



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

19 novembre 2013*

«Ricorso di annullamento — Decisione 2011/866/UE — Adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea — Statuto dei funzionari — Articolo 65 dello Statuto — Metodo di adeguamento — Articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto — Clausola di eccezione — Articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto — Deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale — Adeguamento dei coefficienti correttori — Articolo 64 dello Statuto — Decisione del Consiglio — Rifiuto di adottare la proposta della Commissione»

Nella causa C-63/12,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto 3 febbraio 2012,

Commissione europea, rappresentata da J. Currall, D. Martin e J.-P. Keppenne, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

Parlamento europeo, rappresentato da A. Neergaard e S. Seyr, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M. Bauer e J. Herrmann, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, D. Hadroušek e J. Vlácil, in qualità di agenti;

Regno di Danimarca, rappresentato da V. Pasternak Jørgensen e C. Thorning, in qualità di agenti;

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti;

Regno di Spagna, rappresentato da N. Díaz Abad e S. Centeno Huerta, in qualità di agenti;

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e M. Bulterman, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il francese.

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da E. Jenkinson e J. Beeko, in qualità di agenti, assistite da R. Palmer, barrister,

interventanti,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (relatore), E. Juhász, M. Safjan, C.G. Fernlund e J.L. da Cruz Vilaça, presidenti di sezione, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 luglio 2013,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 settembre 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte l'annullamento della decisione 2011/866/UE del Consiglio, del 19 dicembre 2011, concernente la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che adegua con effetto dal 1° luglio 2011 le retribuzioni e le pensioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea e i coefficienti correttivi applicati alle retribuzioni e pensioni (GU L 341, pag. 54; in prosieguo: la «decisione impugnata»), in quanto tale decisione costituisce una violazione, in particolare, dell'articolo 65 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, istituito con il regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione (GU L 56, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 1080/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 (GU L 311, pag. 1), nella sua versione risultante da una rettifica pubblicata il 5 giugno 2012 (GU L 144, pag. 48; in prosieguo: lo «Statuto»), nonché degli articoli 1, 3 e 10 dell'allegato XI dello Statuto.

Contesto normativo

- 2 L'articolo 64 dello Statuto così dispone:

«Alla retribuzione del funzionario espressa in euro è attribuito, previa deduzione delle ritenute obbligatorie previste dal presente statuto o dai regolamenti adottati per la sua applicazione, un coefficiente correttore superiore, inferiore o pari al 100% in rapporto alle condizioni di vita nelle varie sedi di servizio.

Detti coefficienti sono fissati dal Consiglio che delibera su proposta della Commissione, alla maggioranza qualificata prevista all'articolo 16, paragrafi 4 e 5 [TUE]».

3 L'articolo 65 dello Statuto stabilisce quanto segue:

«1. Il Consiglio procede ogni anno ad un esame del livello delle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione. Tale esame ha luogo in settembre sulla base di una relazione comune presentata dalla Commissione e fondata sulla situazione, al primo luglio e in ogni paese dell'Unione, di un indice comune calcolato dall'Istituto statistico dell'Unione europea d'intesa con i servizi statistici nazionali degli Stati membri.

Nel corso di tale esame, il Consiglio valuta se, nel quadro della politica economica e sociale dell'Unione, sia opportuno procedere ad un adeguamento delle retribuzioni. Si tiene conto in particolare dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico e delle necessità di assunzione.

2. 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.

3. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, il Consiglio delibera su proposta della Commissione, alla maggioranza qualificata prevista all'articolo 16, paragrafi 4 e 5 [TUE]».

4 Ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 2, dello Statuto, quando il Consiglio, in applicazione dell'articolo 65, paragrafo 1, dello Statuto, decide un adeguamento delle retribuzioni, questo stesso adeguamento si applica alle pensioni.

5 Ai sensi dell'articolo 65 bis dello Statuto, le modalità di applicazione degli articoli 64 e 65 di quest'ultimo sono definite nell'allegato XI dello stesso Statuto.

6 Tale allegato XI, intitolato «Modalità d'applicazione degli articoli 64 e 65 dello statuto», comprende vari capitoli, tra i quali il capitolo 1, costituito dagli articoli da 1 a 3, intitolato «Esame annuale del livello delle retribuzioni (articolo 65, paragrafo 1, dello Statuto)», e il capitolo 4, intitolato «Istituzione e soppressione di coefficienti correttori (articolo 64 dello statuto)».

7 L'articolo 1 dell'allegato XI dello Statuto, che fa parte della sezione 1 del capitolo 1 di tale allegato, prevede che, ai fini dell'esame previsto all'articolo 65, paragrafo 1, dello statuto, Eurostat compili ogni anno prima della fine di ottobre una relazione sull'evoluzione del costo della vita a Bruxelles (Belgio) (indice internazionale di Bruxelles), sull'evoluzione del costo della vita fuori da Bruxelles (parità economiche e indici impliciti), nonché sull'evoluzione del potere d'acquisto delle retribuzioni dei funzionari nazionali delle amministrazioni centrali di otto Stati membri (indicatori specifici). Lo stesso articolo 1 contiene altresì talune precisazioni sul procedimento da seguire da parte di Eurostat, in collaborazione con gli Stati membri, al fine di calcolare tali evoluzioni.

