il periodo 1° gennaio 1976 - 1° gennaio 1978, una differenza di retribuzione che tenga conto del costo della vita proprio della provincia di Varese restando alla Commissione il compito di calcolare talé retribuzione e di li-

quidarla, salvo riferire in merito alla Corte, nel caso di disaccordo fra le parti;

- 4) dichiarare e statuire che gli importi da corrispondere vanno maggiorati dell'interesse legale e/o d'uso in Italia;
- 5) in via subordinata:
 - constatare che la convenuta si è resa responsabile degli illeciti elencati nell'atto introduttivo; condannarla pertanto a versare, a titolo di risarcimento danni, gli importi indicati sub 3), maggiorati degli interessi nella misura di cui sub 4);

- 6) in via ulteriormente subordinata,
 - constatare che le condizioni di cui all'art. 65, n. 2, dello Statuto del personale sussistono dal 1° gennaio 1976 e che spetta quindi al Consiglio dei ministri adottare provvedimenti idonei a garantire ai dipendenti la liquidazione della retribuzione in conformità ai principi definiti agli artt. 64 e 65 dello Statuto del personale, e senza discriminazioni fra di essi indipendentemente dalla sede di servizio;

- 7) condannare la convenuta alle spese.

La *Commissione* chiede che la Corte voglia:

- dichiarare irricevibile il ricorso e comunque respingerlo;
- condannare il ricorrente alle spese.

Nella replica, il *ricorrente* chiede che la Corte voglia: nominare un perito o un collegio di periti con l'incarico di determinare il costo della vita in Italia, e nella provincia di Varese, dal 1° gennaio 1976 alla data di cui al regolamento n. 3087/78; determinare i coefficienti correttivi da applicare a Varese dal 1° gennaio 1976 alla data stabilita dal regolamento n. 3087/78.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Nell'atto introduttivo, il *ricorrente* si chiede innanzitutto se la risposta della Commissione del 12 luglio 1979, in forma di decisione esplicita di rigetto, non si presti ad essere seriamente contestata sotto il profilo formale e sostanziale e se la sua validità non debba essere messa in dubbio. Detta risposta è collettiva, senza che sia possibile individuare con precisione i destinatari, se essi sono stati raggiunti dalla risposta stessa e, in caso affermativo, a quale data. La risposta è cumulativa riguardando non solo il reclamo di cui è causa, ma anche un reclamo in base ai regolamenti del Consiglio nn. 3085 e 3086/78. L'art. 25 dello Statuto dispone che le decisioni prese a carico dell'interessato vanno motivate: nella specie, la risposta della Commissione non contiene alcuna motivazione in ordine al fatto che la decorrenza retroattiva dell'aumento del 6,4 % del coefficiente correttore è limitata al 1° gennaio 1978. Solo la nota confermativa del 27 agosto 1979 può quindi eventualmente considerarsi come una regolare decisione esplicita di rigetto.

Il *ricorrente* sostiene, col primo mezzo, che, limitando al 1° gennaio 1978 la decorrenza retroattiva dell'aumento del coefficiente correttore, il Consiglio è venuto meno agli obblighi di cui all'art. 65, n. 2, dello Statuto. Tale disposizione pone un principio imperativo a cui va data applicazione entro un preciso termine, vale a dire non oltre due mesi. La nozione di variazione sensibile del costo della vita ha un carattere oggettivo su-

scettibile di valutazione da parte della Corte, analogamente a quanto avviene in caso di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato. Il *ricorrente* chiede che la Corte dichiari nulla e senza effetti l'applicazione, da parte della Commissione, dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 3087/78 e dichiari nel contempo inapplicabile la disposizione contestata dello stesso regolamento in forza dell'art. 156 del Trattato CEEA.

Poiché la Corte, a norma dell'art. 91, n. 1, dello Statuto dispone di una competenza anche di merito, con un secondo mezzo, le viene chiesto di sancire il diritto soggettivo del *ricorrente* alla sua retribuzione, stabilito dall'art. 62 dello Statuto, condannando la convenuta a corrispondergli la differenza di retribuzione che egli avrebbe percepito dal 1° gennaio 1976 se la decorrenza retroattiva del coefficiente correttore fosse stata fissata da tale data e se si fosse tenuto conto del livello specifico del costo della vita nella provincia di Varese.

Terzo mezzo del *ricorrente*, l'applicazione, da parte della Commissione, del regolamento n. 3087/78, non soltanto contrasta con la formulazione degli artt. 64 e 65 dello Statuto, ma costituisce una violazione del principio generale di non discriminazione fra i dipendenti a prescindere dalla sede di servizio. La responsabilità della Commissione nel mancato rispetto del principio di non discriminazione che essa era tenuta a garantire nei confronti del proprio personale, emerge tanto più in quanto la convenuta stessa, come se fosse necessario, ha riaf-

fermato di attenersi al principio di non discriminazione fra dipendenti in servizio presso sedi diverse. Il membro della Commissione incaricato degli affari del personale si è anch'esso chiaramente pronunciato in tal senso durante la seduta del Parlamento del 7 luglio 1977. L'inosservanza di tale principio da parte della Commissione costituisce un illecito a cui può porsi adeguato rimedio condannando quest'ultima a versare, a titolo di risarcimento, un importo calcolato come se il coefficiente correttore attualmente in vigore fosse stato applicato dal 1° gennaio 1976.

Col quarto mezzo, il ricorrente fa valere la violazione del proprio diritto alla retribuzione (diritto soggettivo sancito dall'art. 62 dello Statuto) che costituisce anch'essa un'inosservanza, da parte della Commissione, dell'obbligo generale di assistenza, quale stabilito nei suoi riguardi, a fronte di casi particolari, dall'art. 24 dello Statuto. La Commissione è ugualmente venuta meno a tale obbligo in particolare proponendo al Consiglio di far retroagire il provvedimento adottato solo al 1° gennaio 1978. La Commissione si è pertanto resa responsabile di un illecito che si aggiunge al precedente e che può quindi essere adeguatamente risarcito nella stessa forma.

In subordine, il ricorrente sostiene che, in ogni caso, conformemente a quanto dichiarato nella sentenza in causa 28/74 (Gillet, Racc. 1975, pag. 463), la Corte può ricordare al Consiglio che è suo compito «adeguare lo Statuto alle realtà economiche, cioè cercare di ovviare agli inconvenienti nei quali possono incorrere i dipendenti che prestano servizio in un paese la cui moneta è soggetta a forte svalutazione». La Corte può non limitarsi a constatare gli obblighi che d'altronde discendono, per quanto riguarda il Consiglio, dagli artt. 64 e 65 dello Statuto. Essa può valutare in quale misura e da quale data ci si trovi di fronte ed una va-

riazione sensibile del costo della vita, esercitando quindi competenze analoghe a quelle che derivano, nei suoi confronti, dagli artt. 85 e 86 del Trattato.