8 Ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto, che compone la sezione 2 del capitolo 1 di tale allegato, intitolata «Modalità dell'adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni»:

«1. In conformità all'articolo 65, paragrafo 3, dello statuto, il Consiglio decide prima della fine di ogni anno in merito all'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni proposto dalla Commissione e basato sugli elementi previsti alla sezione 1 del presente allegato, con effetto al 1° luglio.

2. Il valore dell'adeguamento è pari al prodotto dell'indicatore specifico e dell'indice internazionale di Bruxelles. L'adeguamento è fissato in termini netti in percentuale uguale per tutti.

3. Il valore dell'adeguamento così fissato è incorporato, secondo il metodo illustrato in prosieguo, nella tabella degli stipendi base figurante all'articolo 66 dello statuto (...)

(...)

5. Alle retribuzioni non si applica alcun coefficiente correttore per il Belgio e per il Lussemburgo. I coefficienti correttori applicabili:

- a) alle retribuzioni corrisposte ai funzionari dell'Unione europea in servizio negli altri Stati membri e in talune altre sedi di servizio,
- b) (...) alle pensioni dell'Unione corrisposte negli altri Stati membri per la parte corrispondente ai diritti acquisiti anteriormente al 1° maggio 2004,

sono determinati in base alle relazioni fra le parità economiche di cui all'articolo 1 del presente allegato ed i tassi di cambio previsti all'articolo 63 dello statuto per i paesi corrispondenti.

Sono applicabili le modalità previste all'articolo 8 del presente allegato concernenti la retroattività degli effetti dei coefficienti correttori applicabili nelle sedi di servizio a forte inflazione.

(...)».

- 9 L'articolo 8 dell'allegato XI dello Statuto fissa le date di efficacia degli adeguamenti annuali e intermedi del coefficiente correttore per le sedi di servizio soggette a un forte aumento del costo della vita.
- 10 Il capitolo 5 di tale allegato è intitolato «Clausola di eccezione». Esso è composto dal solo articolo 10, che recita:

«Qualora si verifichi un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione, valutato alla luce dei dati obiettivi forniti in merito dalla Commissione, quest'ultima presenta adeguate proposte al Consiglio che delibera a maggioranza qualificata previa consultazione delle altre istituzioni interessate, secondo la procedura prevista all'articolo 336 [TFUE]».

- 11 A norma dell'articolo 15, paragrafo 1, del suddetto allegato, le sue disposizioni sono applicabili per il periodo dal 1° luglio 2004 al 31 dicembre 2012.

Fatti e decisione impugnata

- 12 Nel dicembre 2010 il Consiglio ha dichiarato che «la recente crisi economica e finanziaria verificatasi nell'[Unione], che ha comportato necessari adeguamenti di bilancio sostanziali, nonché una maggiore incertezza in materia di occupazione in vari Stati membri, ha dato luogo a un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione». Esso ha chiesto alla Commissione di presentare, sul fondamento dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, nonché alla luce dei dati obiettivi forniti al riguardo dalla Commissione, adeguate proposte in tempo debito perché potessero essere esaminate e adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio entro la fine del 2011 (v. documento del Consiglio n. 17946/10 ADD 1 del 17 dicembre 2010).
- 13 Il 13 luglio 2011 la Commissione ha presentato al Consiglio una relazione sulla clausola di eccezione (articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto) [COM(2011) 440 def.; in prosieguo: la «relazione del 13 luglio 2011»]. Al fine di valutare la necessità di ricorrere per il 2011 alla clausola di eccezione prevista all'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto (in prosieguo: la «clausola di eccezione»), essa ha considerato quindici indicatori, ossia la crescita del prodotto interno lordo (PIL), la domanda interna, le scorte, le esportazioni nette, il consumo privato, il consumo pubblico, l'investimento totale e l'inflazione nell'Unione, il bilancio delle pubbliche amministrazioni e l'indebitamento pubblico nell'Unione, l'occupazione complessiva, il tasso di disoccupazione e la retribuzione dei lavoratori nell'Unione, l'indicatore del clima economico e le aspettative occupazionali nell'Unione. A tale riguardo, la Commissione si è basata sulle previsioni economiche europee pubblicate il 13 maggio 2011 dalla Direzione generale «Affari economici e finanziari».

- 14 Secondo la relazione del 13 luglio 2011, gli indicatori mostravano che nell'Unione la ripresa economica continuava a progredire. Tale relazione concludeva che non vi era un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione nel periodo di riferimento tra il 1° luglio 2010, data di effetto dell'ultimo adeguamento annuale delle retribuzioni, e la metà di maggio 2011, momento in cui sono stati resi disponibili i dati più aggiornati, e che non occorre presentare una proposta ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto.
- 15 L'esame della relazione del 13 luglio 2011 ha dato luogo a discussioni all'interno del Consiglio, che hanno condotto ad una nuova richiesta da parte di quest'ultimo nei confronti della Commissione affinché fosse applicato il suddetto articolo 10 e fosse presentata una proposta appropriata di adeguamento delle retribuzioni in tempo utile per consentire al Parlamento e al Consiglio di esaminarla e di adottarla entro la fine del 2011 (v. documento del Consiglio n. 16281/11 del 31 ottobre 2011).
- 16 In risposta a tale richiesta, la Commissione ha presentato la comunicazione COM(2011) 829 def., del 24 novembre 2011, che fornisce informazioni supplementari in merito alla relazione del 13 luglio 2011 (in prosieguo: le «informazioni supplementari»), fondata segnatamente sulle previsioni economiche europee comunicate dalla Direzione generale «Affari economici e finanziari» della Commissione il 10 novembre 2011. In tali informazioni supplementari la Commissione ha osservato che le previsioni «evidenziano un peggioramento per il 2011 rispetto alle previsioni pubblicate in primavera, sia per quanto riguarda gli indicatori economici e sociali sia per le turbolenze che stanno interessando l'economia europea». Tuttavia, la Commissione ha rilevato che, considerati diversi elementi, l'Unione non si trovava in una situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto che giustificasse l'adozione di misure tali da superare la perdita del potere di acquisto derivante dal metodo «normale» previsto all'articolo 3 di tale allegato. Di conseguenza, la Commissione non sarebbe stata in grado di attivare la clausola di eccezione senza violare il suddetto articolo 10.
- 17 Lo stesso giorno, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio che adeguava con effetto dal 1° luglio 2011 le retribuzioni e le pensioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea ed i coefficienti correttivi applicati alle retribuzioni e pensioni [COM(2011) 820 def.; in prosieguo: la «proposta di regolamento»], accompagnata da una relazione. L'adeguamento delle retribuzioni proposta sul fondamento del metodo «normale» previsto all'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto era dell'1,7%.
- 18 Con la decisione impugnata, il Consiglio ha deciso «di non adottare la proposta di [regolamento]», segnatamente per le seguenti ragioni:
- «(6) Il Consiglio ritiene che nessuno dei documenti presentati dalla Commissione, vale a dire la “relazione [del 13 luglio 2011]” e le “informazioni supplementari”, rispecchi in modo accurato e complessivo l'attuale situazione economica e sociale all'interno dell'Unione.
- (7) Inoltre, ad avviso del Consiglio, la Commissione ha commesso un errore nel definire in maniera troppo ristretta il periodo di tempo che deve essere coperto dalla sua analisi. Tale errore ha impedito alla Commissione di effettuare una valutazione corretta della situazione e ha pertanto distorto in maniera significativa le conclusioni tratte da entrambi i documenti, ossia che non si è verificato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione.
- (8) Il Consiglio non condivide queste conclusioni. Il Consiglio è convinto che la crisi finanziaria ed economica attualmente in corso all'interno dell'Unione, che ha reso necessari adeguamenti di bilancio sostanziali, tra l'altro adeguamenti delle retribuzioni dei funzionari in un gran numero di Stati membri, costituisca un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione.

(...)

- (10) Con riferimento alla situazione economica, le previsioni di crescita nell'Unione sono state ridotte in modo sostanziale per il 2012 dal +1,9% al +0,6%. La crescita trimestrale nell'Unione è calata dal +0,7% nel primo trimestre del 2011 al +0,2% nel secondo e nel terzo trimestre dello stesso anno. Per quanto riguarda il quarto trimestre del 2011 e il primo del 2012, non è prevista alcuna crescita del PIL.
- (11) Nella valutazione dell'attuale situazione economica e sociale, si sarebbe dovuto dare maggior rilievo alla situazione dei mercati finanziari, in particolare alle distorsioni sull'offerta di credito e al calo dei prezzi delle attività, che costituiscono i principali determinanti dello sviluppo economico.
- (12) Con riferimento alla situazione sociale, la creazione di posti di lavoro non è stata sufficiente per ridurre in modo sostanziale il tasso di disoccupazione. Il tasso di disoccupazione nell'Unione nel 2010 e 2011 è oscillato raggiungendo il 9,8% a ottobre 2011 e dovrebbe rimanere costantemente elevato.
- (13) Considerato quanto precede, il Consiglio ritiene che la posizione della Commissione per quanto riguarda l'esistenza di un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale e il suo rifiuto di presentare una proposta ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto si fondi[no] su motivi palesemente insufficienti ed erronei.
- (14) Dal momento che la Corte (...) nella causa [all'origine della sentenza del 24 novembre 2010, Commissione/Consiglio (C-40/10, Racc. pag. I-12043)] ha affermato che, nella vigenza dell'allegato XI dello statuto, il procedimento previsto al suo articolo 10 costituisce l'unica possibilità di tenere conto di una crisi economica nell'ambito dell'adeguamento delle retribuzioni, il Consiglio dipendeva da una proposta della Commissione per applicare detto articolo in situazioni di crisi.
- (15) Il Consiglio è persuaso che, alla luce del testo dell'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto e secondo il dovere di leale cooperazione tra le istituzioni sancito nella seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 2, [TUE], la Commissione era obbligata a presentare una proposta appropriata al Consiglio. Le conclusioni della Commissione e la mancata presentazione da parte di quest'ultima di tale proposta costituiscono pertanto una violazione di detto obbligo.
- (16) Dal momento che il Consiglio può agire soltanto su proposta della Commissione, il fatto che la Commissione abbia mancato di trarre dai dati le corrette conclusioni e di presentare una proposta a norma dell'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto ha impedito al Consiglio di reagire correttamente al deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale mediante l'adozione di un atto a norma dell'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto».

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

- 19 La Commissione chiede che la Corte voglia annullare la decisione impugnata e condannare il Consiglio alle spese.
- 20 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:
- dichiarare irricevibile il ricorso;
 - in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la Commissione alle spese.