A — Sulla ricevibilità

1. Nella sua domanda incidentale, la Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso innanzitutto in quanto diretto all'annullamento. L'atto lesivo viene presentato come la decisione della Commissione consistente nella liquidazione degli arretrati di retribuzione del ricorrente con efficacia retroattiva limitata al 1° gennaio 1978 e senza tener conto del costo della vita proprio della provincia di Varese. Nel gennaio 1979, al ricorrente sono stati corrisposti arretrati di retribuzione in esecuzione, in primo luogo, del regolamento n. 3087/78 e, in secondo luogo, del regolamento n. 3084/78, che ha modificato, dal 1° luglio 1978, la tabella degli stipendi base e ha fissato, con la stessa decorrenza, a 146,8 il coefficiente correttore per l'Italia. Il ricorrente non contesta la liquidazione degli arretrati di retribuzione per il periodo posteriore al 1° luglio 1978. La sua domanda riguarda soltanto la determinazione degli arretrati di retribuzione in applicazione del regolamento n. 3087/78 e l'eccezione sollevata al fine di ottenere la dichiarazione di inapplicabilità di un regolamento attiene soltanto al regolamento n. 3087/78. Esula pertanto dalla controversia la liquidazione degli arretrati di retribuzione per il periodo successivo al 1° luglio 1978, da considerarsi come definitiva.

La Commissione considera irricevibile la domanda diretta al riconoscimento di arretrati di retribuzione per un periodo anteriore al 1° gennaio 1978, domanda da considerare come una contestazione, fuori termine, dei vari atti con cui l'auto-

rità amministrativa ha a suo tempo periodicamente liquidato gli stipendi mensili del ricorrente. Contestare la decisione relativa agli arretrati di retribuzione equivale ad impugnare le liquidazioni periodiche intervenute in ordine alle retribuzioni dal gennaio 1976 al dicembre 1977.

Non integrando l'ammontare di ciascuna mensilità di stipendio liquidata e corrisposta dal gennaio 1976 al dicembre 1977, la decisione contestata ha valore confermativo in ordine ad ognuna delle liquidazioni mensili intervenute durante tale periodo. Come tale essa non è impugnabile, alla luce di una giurisprudenza costante secondo la quale l'atto confermativo non produce effetti lesivi. D'altro canto, nessuna delle decisioni amministrative con cui è stato liquidato lo stipendio mensile corrisposto all'interessato dal gennaio 1976 al dicembre 1977 è stata oggetto a suo tempo di reclamo né, a maggior ragione, di ricorso. La Corte si trova in tal modo di fronte ad una situazione analoga a quella sottoposta al suo esame in occasione delle 81 cause riunite 15/73 . . . ecc. (Kortner e altri c/ Commissione, Consiglio e Parlamento, Racc. 1974, pag. 177).

Il ricorso è altresì irricevibile relativamente alla domanda di risarcimento in quanto la competenza anche di merito non può sussistere laddove manchi una competenza in materia di legittimità (cfr. causa 32/68, Grasselli, racc. 1969, pag. 505).

La Commissione ritiene che il capo della domanda relativo al risarcimento conseguente a pretesi illeciti compiuti dalla convenuta sia, così come i precedenti,

manifestamente irricevibile. La Corte ha infatti già avuto occasione di affermare che l'irricevibilità di una domanda di annullamento implica quella di una domanda di risarcimento strettamente connessa alla prima (cfr. causa 4/67, Collignon-Muller, Racc. pag. 429). Nella specie, la domanda di risarcimento è connessa nella forma più stretta col primo capo della domanda relativo alla legittimità. La pretesa di un risarcimento a concorrenza di un importo calcolato come se il coefficiente correttore attualmente in vigore fosse stato applicato dal 1° gennaio 1976, è infatti semplicemente il rovescio della medaglia rispetto al primo capo della domanda diretto all'annullamento della decisione della convenuta con cui sono stati liquidati gli arretrati di retribuzione a far data solo dal 1° gennaio 1978 e non dal 1° gennaio 1976. La Commissione chiede pertanto alla Corte di confermare la precitata sentenza Kortner data l'analoga lampante esistente fra tale causa e la presente controversia.

Il ricorso, in quanto si presenta come domanda «di accertamento» è pure irricevibile, dato che la Corte è competente in materia di controversie di personale, in conformità all'art. 179 del Trattato, «nei limiti e alle condizioni determinati dallo Statuto». Essa è sempre chiamata a pronunciarsi in ordine alla legittimità di un atto «che arrechi pregiudizio» a pena di irricevibilità. La Commissione non vede come possa chiedersi alla Corte, oltre a domande dirette all'annullamento di un atto, di operare, con una sentenza che non sarebbe né di annullamento, né di rigetto di una domanda di annullamento, accertamenti relativi a talune circostanze di fatto o di diritto. Nella succitata causa 32/68, la Corte ha già avuto occasione di declinare la propria competenza. Circa la sentenza pronunciata nella citata causa 28/74, sulla quale si fonda il ricorrente a sostegno delle sue domande di accerta-

mento, essa non costituisce assolutamente un'estensione, per via giurisprudenziale, della competenza della Corte. Altro è affermare che è compito del Consiglio adeguare lo Statuto alle realtà economiche, in quanto ciò rientra nella sua competenza — e altro è affermare che esso sia tenuto a ciò, al punto che la sua astensione, giudicata illegittima, possa essere condannata nell'ambito di un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175, 3° comma, del Trattato.

2. Nelle sue osservazioni sulla domanda di eccezione della Commissione, il *ricorrente* sostiene, per quanto riguarda l'asserita irricevibilità del ricorso in quanto diretto all'annullamento, che, in ordine al coefficiente correttore di cui all'art. 65, n. 2, dello Statuto, non si tratta di un diritto soggettivo relativo ad un importo determinato o facilmente determinabile. Tale disposizione non sancisce alcun diritto immediato e diretto del funzionario, ma impone al Consiglio, e non all'istituzione da cui è amministrato il dipendente, un obbligo a carattere «politico», la cui osservanza non può essere ottenuta dal dipendente tramite le procedure a sua disposizione e di cui agli artt. 90 e 91 dello Statuto. Il *ricorrente* non poteva quindi rivolgere al Consiglio una domanda o un reclamo né, tanto meno, presentare un ricorso alla Corte. Egli ha dovuto limitarsi ad attendere l'esito delle trattative «politiche» instaurate dal locale comitato del personale e dagli organismi di rappresentanza del personale, trattative che sarebbero sfociate proprio nel regolamento contestato dal *ricorrente* in quanto la decorrenza retroattiva ivi stabilita non corrisponde ai dati oggettivi del problema. Se ciascun versamento retributivo dal 1° gennaio 1976 in poi avesse dovuto dar luogo ad una domanda, poi ad un reclamo, e finalmente ad un ri-

corso, alla Commissione sarebbero state presentate circa 30 000 domande, seguite da 30 000 reclami e 30 000 ricorsi. Dato che gli aggiornamenti normali a cui procede il Consiglio hanno sempre un effetto retroattivo di 6 mesi, il *ricorrente*, salvo reclamo immediato nel primo mese e nei due mesi successivi, sarebbe incorso in una decadenza per i primi tre mesi se non anche per i tre mesi successivi.

La Corte ha già ammesso, a proposito di altri tipi di controversie (ma i principi generali da essa fissati hanno portata generale) che un fatto nuovo sufficientemente rilevante fa nuovamente decorrere i termini. A parere del *ricorrente*, è indubbio che, nella specie, la pubblicazione del regolamento n. 3087/78 costituisce un fatto nuovo di sostanziale importanza nei confronti della situazione precedente e si colloca nell'ambito della trattativa «politica» avviata dall'inizio del 1976. Il Consiglio, apparentemente per motivi finanziari, ha fissato in questo caso la retroattività ad un anno.

Il presente procedimento verte in realtà sulla violazione, da parte della Commissione, del legittimo affidamento dei dipendenti. Tale violazione rappresenta un illecito commesso dalla commissione che si è resa responsabile di non avere ottenuto nel più breve termine possibile la soluzione del problema dell'aggiornamento del coefficiente correttore e che, in ogni caso, non ha ragione di invocare attualmente il carattere tardivo dei reclami. Si ritrova tale principio nell'istituto anglosassone dell'«estoppel», in base al quale

la Commissione, quale responsabile del ritardo, non può opporsi a reclami presentati dai dipendenti, che non sarebbero stati a suo parere tardivi se essa stessa non ne avesse creato i presupposti.

Il ricorrente non contesta che la competenza anche di merito della Corte, consentendo a quest'ultima di condannare la Commissione al versamento degli arretrati di retribuzione, possa valere solo nel caso in cui sussista una competenza della Corte in materia di annullamento, il che non avverrebbe se, in ipotesi, il ricorso fosse tardivo.

Il ricorrente si meraviglia che la Commissione asserisca una «lampante analogia» fra la presente controversia e la causa Kortner. Quest'ultima era totalmente diversa: si trattava di dipendenti di sesso femminile che ritenevano loro spettante un'indennità alla pari di alcune loro colleghe che, avendola ottenuta a seguito di tempestivo ricorso, consideravano in definitiva che una giurisprudenza nuova costituisse un fatto nuovo. Nel procedimento attuale, il fatto nuovo di sostanziale importanza non è costituito da una nuova giurisprudenza, ma da un regolamento del Consiglio. In questo caso, né la domanda, né la doglianza su cui essa si fonda sono indissolubilmente collegati alla domanda diretta all'annullamento o al pagamento di differenze retributive. Non è sufficiente che il risarcimento danni sia calcolato sulla base di tali differenze retributive (né si vede come potrebbe avvenire diversamente) perché possa pretendersi esistente un tale nesso. Ammettere l'esistenza di tale legame significherebbe negare la possibilità, per la Corte, di condannare un'istituzione a risarcire i danni ad un dipendente a fronte di un illecito indipendentemente da qualsiasi annullamento di atti. Nella causa 61/76 (Geist, Racc. 1977, pag.

1419), la Corte ha condannato la Commissione al risarcimento dei danni nei confronti di un dipendente a seguito dell'omessa compilazione dei rapporti informativi e ciò pur respingendo una domanda principale del ricorrente diretta all'annullamento di un provvedimento di trasferimento adottato nei suoi confronti.

In quanto il ricorso presenta il carattere di una domanda di accertamento, il ricorrente fa rilevare che la Corte può esprimere il proprio parere nel merito anche laddove accolga mezzi di irricevibilità o di incompetenza.

3. Nel controricorso, la *Commissione* replica sostenendo che al ricorrente bastava introdurre un solo reclamo avverso il foglio di stipendio riguardante il mese di gennaio 1976 perché la Corte fosse validamente investita dell'intero problema della mancata retroattività fra il dicembre 1976 ed il dicembre 1977 attraverso un ricorso proposto a seguito del rigetto di tale reclamo.

Essa espone un mezzo di irricevibilità ulteriore contro il ricorso in quanto esso riguarda la mancata presa in considerazione, nella decisione impugnata, del costo della vita proprio della provincia di Varese. Infatti, tale questione non ha formato oggetto di reclamo. Orbene, risulta dalla giurisprudenza della Corte che il ricorso in via giurisdizionale va preceduto da un reclamo e che, in ogni caso, le domande presentate nella fase del ricorso non sono atte a modificare né la causa, né l'oggetto del reclamo.

Essa vede una giustificazione della propria tesi nelle conclusioni dell'avvocato generale Capotorti, del 14 maggio 1981,

nella causa presente, nella causa parallela 158/79 (Roumengous) e nella causa 543/79 (Birke).

4. Nella replica, il *ricorrente* fa valere che, in una situazione contrassegnata da problemi di carattere particolarmente tecnico, egli ha fatto affidamento sui rappresentanti del personale e non ha avuto lo scrupolo di occuparsi personalmente della sua situazione individuale quale poteva risultare alla lettura, d'altronde difficile e incerta, dei fogli di stipendio. L'amministrazione non ha risposto in forma chiara a ciascun dipendente. Essa ha formulato una risposta, in data 11 luglio 1979, che costituisce piuttosto una sorta di circolare che confonde reclami differenti diretti contro i vari regolamenti e che non costituisce certamente una decisione esplicita di rigetto dei reclami dei singoli interessati, fra i quali lo stesso *ricorrente*. Ne consegue che i reclami presentati non possono essere trattati alla stregua di normali atti precontenziosi, come quelli che intervengono quando un dipendente si trova a fronteggiare un problema che gli è proprio.

Secondo una costante giurisprudenza della Corte viene ammesso che il *ricorrente* possa presentare nuovi capi della domanda a condizione che essi siano implicitamente contenuti nelle domande originariamente formulate. Il *ricorrente* desume dal diritto processuale civile (eccezione «obscuri libelli») che il capo della domanda relativo alla richiesta di pronuncia della Corte sulle differenze retributive dovute in relazione alla differenza fra il costo della vita nella provincia di Varese e quello di Roma non costituisce per nulla un elemento nuovo per la convenuta. In ogni caso, se intendeva sollevare l'eccezione, la convenuta avrebbe dovuto farlo «in limine litis». Il *ricorrente* ribadisce infine, in subordine, la propria tesi secondo la quale, avvalen-

dosi dei poteri assai generali che le sono attribuiti nella determinazione della politica generale delle Comunità, la Corte può rendere noto il proprio parere in ordine ai regolamenti impugnati.

5. Nella sua controreplica, la Commissione sottolinea che, ove la tesi del *ricorrente* — secondo la quale l'essenza di un diritto soggettivo giustifica, a suo dire, la mancata presentazione di un reclamo in ordine all'ammontare della retribuzione liquidatagli durante gli anni 1976 e 1977 — fosse basata su questo argomento, ci si potrebbe chiedere in virtù di che egli sarebbe improvvisamente divenuto titolare di un diritto soggettivo dal 1° gennaio 1978 che invece non era sorto durante gli anni 1976 e 1977. In ogni caso, tale diritto non può trovare la sua fonte, per il periodo 1976-1977, nel regolamento n. 3087/78, in quanto quest'ultimo aumenta il coefficiente correttore di cui è causa solo dal 1° gennaio 1978.

Il *ricorrente* non ha presentato reclami negli anni 1976 e 1977 per scelta deliberata, dando probabilmente per scontato che avrebbe ottenuto soddisfazione tramite un regolamento che sarebbe entrato in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 1976.

La risposta ai reclami del *ricorrente*, in data 11 luglio 1979, pur presentandosi in forma di circolare, si rivolgeva direttamente al *ricorrente*. Del resto, ove un reclamo non sia esplicitamente respinto, si presume che la decisione implicita di rigetto intervenga quattro mesi dopo la presentazione del reclamo, in forza dell'art. 90, n. 1, dello Statuto. In ogni caso, la Corte è stata investita del presente ricorso entro il termine tassativo dipendente dalla notifica della decisione esplici-

cita di rigetto dei reclami. Invece, nessun ricorso diretto è stato presentato alla Corte negli anni 1976 e 1977 in ordine al livello dei coefficienti correttori italiani durante tale periodo.

Non può addursi la nozione di «obscuri libelli» per tentare di sfuggire alla sanzione dell'irricevibilità, in quanto la formulazione dei reclami è perfettamente chiara e non contiene alcuna allusione al problema del costo della vita a Varese. Ugualmente invano si sostiene che l'eccezione di irricevibilità avrebbe dovuto essere sollevata «in limine litis». Nessuna norma del regolamento di procedura della Corte corrobora tale tesi. Le parti possono al contrario presentare successivamente più eccezione fino a che non sia iniziata la trattazione nel merito.