- 21 Con ordinanza del 29 marzo 2012 il presidente della Corte ha ammesso l'intervento del Parlamento a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 22 Con ordinanza del 6 luglio 2012 il presidente della Corte ha ammesso l'intervento della Repubblica ceca, del Regno di Danimarca, della Repubblica federale di Germania, del Regno di Spagna, del Regno dei Paesi Bassi nonché del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

- 23 Il Consiglio sostiene che il ricorso è irricevibile, in quanto la decisione impugnata non costituisce un atto che produce effetti giuridici autonomi e non è quindi un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 24 Adottando tale decisione, il Consiglio non avrebbe né modificato né respinto definitivamente la proposta di regolamento, bensì si sarebbe limitato, per motivi di trasparenza, ad esporre le ragioni per cui esso non era in grado di adottarla. La decisione impugnata non avrebbe alcun effetto sull'esistenza giuridica della proposta di regolamento.
- 25 Al contrario, la Commissione sottolinea che il Consiglio ha effettivamente adottato una «decisione» ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE, che è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie L. Il Consiglio avrebbe inteso agire sulla proposta di regolamento, atteso che esso vi ha fatto espresso riferimento al terzo 'visto' ed al considerando 5 della decisione impugnata.
- 26 Secondo la Commissione, tale decisione produce effetti giuridici autonomi. Infatti, essa avrebbe come risultato di impedire l'adeguamento annuale previsto agli articoli 64 e 65 dello Statuto ed emergerebbe chiaramente dalla sua motivazione che la posizione adottata dal Consiglio è definitiva, di modo che il rifiuto di adottare la proposta di regolamento equivarrebbe ad un rigetto di tale proposta.
- 27 Inoltre, il rifiuto di un'istituzione di adottare una decisione costituirebbe un provvedimento idoneo a formare oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, atteso che l'atto che l'istituzione si rifiuta di adottare avrebbe potuto essere impugnato in forza di tale disposizione. Orbene, l'atto che il Consiglio si è rifiutato di adottare, vale a dire un regolamento, sarebbe, in quanto tale, un atto impugnabile.

Giudizio della Corte

- 28 Secondo una giurisprudenza costante, costituiscono atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni, indipendentemente dalla loro natura e dalla loro forma, intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (v., in particolare, sentenze del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, c.d. «AETR», 22/70, Racc. pag. 263, punto 42; del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, Racc. pag. I-5829, punto 29; del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, Racc. pag. I-11911, punto 45, nonché del 19 dicembre 2012, Commissione/Planet, C-314/11 P, punto 94).

- 29 Nel caso in esame si tratta di uno specifico procedimento in cui le istituzioni sono tenute a decidere ogni anno sull'adeguamento delle retribuzioni, procedendo all'adeguamento «matematico» secondo il metodo previsto all'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto oppure evitando tale calcolo matematico conformemente all'articolo 10 di tale allegato.
- 30 A tale riguardo occorre considerare che, nell'ambito del procedimento «normale» di adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni previsto all'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato XI dello Statuto, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sulla quale il Consiglio avrebbe dovuto decidere prima della fine del 2011.
- 31 Nei considerando della decisione impugnata, il Consiglio ha tuttavia rilevato che la crisi finanziaria ed economica attualmente in corso all'interno dell'Unione costituisce un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione e che la Commissione era tenuta a presentare una proposta adeguata ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto.
- 32 Ne discende che, con la decisione impugnata, il Consiglio non ha rinviato la propria decisione sulla proposta di regolamento presentata sul fondamento dell'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto. Al contrario, ha respinto tale proposta, ponendo così fine al procedimento avviato in forza di tale articolo 3.
- 33 Risulta da quanto precede che la decisione impugnata è intesa a produrre effetti giuridici vincolanti.
- 34 Ne consegue che il ricorso di annullamento di tale decisione è ricevibile.

Nel merito

- 35 A sostegno del suo ricorso la Commissione fa valere due addebiti attinenti, da un lato, al rifiuto del Consiglio di adeguare le retribuzioni e le pensioni e, dall'altro, al rifiuto del Consiglio di adeguare i coefficienti correttivi applicati alle retribuzioni e alle pensioni in funzione delle diverse sedi di servizio o di residenza.

Sul primo addebito, relativo al rifiuto del Consiglio di adeguare le retribuzioni e le pensioni

Argomenti delle parti

- 36 Con il suo primo addebito la Commissione fa valere, in via principale, che il Consiglio ha commesso uno sviamento di potere ed ha violato l'articolo 65 dello Statuto nonché gli articoli 3 e 10 dell'allegato XI dello Statuto.
- 37 In realtà, il Consiglio avrebbe applicato tale articolo 10, congelando, mediante la decisione impugnata, gli stipendi dell'Unione, sebbene la Commissione non avesse presentato una proposta fondata su tale articolo. Orbene, in assenza di una proposta siffatta, non sarebbero state soddisfatte le condizioni necessarie per l'applicazione del suddetto articolo 10 ed il Consiglio sarebbe stato tenuto ad adottare la proposta di regolamento fondata sull'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto, il quale non lascerebbe al Consiglio alcun margine discrezionale. Solo la Commissione sarebbe abilitata ad analizzare i criteri dell'articolo 10 di tale allegato e a stabilire se occorra o meno proporre determinate misure, nonché la natura di tali misure.
- 38 Al contempo, il Consiglio avrebbe usurpato i poteri del Parlamento, avendo esso stesso considerato che erano soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, sebbene tale articolo rinvii all'articolo 336 TFUE e quindi alla procedura legislativa ordinaria.