Per quanto riguarda l'aspetto del ricorso rientrante nella competenza anche di merito della Corte, non è stata fornita alcuna indicazione in ordine alla sussistenza di un pregiudizio distinto da quello pecuniario. In quanto inteso a configurare una responsabilità amministrativa, il ricorso è irricevibile dato che, anche ammettendo, quod non, che la proposta della Commissione al Consiglio costituisca un atto impugnabile, il ricorrente avrebbe dovuto presentare reclamo entro il termine di tre mesi dalla data in cui ne avesse avuto conoscenza, e dato che la configurabilità della responsabilità della Commissione presuppone altresì l'esistenza di un pregiudizio e di un nesso fra questo e l'asserito illecito. Orbene, nulla prova che il Consiglio avrebbe seguito la Commissione se quest'ultima gli avesse proposto di attribuire all'aumento del coefficiente correttore la decorrenza retroattiva 1° gennaio 1976.

La Corte, adita con ricorso, «esprime il proprio orientamento» attraverso la sentenza da lei pronunciata e in cui essa decide in ordine alla ricevibilità ed, even-

tualmente, al merito del ricorso. Non vi è nessuna necessità di presentare, al riguardo, una domanda a parte che si sovrappone inutilmente alle domande dirette all'annullamento e al risarcimento.

B — Nel merito

1. La *Commissione*, nel controricorso, intende procedere «in via del tutto subordinata» all'esame di merito dei mezzi addotti a sostegno del ricorso.

Circa il primo mezzo, la Commissione ricorda che il coefficiente correttore di cui è causa è stato fissato in base a schemi di ponderazione determinati in occasione dell'indagine «bilanci familiari dei dipendenti» a Bruxelles ed a Ispra nel 1967 (i rappresentanti del personale si sono opposti all'effettuazione di una nuova indagine nel 1978, dato il ritardo che essa avrebbe comportato nella determinazione del nuovo coefficiente correttore); tuttavia, tali schemi sono stati oggetto di un adeguamento per essere reimpiegati nel 1976. Per quanto riguarda le indagini sui prezzi, esse sono state effettuate nell'ottobre e nel novembre 1975; tuttavia, sui dati ottenuti sono stati estrapolati quelli relativi all'indice dei prezzi di Roma e di Bruxelles, determinati al dicembre 1977, così che il coefficiente correttore finalmente adottato si basa sul costo della vita a Bruxelles e a Roma nel 1977. È pertanto da escludersi l'applicazione retroattiva al 1° gennaio 1976 di un coefficiente correttore basato su di un'indagine su prezzi aggiornati al dicembre 1977.

Per giunta, a norma dell'art. 65, n. 2, dello Statuto, l'adeguamento dei coefficienti correttori si effettua, «eventualmente», con efficacia retroattiva, intendendosi con ciò che l'autorità che emana il regolamento dispone di un certo mar-

gine discrezionale. D'altronde, i rappresentanti del personale hanno dichiarato a più riprese di poter accettare che la retroattività del nuovo coefficiente correttore non superasse il 1° luglio 1977, addirittura anche il 1° gennaio 1978, riconoscendo, con ciò stesso, che la retroattività non si imponeva affatto da un punto di vista oggettivo.

Per quanto concerne il secondo mezzo, e in mancanza di qualsiasi precisazione, la convenuta suppone che il ricorrente fondi la propria domanda, del resto non espressa sotto forma di reclamo, sul fatto che, nella sua relazione del 17 agosto 1976, l'Ufficio statistico precisava che il costo della vita nella provincia di Varese superava dell'1,8 % quello relativo a Roma. In forza di una decisione del Consiglio adottata nel 1968, il coefficiente correttore relativo ad un determinato paese è calcolato in funzione del costo della vita nella capitale di questo; è quindi esclusa la possibilità di prendere in considerazione il costo della vita nelle singole sedi di servizio; ogni diversa soluzione urterebbe contro difficoltà pratiche insormontabili se si pensa che i dipendenti della Commissione sono distribuiti su 150 sedi di servizio circa. Il ricorrente non può tantomeno affermare contrario all'equità il fatto che il costo della vita nella provincia di Varese non sia stato preso in considerazione; dalla realizzazione dell'impianto di Ispra fino ad epoca molto recente il costo della vita a Roma è stato nettamente superiore a quello della provincia di Varese; il ricorrente ha quindi beneficiato, per parecchi anni, di un coefficiente correttore calcolato in funzione di un costo della vita superiore a quello che incideva, in realtà, sul suo bilancio. Infine, va sottolineato che il suddetto scarto dell'1,8 % ha valore puramente indicativo. Tale risultato è stato ottenuto sulla base di una rileva-

zione dei prezzi, effettuata nella provincia di Varese nel maggio 1976, relativamente a 230 prodotti e servizi mentre le rilevazioni dei prezzi effettuate a Bruxelles e a Roma hanno interessato 700 prodotti e servizi. Inoltre, tale risultato è stato ricavato avvalendosi di uno schema di ponderazione stabilito a seguito di un'indagine risalente al 1967, anche se aggiornato, e senza ricorrere ad una nuova indagine tenuto conto, come detto in precedenza, dell'opposizione delle organizzazioni sindacali e professionali.

Circa il terzo mezzo, risulta espressamente dalla sua formulazione che esso si basa non sul carattere discriminatorio del regolamento n. 3087/78, che dovrebbe portare il ricorrente a sostenerne l'inapplicabilità, ma sul carattere discriminatorio dell'applicazione fattane dalla Commissione. Pertanto, il mezzo è manifestamente infondato. Infatti, l'art. 1, n. 1, del suddetto regolamento dispone espressamente l'applicazione del nuovo coefficiente correttore dal 1° gennaio 1978. È quindi sottinteso che la Commissione non avrebbe potuto, nell'applicazione del regolamento, tener conto di un'altra data: a fortiori, essa non ha commesso alcun illecito tale da provocare la sua responsabilità.

Circa il quarto mezzo, la Commissione ritiene che i dati economici non impongano di stabilire un'efficacia retroattiva anteriore al 1° gennaio 1978 e che l'applicazione estensiva dell'obbligo di assistenza non sia accettabile alla luce di quanto disposto dall'art. 24 dello Statuto. Ci si può utilmente richiamare, nella fattispecie, alle conclusioni dell'avvocato generale Dutheillet de Lamothe nelle

cause 63-75/70, Bode (Racc. 1971, pag. 558); il regolamento n. 3087/78 è stato adottato dal Consiglio al fine di sanare la situazione provocata dalla svalutazione della lira italiana e dall'aumento del costo della vita in Italia. Anche nell'ipotesi in cui la proposta di regolamento trasmessa dalla Commissione al Consiglio avesse dovuto contenere, come data di entrata in vigore, quella del 1° gennaio 1976, è già certo che tale data non sarebbe stata accettata dal Consiglio come in precedenza accennato; quindi, anche se si dovesse ammettere che non proponendo una data al Consiglio, la Commissione ha commesso un illecito, sarebbe dimostrata l'assenza di nesso causale fra tale illecito ed il pregiudizio asserito dal ricorrente.

Quanto alla domanda «di accertamento», la Commissione si richiama alla sua domanda di eccezione di irricevibilità ove si dimostra che la sentenza Gillet non costituisce affatto un esempio di pronuncia dichiarativa e, in generale, che la figura del ricorso diretto all'accertamento è sconosciuta in materia di contenzioso del personale come la Corte ha espressamente dichiarato nella sentenza Grasselli.

2. In sede di replica, il *ricorrente* si fonda sul documento dell'Ufficio statistico delle Comunità allegato alla proposta di regolamento presentata dalla Commissione al Consiglio il 10 novembre 1978. Ne risulta che, se ci si riferisce alle estrapolazioni relative alla data del 1° gennaio 1978, si passa da 134,5 a ben

143,2, il che rappresenta effettivamente un aumento del 6,4 %. Ma da questo documento si ricava altresì che dal luglio 1975 il coefficiente per l'Italia avrebbe dovuto essere pari a 119 in rapporto a Bruxelles = 100, il che avrebbe giustificato un aumento da 112 a 119, a far data dal 1° gennaio 1976, vale a dire ugualmente un aumento del 6,4 %.

Il ricorrente ritiene che il termine «eventualmente» di cui all'art. 65 dello Statuto non vada inteso nel senso che il Consiglio possa fissare in maniera discrezionale la retroattività, ma che esso deve rendere retroattivi i provvedimenti adottati ove se ne presenti l'occasione. D'altro canto, lo stesso art. 65, n. 2, concede al Consiglio un termine massimo di due mesi per adottare i provvedimenti del caso. Va quindi da sé che la retroattività non può, di massima, oltrepassare questo termine, ma che essa deve operare alla data in cui la variazione sensibile del costo della vita si è verificata. Ciò spiega come i regolamenti successivi intervengano con decorrenze variabili e provvisorie in circostanze tali che, ad esempio, nel caso presente, il personale non ha ritenuto di dover reagire immediatamente a fronte dei fogli di stipendio del gennaio 1976, mentre stavano per intavolarsi trattative che dovevano vertere, in particolare, sul problema della retroattività. Nella specie, non esiste controversia sulla fissazione del coefficiente correttore in quanto l'aumento del 6,4 % non è in questione. Le parti divergono sulla decorrenza della retroattività e, al riguardo, risulta che il Consiglio ha preso una decisione basata sulla volontà, estranea al sistema dell'art. 65, n. 2, dello Statuto, di operare economie. Infine, l'accordo dei rappresentanti del personale non vincola il ricorrente tanto più che essi hanno accettato di trattare sulla base

di un compromesso che non è però mai definitivo. Così, nell'esposizione dei motivi delle proposte di regolamento da lei presentate il 10 novembre 1978, la stessa Commissione sottolinea: «La Commissione deve infine informare il Consiglio che i rappresentanti del personale hanno chiesto una decorrenza anteriore al 1° gennaio 1978».

All'affermazione della Commissione secondo cui la domanda relativa al costo della vita proprio di Varese non poggia su alcun mezzo, il ricorrente oppone che un ricorso è un tutt'unico e che i mezzi debbono integrarsi reciprocamente: ora, relativamente a questo capo della domanda, il terzo mezzo è perfettamente esplicito: esso riguarda gli artt. 64 e 65 dello Statuto ed il principio di non discriminazione. D'altronde, in ordine al fondamento di tale mezzo in fatto, la Commissione conosce il problema meglio di chiunque altro in quanto è stata incaricata di avanzare delle proposte al Consiglio ed in quanto si richiama alla relazione dell'Ufficio statistico. Nulla può desumersi dal fatto che, con una decisione adottata nel 1968, il Consiglio ha stabilito che il coefficiente correttore relativo ad un determinato paese viene calcolato in funzione del costo della vita nella capitale di esso. L'art. 64, n. 1, dello Statuto è categorico: esso si riferisce alle sedi di servizio. Infatti calcolare il coefficiente correttore per 150 sedi non presenta maggiori difficoltà che calcolarlo per una serie di paesi che, oltre agli Stati membri, comprende anche la Svizzera, gli Stati Uniti e Israele... Infine, va fatta una distinzione fra le sedi: anche se si dovesse impiegare un metodo forfaitario per le sedi aventi un numero limitato di dipendenti, non può procedersi allo stesso modo per l'impianto di Ispra ove prestano servizio più di 1700 persone.

È inesatto asserire che fino ad una data recente il costo della vita a Roma era più elevato. Riferendosi agli elementi risultanti nell'indice dei prezzi al consumo dell'Istituto centrale di statistica di Roma, il ricorrente ritiene di poter stabilire che dal 1961 in poi i prezzi di Varese sono sempre stati superiori a quelli di Roma. Ad ogni modo, secondo il ricorrente, le parti dovranno rispondere ai quesiti che la Corte riterrà di rivolgere loro ovvero la Corte dovrà rivolgersi ad uno o più periti per ottenere chiarimenti.

In ordine al terzo mezzo, il ricorrente afferma di aver appunto chiesto l'inapplicabilità del regolamento e che ciò forma il secondo capo della domanda. Inoltre, egli non contesta soltanto alla Commissione di aver applicato il regolamento n. 3087/78, ma altresì di aver proposto al Consiglio lo stesso testo da esso poi adottato. Si tratta, al riguardo, di un illecito avente rilevanza autonoma in quanto la Commissione non può eccipire il proprio obbligo di applicare il regolamento prescindendo dalla propria responsabilità specifica nell'elaborazione dei regolamenti e della possibilità che le è data di adire la Corte come è già avvenuto nelle cause 81/72 (Racc. 1973, pag. 575), 70/74 (Racc. 1975, pag. 795) e 59/81 (Racc. 1982, pag. 3329).

Circa il quarto mezzo, la causa Bode non ha alcuna attinenza con la presente controversia: nella fattispecie, i ricorrenti avevano chiesto che l'istituzione convenuta li garantisse contro le conseguenze

di un provvedimento monetario adottato dal loro Stato di origine.

3. Nella controreplica, la *Commissione* ricorda che il coefficiente correttore entrato in vigore il 1° gennaio 1978 è stato fissato in base ad elementi aggiornati nei confronti di quelli impiegati nel calcolare i coefficienti correttori per i periodi precedenti. Tale riforma costituisce pertanto un miglioramento anche se ciò non significa che i coefficienti fissati in percentuali diverse fra il 1° gennaio 1976 e il 31 dicembre 1977 vadano considerati in contrasto con l'art. 65, n. 2. Al contrario, va ricordato che, nel mese di maggio 1976, l'Ufficio statistico ha effettuato, a richiesta della Commissione, un'indagine sui prezzi nella provincia di Varese. Dalla relazione dell'Ufficio risulta che, sullo scarto dell'8,5 % fra il coefficiente correttore per l'Italia quale era stato calcolato per Varese (121,5 a fronte di 100 per Bruxelles) ed il coefficiente correttore per l'Italia adottato dal Consiglio (112,04 contro 100 per il Belgio), il 6,7 % era imputabile all'andamento divergente del costo della vita in Italia e in Belgio dal dicembre 1975 al giugno 1976. Il 30 dicembre 1976, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 3077/76 (GU L 359, pag. 1), col quale il coefficiente correttore per l'Italia veniva portato, con effetto 1° luglio 1976, a 189,3 per l'Italia contro 157,8 per il Belgio. Con decorrenza 1° gennaio 1977, il coefficiente correttore era fissato a 120,1 per Bruxelles. Il coefficiente correttore fissato dal Consiglio con decorrenza 1° luglio 1976 a 189,3, o a 119,96 fatto

100 Bruxelles, differisce solo dell'1,3 % dal coefficiente calcolato dall'Ufficio per Varese. Quindi, se il ricorrente ritiene che le percentuali dei coefficienti correttori determinate per il 1976 ed il 1977 siano viziate da illegittimità, dovrebbe richiedere non l'applicazione retroattiva al 1° gennaio 1976 della percentuale entrata in vigore al 1° gennaio 1978, ma piuttosto la fissazione di quattro nuove percentuali da calcolare a seguito di quattro indagini sui prezzi condotte rispettivamente in base ai dati esistenti per il 1° gennaio e 1° luglio degli anni 1976 e 1977. Andrebbero altresì stabiliti, a rigor di termini, quattro schemi di ponderazione, fondati sui risultati di quattro indagini «bilanci familiari dei dipendenti» effettuate in base ai dati in essere per le date suindicate. Il coefficiente adottato dal Consiglio nei regolamenti nn. 3084 e 3087/78 costituisce il risultato di un compromesso globalmente vertente sia sull'aumento praticato che sulla data di entrata in vigore.