- 39 Il solo strumento di cui disporrebbe il Consiglio per ottenere l'applicazione della clausola di eccezione sarebbe una contestazione dinanzi alla Corte, per errore manifesto di valutazione, della decisione della Commissione di respingere la sua domanda di attivare tale clausola, ovvero dell'omessa presentazione, da parte della Commissione, di una proposta adeguata ai sensi di tale articolo 10, eventualmente chiedendo allo stesso tempo l'adozione di provvedimenti provvisori per il periodo in questione fino alla pronuncia della sentenza nel merito.
- 40 In via subordinata, la Commissione sostiene che, anche supponendo che il Consiglio fosse stato competente per adottare la decisione impugnata, esso ha commesso un errore di diritto violando le condizioni di applicazione dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto. Essa considera che la decisione impugnata è viziata da una motivazione «insufficiente ed erronea», poiché le suddette condizioni di applicazione non erano soddisfatte nel 2011.
- 41 Ricordando che, secondo la giurisprudenza, essa dispone di un ampio potere discrezionale nelle materie che richiedono una valutazione economica e/o sociale complessa, la Commissione osserva di aver analizzato 15 indicatori relativi tanto alla situazione economica quanto a quella sociale, che non erano stati criticati dagli Stati membri durante la discussione sulla relazione del 13 luglio 2011 e sulle informazioni supplementari. I motivi sviluppati dal Consiglio ai considerando 7, 8 e da 10 a 12 della decisione impugnata non potrebbero rimettere in discussione la conclusione tratta dalla Commissione in tale relazione e nelle informazioni supplementari.
- 42 Il Parlamento concorda con gli argomenti della Commissione e aggiunge che, se il Consiglio, per ragioni politiche dovute alla crisi finanziaria, avesse voluto modificare il metodo di adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni stabilito nello Statuto, esso avrebbe dovuto seguire la procedura legislativa ordinaria, in cui la scelta politica è operata dai due colegislatori, ossia il Parlamento e il Consiglio.
- 43 Il Consiglio sostiene che la decisione impugnata non è fondata sull'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto. In assenza di una proposta della Commissione sul fondamento di tale disposizione, esso non avrebbe potuto applicarla e non l'avrebbe fatto.
- 44 Secondo il Consiglio, la valutazione della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione nonché la constatazione di un eventuale deterioramento grave e improvviso di quest'ultima ai sensi di tale articolo 10 non spetta alla Commissione in via esclusiva; il Consiglio e il Parlamento dispongono al riguardo di un proprio potere discrezionale. In forza del suddetto articolo 10 e dell'obbligo di leale cooperazione previsto all'articolo 13, paragrafo 2, seconda frase, TUE, la Commissione dovrebbe fornire dati obiettivi al Parlamento e al Consiglio, al fine di metterli in condizione di procedere alla loro valutazione della situazione.
- 45 Qualora, nell'esercizio del suddetto potere discrezionale, il Consiglio giungesse, al contrario della Commissione, alla conclusione che sono soddisfatte le condizioni di applicazione della clausola di eccezione, esso avrebbe avuto come unica opzione quella di non adottare la proposta della Commissione fondata sul metodo «normale» previsto all'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto e di proporre allo stesso tempo un ricorso dinanzi alla Corte diretto a far constatare che la conclusione della Commissione non è fondata. In ogni caso, anche se la valutazione delle condizioni per l'attivazione della clausola di eccezione rientrasse in via esclusiva nella competenza della Commissione, tale istituzione non potrebbe avvalersi di una prerogativa siffatta senza che quest'ultima sia sottoposta ad un controllo giurisdizionale. Il Consiglio dovrebbe procedere in tal modo qualora ritenga l'analisi della Commissione viziata da un errore manifesto di valutazione.
- 46 Sarebbe questo il caso che ricorre nella fattispecie. La decisione impugnata avrebbe l'unico effetto di preservare la posizione giuridica del Consiglio nell'attesa di una sentenza della Corte sul problema se, nel caso di specie, fossero soddisfatte le condizioni di applicazione della clausola di eccezione, di

modo che la Commissione sarebbe obbligata a presentare una proposta su tale fondamento. Una domanda di provvedimenti provvisori dinanzi alla Corte per il periodo in questione fino alla pronuncia della sentenza nel merito non sarebbe appropriata in tale situazione.