Quanto al secondo mezzo, il ricorrente, motivando per la prima volta in sede di replica la domanda relativa alla presa in considerazione del costo della vita proprio alla provincia di Varese, viola il disposto dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura che vieta la deduzione di mezzi nuovi in corso di causa. In via quindi subordinata, la Commissione ribatte che le cifre prodotte dal ricorrente non sono esplicite. Per quanto concerne gli indici dei prezzi per Roma e Varese, essi si riferiscono agli anni 1966, 1970 e 1976 senza che sia precisato se si tratta dell'indice relativo all'anno indicato ov-

vero dell'indice medio del periodo precedente tale anno. La Commissione, dal canto suo, si riferisce alle tabelle comparative fissate dall'Ufficio statistico al 1° giugno di ogni anno del costo della vita rispettivamente a Bruxelles, a Roma e a Varese nel periodo 1970-1981. Da dette tabelle si ricava che, dopo essere stato leggermente più elevato a Varese nel 1971, l'aumento del costo della vita risulta superiore a Roma nel 1972 e nel 1973, poi inferiore nei confronti di Varese fra il 1974 e il 1979; dal 1979 in poi l'aumento del costo della vita è di nuovo più elevato a Roma. Se si considera nel suo insieme il periodo preso in esame, l'aumento complessivo del costo della vita è stato più elevato del 3,71 % a Varese rispetto a Roma con una media annua dello 0,33 %. Lo scarto è così esiguo che basterebbe la prosecuzione fino al giugno 1983 della tendenza rilevata negli ultimi due anni — ossia un rincaro del costo della vita più rapido dell'1,81 % all'anno a Roma — per raggiungere la parità aritmetica fra il costo della vita a Roma e quello a Ispra per il periodo giugno 1970 — giugno 1983. In linea generale, la Commissione ritiene che il potere discrezionale riconosciuto al Consiglio quando esso si trova a dover affrontare una situazione economica complessa, gli consente di considerare una variazione del costo della vita dell'ordine di quella accertata nella fattispecie, non «sensibile» ai sensi dell'art. 65, n. 2, dello Statuto.

caso il terzo mezzo diverrebbe senza oggetto in quanto spetterebbe alla Commissione, dopo l'emanazione di un nuovo regolamento, adottato in esecuzione della sentenza, liquidare al ricorrente gli arretrati di retribuzione corrispondenti all'applicazione del nuovo coefficiente correttore dal 1° gennaio 1976 al 31 dicembre 1977. In alternativa, potrebbe essere dichiarato infondato il primo mezzo e confermata la legittimità del regolamento n. 3087/78: in tal caso, sarebbe pacifico che il fatto di applicare un regolamento riconosciuto legittimo o il fatto di avere proposto l'adozione di tale regolamento al Consiglio non può costituire un illecito da parte della Commissione. In realtà, non è stata provata l'esistenza di un nesso causale fra tale illecito e il danno asserito, dato che i rappresentanti del personale avevano accettato l'entrata in vigore solo dal 1° luglio 1977 del nuovo coefficiente correttore e che il presidente del Coreper ha comunicato loro che, a suo parere, una proposta modificata con la decorrenza anticipata al 1° luglio 1977 non aveva alcuna possibilità di accoglimento. Infine non è evidentemente compito della Commissione intentare, contro il Consiglio, un ricorso per illegittimità del regolamento n. 3087/78. Sarebbe d'altronde inconcepibile un ricorso della Commissione con cui venisse contestata la legittimità di un regolamento conforme alla proposta che ne è all'origine.

Relativamente al terzo mezzo, possono verificarsi due ipotesi. Potrebbe essere accolto il primo mezzo con la conseguente dichiarazione di inapplicabilità del regolamento n. 3087/78, ed in questo

Circa il quarto mezzo, la Commissione si richiama agli argomenti addotti contro il mezzo precedente. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'obbligo di assistenza, la Corte, nella sentenza in causa 178/80, Bellardi-Ricci (Racc. 1981, pag. 3187) ha dichiarato che: «basta sot-

tolineare che questa disposizione (l'art. 24 dello Statuto) contempla la tutela dei dipendenti dell'istituzione, contro comportamenti di terzi e non contro gli atti emanati dall'istituzione stessa, il cui controllo rientra in altre disposizioni dello Statuto». Inoltre, gli artt. 64 e 65 dello Statuto consentono di controllare, nella specie, la legittimità della succitata proposta senza che sia necessario fare ricorso alla nozione di obbligo di assistenza.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza del 15 luglio 1982, le parti hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 30 settembre 1982.

In diritto

- 1 Con atto depositato in cancelleria il 17 ottobre 1979, il sig. Battaglia, dipendente della Commissione in servizio presso il Centro comune di ricerche di Ispra, in Italia, ha proposto a questa Corte, a norma dell'art. 91 dello Statuto del personale (in prosieguo: «lo Statuto»), un ricorso diretto all'inapplicabilità, nei suoi confronti, del regolamento del Consiglio 21 dicembre 1978, n. 3087, «relativo all'adeguamento del coefficiente correttore applicabile alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee in servizio e domiciliati in Italia» (GU L 369, pag. 10).
- 2 Sino alla fine del 1978, lo Statuto disponeva che la retribuzione del dipendente era espressa in franchi belgi e che ad essa era attribuito un coefficiente correttore superiore, inferiore o pari al 100 % in rapporto alle condizioni di vita nelle varie sedi di servizio.
- 3 Dal 1975, i dipendenti in servizio presso il Centro comune di ricerche di Ispra segnalavano alla Commissione il notevole aumento del costo della vita in Italia, chiedendo di conseguenza una revisione del coefficiente correttore per l'Italia. Essi si dolevano in particolare del fatto che, a loro giudizio, il costo della vita a Varese era superiore a quello di Roma e chiedevano insistentemente che si tenesse conto di tale differenza nella determinazione del coefficiente correttore applicato alle loro retribuzioni.

- 4 Nel corso degli anni 1976, 1977 e 1978, avevano luogo concertazioni tecniche tra i rappresentanti del personale e quelli della Commissione e del Consiglio, senza tuttavia giungere ad un accordo sull'importo del nuovo coefficiente correttore, né sulla data dalla quale esso avrebbe dovuto avere retroattivamente effetto. Mediante regolamenti successivi, il Consiglio aveva nel frattempo portato il coefficiente correttore per l'Italia a 176,6 contro 157,8 per il Belgio a decorrere dal 1° gennaio 1976, a 189,3 contro 157,8 per il Belgio a decorrere dal 1° luglio 1976, a 120 contro 100 per il Belgio dal 1° gennaio 1977, a 132,1 contro 104,5 per il Belgio dal 1° gennaio 1977 e a 130,2 contro 100 per il Belgio dal 1° luglio 1977. Questi regolamenti, nella maggior parte dei casi, avevano una retroattività di sei mesi circa.
- 5 Il 26 giugno 1978, il Consiglio adottava il regolamento n. 1461/78 (GU L 176, pag. 1) con il quale il coefficiente correttore per l'Italia veniva portato a 137,6 contro 102,3 per il Belgio. Nel preambolo di detto regolamento si precisa che «una decisione sulla proposta della Commissione relativa alla rettifica dei coefficienti correttori per tre paesi sedi di servizio sarà adottata solo sulla base di uno studio che la Commissione è incaricata di effettuare».
- 6 Dopo una nuova indagine eseguita dall'Ufficio statistico delle Comunità e dopo discussioni tra la Commissione e il Consiglio, il 10 novembre 1978, la Commissione proponeva al Consiglio di aumentare il coefficiente correttore per l'Italia a 146,4 contro 102,3 per il Belgio, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1978. Il Consiglio, accogliendo questa proposta, adottava il regolamento n. 3087/78, in data 21 dicembre 1978 (GU L 369, pag. 10). In pari data, il Consiglio adottava il regolamento n. 3084/78 (GU L 369, pag. 1) che aumenta il coefficiente correttore per l'Italia a 146,8 contro 100 per il Belgio, a decorrere dal 1° luglio 1978.
- 7 Il personale contestava il regolamento n. 3087/78 in quanto stabilisce il coefficiente correttore ad un livello che non tiene conto del costo della vita a Varese e in quanto ammette la retroattività di detto coefficiente solo al 1° gennaio 1978.

- 8 Nel gennaio 1979, la Commissione liquidava gli arretrati di retribuzione ai sensi dei regolamenti nn. 3087 e 3084/78.
- 9 Con due reclami del 26 marzo e del 6 aprile 1979, in forza dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, il ricorrente chiedeva alla Commissione di prendere i provvedimenti necessari per compensare le perdite di potere d'acquisto subite negli anni 1976 e 1977.
- 10 Con lettera circolare 12 luglio 1979, la Commissione respingeva detti reclami.
- 11 Il ricorrente proponeva allora il presente ricorso con cui domanda di annullare la decisione della Commissione volta a liquidare gli arretrati di retribuzione a lui spettanti limitandone la decorrenza al 1° gennaio 1978 e senza tener conto del costo della vita proprio della provincia di Varese; di dichiarare inapplicabile nei suoi confronti, in quanto limita la sua efficacia retroattiva al 1° gennaio 1978, il regolamento n. 3087/78; di condannare la Commissione a corrispondere al ricorrente, a titolo di risarcimento danni, un importo calcolato come se il coefficiente correttore attualmente in vigore fosse stato applicato dal 1° gennaio 1976, oltre agli interessi.

Sulla ricevibilità

- 12 La Commissione fa valere che il ricorso è irricevibile in quanto la liquidazione degli arretrati effettuata nel gennaio 1979 aveva carattere confermativo nei confronti delle liquidazioni mensili degli stipendi eseguite nel corso degli anni 1976 e 1977 e, di conseguenza, non costituisce un atto impugnabile in forma autonoma, visto che non sono stati a suo tempo proposti reclami contro le liquidazioni di stipendio relative agli anni di cui trattasi.
- 13 Date le caratteristiche del caso di specie, l'eccezione della Commissione non è accoglibile. Infatti, benché vada salvaguardata l'applicazione della norma dello Statuto che contempla la preventiva presentazione del reclamo amministrativo entro un termine relativamente breve, va considerato che, essendo in corso da parecchi mesi consultazioni fra il Consiglio, la Commissione e gli organi di rappresentanza del personale, il ricorrente poteva legittimamente

attendere la loro conclusione prima di reagire a fronte del loro eventuale esito pregiudizievole nei confronti della sua retribuzione. Infatti, i regolamenti del Consiglio relativi all'adeguamento dei coefficienti correttivi vengono adottati con un certo ritardo e hanno quindi normalmente un'efficacia retroattiva la cui estensione non è prevedibile. Il Consiglio stesso ha d'altronde riconosciuto, nel preambolo del regolamento n. 1461/78, il carattere non definitivo dell'adeguamento del coefficiente correttore disposto da tale regolamento per tre paesi sede di servizio.

- 14 La tesi della Commissione, ove trovasse accoglimento, avrebbe come conseguenza che il dipendente ritenutosi leso dal ritardo del Consiglio nell'adeguare il coefficiente correttore avrebbe dovuto non solo presentare una serie di reclami riferiti eventualmente a più anni, ma, inoltre, intentare una serie di ricorsi dinanzi alla Corte, a pena di perenzione dei termini. Tale punto di vista non può essere condiviso. La fattispecie della causa 15/73 (Kortner, Racc. 1974, pag. 177), su cui la Commissione fonda la propria tesi, non presenta alcuna analogia col caso in esame.
- 15 Per quanto riguarda la seconda eccezione sollevata dalla Commissione, relativa alla domanda di risarcimento danni, basta constatare che la ricevibilità della domanda di annullamento comporta quella della domanda di risarcimento danni quando, come nel caso di specie, si tratta di domande strettamente connesse.
- 16 Va pertanto constatato che il ricorso è ricevibile.

Nel merito

- 17 Per quanto riguarda la questione del coefficiente correttore applicato ai dipendenti in servizio a Ispira, il ricorrente persegue due obiettivi. Innanzitutto egli mira ad ottenere la revisione del coefficiente correttore che, a suo parere, va calcolato sulla base del costo della vita nel luogo esatto ove il dipendente presta servizio, nella specie la provincia di Varese, e non, automaticamente, nella capitale del paese considerato. Ora, nella fattispecie, il ricor-

rente sostiene che il costo della vita nella provincia di Varese, nel corso degli anni 1976-1978, è stato sensibilmente più elevato rispetto a Roma. In secondo luogo, il ricorrente domanda che il coefficiente correttore per l'Italia, fissato a 146,4 dal regolamento n. 3087/78, venga applicato retroattivamente al 1° gennaio 1976.

- 18 Il ricorrente impugna la liquidazione degli arretrati di retribuzione, avvenuta sulla base del regolamento n. 3087/78 che, a suo parere, viola gli artt. 64 e 65 dello Statuto, relativi al coefficiente correttore, l'art. 24 dello Statuto, relativo all'obbligo di assistenza della Commissione nei confronti dei dipendenti, nonché il principio di non discriminazione e le norme che impongono l'osservanza delle forme sostanziali.
- 19 Il ricorrente svolge quindi innanzitutto l'argomento secondo cui il regolamento n. 3087/78 viola l'art. 64 dello Statuto in quanto le indagini dell'Ufficio statistico delle Comunità volte a determinare il coefficiente correttore sono state effettuate con riferimento alle condizioni di vita nella capitale e non nel luogo sede di servizio ubicato nella provincia di Varese.
- 20 Va rilevato che, nel passato, il Consiglio ha interpretato l'art. 64 dello Statuto nel senso che come sede di servizio esso non designa necessariamente la capitale del paese ove viene prestato servizio, ma, secondo i casi, il luogo esatto ove viene prestato servizio. Così il regolamento del Consiglio 12 dicembre 1967, n. 1/67/CECA, 988/67/CEE e 9/67/CEEA, ha fissato due coefficienti sia per la Francia (130,5 % per Parigi e per taluni dipartimenti e 122,5 % per il resto del paese) che per l'Italia (114 % per Ispra e 114,5 % per il resto del paese). Solo successivamente il Consiglio ha deciso di utilizzare un solo coefficiente per ogni Stato membro.
- 21 Questo nuovo sistema contribuisce, in realtà, nella maggior parte dei casi, ad avvantaggiare i dipendenti non residenti nella capitale ove il costo della vita è generalmente più elevato che in provincia. Tuttavia sembra che ciò non avvenga appunto in Italia ove sia l'indagine dell'Ufficio statistico che le informazioni fornite dall'Istituto italiano di statistica mostrano che il costo della vita a Varese è superiore a quello di Roma.
- 22 Infatti dagli stessi dati comunicati dalla Commissione a seguito dei risultati dell'indagine dell'Ufficio statistico eseguita a Varese nel maggio 1976 sulla