- 47 Inoltre, la motivazione di tale decisione non sarebbe né insufficiente, atteso che i suoi 16 considerando sono tali da suffragare la posizione del Consiglio, né manifestamente erronea.
- 48 A tale riguardo, il Consiglio afferma di disporre di un proprio potere discrezionale per quanto riguarda la valutazione della situazione economica e sociale e che l'esame giurisdizionale dell'esercizio di tale potere deve essere sottoposto agli stessi limiti previsti per quello esercitato dalla Commissione. La Commissione avrebbe quindi dovuto dimostrare che il Consiglio ha commesso un errore manifesto di valutazione.
- 49 Inoltre, quanto alla nozione di «deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale» ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, il Consiglio condivide, in linea di principio, il parere della Commissione secondo cui il termine «deterioramento» descrive un aggravamento della situazione economica e sociale, il carattere «grave» deve essere valutato alla luce della portata, ma anche della durata, dell'impatto economico e sociale constatato ed il carattere «improvviso» deve essere valutato alla luce della rapidità e della prevedibilità del suddetto impatto. Tuttavia, la Commissione avrebbe applicato tali criteri in modo manifestamente erroneo e la sua analisi presenterebbe numerose lacune ed errori metodologici e di valutazione che ne avrebbero falsato l'esito.
- 50 La Repubblica ceca sostiene che, sul piano del procedimento, il Consiglio non ha avuto altra possibilità di agire per giungere ad un efficace controllo di legittimità per quanto riguarda l'esercizio da parte della Commissione delle sue competenze derivanti dall'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto. Tuttavia, la regolarità di tale procedimento sarebbe subordinata alla circostanza della corretta applicazione da parte del Consiglio del rispetto delle condizioni di applicazione di tale articolo, il che costituirebbe il problema essenziale.
- 51 Il Regno di Danimarca fa valere taluni elementi della situazione economica in Danimarca e, segnatamente, un calo rilevante ed improvviso dell'evoluzione delle retribuzioni reali dei funzionari danesi nel 2011 al fine di illustrare che, nel periodo in questione, si è effettivamente verificato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione.
- 52 La Repubblica federale di Germania considera errate le conclusioni tratte dalla Commissione nella relazione del 13 luglio 2011 e nelle informazioni supplementari. Essa rileva diversi elementi i quali, a suo avviso, dimostrano che la situazione economica e sociale si è improvvisamente deteriorata nel 2011: tra questi, la necessità per tre Stati membri di ricorrere ad aiuti finanziari, nonché la riduzione del PIL e delle esportazioni nell'Unione durante il quarto trimestre del 2011. Inoltre, tale Stato membro ritiene inconferenti nell'ambito dell'esame delle condizioni di applicazione dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto i chiarimenti forniti dalla Commissione nella sua relazione del 13 luglio 2011 sul «principio del parallelismo» tra l'evoluzione del potere di acquisto dei funzionari degli otto Stati membri di riferimento e quella del potere di acquisto dei funzionari dell'Unione, atteso che il metodo «normale» di adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni previsto nello Statuto non riflette tutti gli elementi che incidono sul potere di acquisto delle retribuzioni dei funzionari nazionali.
- 53 Il Regno di Spagna considera altresì che, nel momento in cui la Commissione ha presentato la sua proposta di regolamento, esistevano sufficienti dati che attestavano l'esistenza di una crisi grave ed eccezionale che rendevano indispensabile l'applicazione del suddetto articolo 10, come risultava, in particolare, dalle previsioni economiche dell'autunno 2011, pubblicate dalla Commissione il 10 novembre 2011, e dalle misure relative ai dipendenti del settore pubblico adottate in Spagna durante il 2010 e il 2011.

- 54 Il Regno dei Paesi Bassi fa valere che la Commissione, sebbene fornisca i dati obiettivi relativi alla situazione economica e sociale, non ha una competenza esclusiva per procedere alla valutazione di tale situazione. Il Consiglio, nell'ambito della clausola di eccezione, avrebbe una competenza discrezionale per valutare la situazione economica e sociale all'interno dell'Unione. Tale Stato membro aggiunge che il presidente della Commissione, sig. Barroso, nel novembre 2011, in occasione della presentazione dell'esame annuale della crescita per il 2012, ha evocato l'esistenza di una crisi attuale che deve essere affrontata con misure urgenti. Peraltro, la terminologia dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto non stabilirebbe che soltanto un deterioramento economico e sociale causato da eventi esterni giustificerebbe l'applicazione della clausola di eccezione.
- 55 Ad avviso del Regno Unito, il Consiglio può constatare, alla luce dei dati obiettivi forniti dalla Commissione, che si è verificato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale e, in tal caso, decidere di non accettare la proposta della Commissione presentata in applicazione dell'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto. Inoltre, nel caso di specie, la Commissione avrebbe fondato la propria analisi del problema se dovesse essere applicato l'articolo 10 di tale allegato sulla premessa erronea del mantenimento del «principio del parallelismo» come espresso al suddetto articolo 3. Tuttavia, né la lettera né lo spirito di tale articolo 10 suggerirebbero che l'unico modo rilevante per accertare un deterioramento economico o sociale consiste nell'esaminare se si sia verificato un evento che ha modificato il potere d'acquisto dei funzionari nazionali in misura tale che non avrebbe potuto, o non potrebbe, essere presa in considerazione con il metodo previsto all'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto.