base di 230 voci di spesa (eccezion fatta per gli affitti, il riscaldamento e l'elettricità che sono stati oggetto di un'indagine ulteriore) risulta che il costo della vita in questa provincia era più elevato del 7,66 % rispetto a Roma. Una volta preso in considerazione il risultato dell'indagine effettuata a Varese sul livello dei canoni d'affitto, la differenza si è ridotta fino al 2,76 %, il che costituiva ancora uno scostamento sensibile ai sensi dell'art. 65, n. 2, dello Statuto. Risulta d'altro canto dalla motivazione della proposta della Commissione sfociata nel regolamento n. 3087/78, che persino quest'ultima nutria dei dubbi sulla legittimità di un riferimento esclusivo al costo della vita a Roma, in quanto essa affermava che «l'utilizzazione di un solo coefficiente correttore per paese sede di servizio, cioè quello della capitale, pone i funzionari in servizio a Ispra in una situazione un po' particolare: dalle statistiche a disposizione risulta che l'andamento del costo della vita a Roma è stato meno rapido di quello rilevato nella zona di Varese. Da ciò può concludersi che il livello dei prezzi a Roma è attualmente inferiore a quello di Varese. Questo fenomeno è abbastanza raro nei nove Stati membri. Un'indagine specifica sui prezzi a Ispra era pertanto concepibile data la forte concentrazione di dipendenti in questa località. È sembrato tuttavia preferibile alla Commissione non innovare nella materia e attenersi alla decisione del Consiglio del 1968 che si riferisce esplicitamente agli indici dei prezzi della capitale».

23 Stando così le cose, onde rispettare la norma dell'art. 64 dello Statuto, in forza della quale va tenuto conto delle condizioni di vita nelle varie «sedi di servizio», tale espressione va intesa come riferita non alle sole capitali degli Stati membri, ma alle località esatte ove viene espletata l'attività di un numero abbastanza elevato di dipendenti delle Comunità.

24 Pertanto le istituzioni comunitarie, nel caso in cui il costo della vita in una sede di servizio del genere subisca variazioni maggiori rispetto a quelle che si verificano nella capitale dello Stato interessato, sono tenute a fissare coefficienti correttori distinti. Di conseguenza, il mezzo del ricorrente relativo al calcolo del coefficiente correttore da applicare alla sua retribuzione in base al costo della vita nella provincia di Varese va considerato fondato.

- 25 Circa la questione della retroattività del regolamento n. 3087/78, il ricorrente fa valere che esso avrebbe dovuto essere applicato fin dal 1° gennaio 1976 in quanto da allora in poi si erano verificati sensibili aumenti del costo della vita.
- 26 In effetti, dalle relazioni dell'Ufficio statistico in data 17 e 29 giugno 1976 e dalla nota dello stesso del 17 agosto seguente, risulta che nel 1976 erano intervenute variazioni del costo della vita superiori al 2 % nei confronti di Bruxelles sia a Roma che, in maggior misura, a Varese.
- 27 La Commissione fa capire al riguardo che l'art. 65, n. 2, dello Statuto, a norma del quale «in caso di variazione sensibile del costo della vita, il Consiglio decide, nel termine massimo di due mesi, sulle misure di adeguamento dei coefficienti correttori ed eventualmente sulla loro retroattività», va interpretato nel senso che esso implica un potere discrezionale da parte del Consiglio nel disporre o meno la retroattività dei provvedimenti di adeguamento dei coefficienti correttori.
- 28 Questa tesi non può trovare accoglimento. Infatti, la formulazione dell'art. 65, n. 2, esclude ogni interpretazione per la quale il Consiglio non sia tenuto ad adeguare i coefficienti correttori entro il termine di due mesi da ogni variazione sensibile del costo della vita. Va ricordato che la Corte, nella sentenza 6 ottobre 1982 (causa 59/81, Commissione c/ Consiglio, Racc. 1982, pag. 3329) ha dichiarato che il Consiglio ha il potere, al riguardo, di accertare se si sia verificato o meno un aumento sensibile del costo della vita, agendo di conseguenza in caso affermativo. Qualsiasi altra interpretazione sarebbe contraria allo scopo della disposizione di cui trattasi, che è quello di garantire a tutti i dipendenti lo stesso potere d'acquisto indipendentemente dalla sede di servizio.
- 29 Questo mezzo è pertanto fondato.
- 30 Di conseguenza, non è necessario esaminare gli altri mezzi adottati dal ricorrente solo in via subordinata.

- 31 Vanno pertanto annullati il foglio di stipendio del ricorrente del mese di gennaio 1979 — in quanto esso si limita a dare effetto al regolamento del Consiglio n. 3087/78 — sia in ordine all'entità, sia in ordine alla decorrenza dell'adeguamento del coefficiente correttore, nonché le decisioni con cui sono stati respinti i reclami del ricorrente. Il regolamento n. 3087/78 non si applica al ricorrente in quanto esso non tiene conto del costo della vita a Varese e limita la decorrenza dell'adeguamento del coefficiente correttore al 1° gennaio 1978.
- 32 Essendo prevedibile che le istituzioni competenti adotteranno i provvedimenti necessari all'esecuzione della presente sentenza, l'esame della domanda di risarcimento del danno patrimoniale subito dal ricorrente va rinviato a data da definire successivamente, ove necessario.
- 33 Entro il 15 luglio 1983, la Commissione riferirà alla Corte sui provvedimenti adottati per risarcire il danno del ricorrente, il quale sarà posto in condizione di replicare.

Per questi motivi

LA CORTE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1° Sono annullati il foglio di stipendio del ricorrente del mese di gennaio 1979 — in quanto esso si limita a dare effetto al regolamento del Consiglio n. 3087/78 — sia in ordine all'entità, sia in ordine alla decorrenza dell'adeguamento del coefficiente correttore, nonché le decisioni con cui sono stati respinti i reclami del ricorrente. Il regolamento n. 3087/78 non si applica al ricorrente in quanto non tiene conto del costo della vita a Varese e limita la decorrenza dell'adeguamento del coefficiente correttore al 1° gennaio 1978.

- 2° La Commissione riferirà alla Corte, entro il 15 luglio 1983, sui provvedimenti adottati per l'esecuzione della presente sentenza.
- 3° L'esame della domanda di risarcimento del danno patrimoniale subito dal ricorrente viene rinviato a data da definire successivamente, ove necessario.
- 4° Le spese sono riservate.

O'Keeffe

Bosco

Koopmans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 15 dicembre 1982.

Per il cancelliere

J. A. Pompe

cancelliere aggiunto

Il presidente della Prima Sezione

A. O'Keeffe

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
FRANCESCO CAPOTORTI

(vedasi causa 158/79, pag. 4404)