Giudizio della Corte

- 56 Il primo addebito fatto valere dalla Commissione, attinente ad uno sviamento di potere commesso dal Consiglio e ad una violazione dell'articolo 65 dello Statuto nonché degli articoli 3 e 10 dell'allegato XI dello Statuto, riguarda sostanzialmente la ripartizione dei ruoli delle istituzioni dell'Unione nell'ambito dell'adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni.
- 57 In primo luogo, per quanto riguarda le modalità di applicazione di tale articolo 65 menzionato nell'allegato XI dello Statuto, occorre ricordare che l'articolo 3 di tale allegato, che definisce il procedimento «normale» di adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni, prevede tanto un calcolo matematico dell'adeguamento quanto la data di efficacia di tale adeguamento e non concede pertanto, né alla Commissione né al Consiglio, alcun margine discrezionale relativo al contenuto della proposta e dell'atto da adottare.
- 58 Quanto alla clausola di eccezione contenuta all'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, essa riconosce alle istituzioni un ampio margine discrezionale relativo al contenuto delle misure da adottare e dispone che il Parlamento e il Consiglio congiuntamente deliberino secondo la procedura prevista all'articolo 336 TFUE, vale a dire secondo la procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 294 TFUE.
- 59 A tale riguardo, occorre aggiungere che, nella vigenza dell'allegato XI dello Statuto, il procedimento previsto all'articolo 10 di tale allegato costituisce l'unica possibilità di tenere conto di una crisi economica nell'ambito dell'adeguamento delle retribuzioni e di evitare, di conseguenza, l'applicazione dei criteri stabiliti all'articolo 3, paragrafo 2, di tale allegato (sentenza del 24 novembre 2010, Commissione/Consiglio, cit., punto 77).
- 60 Ne deriva che le istituzioni sono obbligate a decidere ogni anno sull'adeguamento delle retribuzioni, sia procedendo all'adeguamento «matematico» secondo il metodo previsto all'articolo 3, sia evitando tale calcolo matematico in applicazione dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto.

- 61 Inoltre, a causa delle fondamentali differenze esistenti fra tali due procedimenti quanto al loro svolgimento, con particolare riferimento alla determinazione del contenuto della decisione da adottare, nonché alle istituzioni coinvolte, un procedimento avviato da una proposta della Commissione sul fondamento dell'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto non può essere trasformato dal Consiglio, sulla base di tale proposta, in un procedimento fondato sull'articolo 10 di tale allegato (v., in tal senso, sentenza del 24 novembre 2010, Commissione/Consiglio, cit., punto 83). Atteso che una proposta presentata sul fondamento di tale articolo 3 non è sottoposta al Parlamento, contrariamente a quanto avviene nel caso di una proposta fondata sull'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, una trasformazione siffatta non potrebbe aver luogo neanche qualora il Parlamento e il Consiglio si accordassero su un tale modo di procedere.
- 62 L'impossibilità in cui si trovano il Parlamento e il Consiglio di modificare il fondamento giuridico sul quale la Commissione ha presentato una proposta costituisce una differenza essenziale tra, da un lato, i procedimenti di adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni previsti dall'allegato XI dello Statuto e, dall'altro, le norme del Trattato FUE che disciplinano l'attività legislativa delle istituzioni dell'Unione. Infatti, in base a tali norme, il Parlamento e il Consiglio, agendo congiuntamente, hanno la facoltà, segnatamente in forza dell'articolo 294, paragrafi 7, lettera a), e 13, TFUE, di modificare, nel corso del procedimento legislativo, la base giuridica scelta dalla Commissione.
- 63 Di conseguenza, la ripartizione dei ruoli delle istituzioni nella fase dell'avvio del procedimento in base al quale va effettuato l'adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni deve essere valutata in funzione delle specificità che caratterizzano i procedimenti previsti dall'allegato XI dello Statuto.
- 64 In secondo luogo, occorre rilevare che la nozione di «deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione» ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto costituisce una nozione obiettiva.
- 65 Sebbene il suddetto articolo 10 preveda diverse fasi del procedimento e prescriva espressamente che solo la Commissione fornisce i dati obiettivi e presenta adeguate proposte al Parlamento e al Consiglio, che deliberano su tali proposte, esso non precisa tuttavia a quale/i istituzione/i spetti la valutazione dei dati forniti dalla Commissione al fine di constatare se si sia verificato o meno un deterioramento ai sensi di tale disposizione, in particolare qualora la Commissione e il Consiglio difendano conclusioni opposte.
- 66 Per determinare, in circostanze siffatte, l'istituzione o le istituzioni competenti a tale riguardo occorre prendere in considerazione il contesto in cui è collocato l'articolo 10 dell'allegato XI. Esso fa parte di un allegato dello Statuto avente ad oggetto la definizione delle modalità di applicazione dell'articolo 65 dello Statuto.
- 67 Orbene, il suddetto articolo 65, paragrafo 1, dello Statuto dispone che spetta al Consiglio procedere ogni anno all'esame del livello delle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione e valutare se, nel quadro della politica economica e sociale dell'Unione, sia opportuno procedere ad un adeguamento delle retribuzioni. Risulta dal tenore letterale di tale disposizione che essa conferisce un potere discrezionale al Consiglio nell'ambito dell'esame annuale del livello delle retribuzioni (v., in tal senso, sentenze del 5 giugno 1973, Commissione/Consiglio, 81/72, Racc. pag. 575, punti 7 e 11; del 6 ottobre 1982, Commissione/Consiglio, 59/81, Racc. pag. 3329, punti da 20 a 22 e 32, nonché del 24 novembre 2010, Commissione/Consiglio, cit., punto 55).
- 68 Alla luce del suddetto ruolo riconosciuto al Consiglio dall'articolo 65, paragrafo 1, dello Statuto, l'economia dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto esige un'interpretazione in base alla quale la constatazione del verificarsi di un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale ai sensi di tale articolo 10, ai fini dell'avvio del procedimento previsto dal suddetto articolo, spetta in tale fase del procedimento al Consiglio.

- 69 Inoltre, tenuto conto delle specificità dei procedimenti previsti dagli articoli 3 e 10 dell'allegato XI dello Statuto, rilevati ai punti da 60 a 62 della presente sentenza, la finalità di tale articolo 10, segnatamente il ruolo da esso riconosciuto al Parlamento, richiede che il procedimento previsto dal suddetto articolo 10 possa altresì essere avviato allorché la Commissione e il Consiglio dissentono sulla sussistenza di un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione e, pertanto, sulle necessità di attivare il procedimento previsto dall'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto. In una siffatta situazione di dissenso, solo l'avvio di quest'ultimo procedimento consente di associare il Parlamento al processo decisionale.
- 70 Orbene, tale avvio non sarebbe assicurato, e l'effetto utile del suddetto articolo 10 potrebbe risultare indebolito, qualora la Commissione fosse l'unica titolare del potere di decidere sulla sussistenza di un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione.
- 71 A tale riguardo, la Corte ha già dichiarato che, alla luce del chiaro tenore letterale dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, non si può ritenere che l'esercizio della competenza a presentare adeguate proposte conferita alla Commissione dal suddetto articolo costituisca una semplice facoltà per tale istituzione (sentenza del 24 novembre 2010, Commissione/Consiglio, cit., punto 79).
- 72 Infatti, spetta al Consiglio valutare i dati obiettivi forniti dalla Commissione al fine di constatare se sussista o meno un siffatto deterioramento grave e improvviso che consenta di evitare il metodo «normale» di adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni previsto all'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto e di avviare il procedimento previsto dall'articolo 10 di tale allegato, affinché il Consiglio possa deliberare insieme al Parlamento sulle misure adeguate proposte dalla Commissione in una siffatta situazione di crisi.
- 73 Una siffatta interpretazione, peraltro, non può inficiare, contrariamente a quanto sostengono la Commissione e il Parlamento, né il principio dell'equilibrio istituzionale né la ripartizione delle competenze in materia tra le istituzioni dell'Unione, atteso che la suddetta constatazione del Consiglio rappresenta solo una fase intermedia del procedimento previsto dall'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto.
- 74 Occorre infatti sottolineare che, allorché il Consiglio constata, sulla base dei dati obiettivi forniti dalla Commissione, che sussiste un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione ai sensi di tale articolo 10, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento e al Consiglio proposte adeguate sul fondamento del suddetto articolo. In tale situazione, essa dispone tuttavia di un proprio margine discrezionale per quanto riguarda il contenuto di tali proposte, ossia l'individuazione delle misure che le sembrino adeguate, tenuto conto della situazione economica e sociale data nonché, eventualmente, di altri fattori da prendere in considerazione, come quelli che attengono alla gestione delle risorse umane e, in particolare, delle necessità di assunzione.
- 75 Nel caso di specie, il Consiglio ha invitato la Commissione a fornirgli dati obiettivi per procedere alla valutazione prevista all'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto e la Commissione ha fornito al Consiglio siffatti dati, accompagnati dalla sua valutazione.
- 76 Orbene, la valutazione effettuata dalle due rispettive istituzioni ha condotto a conclusioni opposte, senza che la Commissione abbia presentato proposte sulla base della valutazione del Consiglio che consentissero al Parlamento e al Consiglio di deliberare secondo il procedimento previsto all'articolo 294 TFUE, in forza dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, sulle misure adeguate alla luce della situazione economica e sociale esistente all'interno dell'Unione.

- 77 In tale situazione il Consiglio non era obbligato ad adottare la proposta di regolamento presentata sul fondamento dell'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto, ossia del metodo «normale» di adeguamento delle retribuzioni, atteso che, in tale fase del procedimento, spetta al Consiglio constatare il verificarsi di un deterioramento grave e improvviso ai sensi dell'articolo 10 di tale allegato, che consenta di avviare il procedimento previsto da tale articolo.
- 78 Di conseguenza, adottando la decisione impugnata, il Consiglio non ha commesso uno sviamento di potere e non ha violato né l'articolo 65 dello Statuto né gli articoli 3 e 10 dell'allegato XI di quest'ultimo.
- 79 Quanto all'argomento fatto valere in via subordinata dalla Commissione, secondo il quale il Consiglio ha violato le condizioni di applicazione della clausola di eccezione prevista all'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, in quanto esse non erano soddisfatte nel 2011, occorre ricordare che, con tale argomento, la Commissione sostiene di godere di un ampio potere discrezionale nelle materie che richiedono una valutazione economica e/o sociale complessa e che la motivazione della decisione impugnata non può rimettere in discussione la conclusione cui è giunta la Commissione nella relazione del 13 luglio 2011 e nelle informazioni supplementari.
- 80 Orbene, alla luce della conclusione riportata al punto 77 della presente sentenza, secondo la quale in tale fase spetta al Consiglio la constatazione del verificarsi di un deterioramento ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto, che consenta di avviare il procedimento previsto da tale articolo, la Commissione non può avvalersi di un potere discrezionale relativo a tale constatazione che spetta al Consiglio.
- 81 Ne consegue che è inconferente l'argomento sollevato dalla Commissione in via subordinata.
- 82 Alla luce delle considerazioni esposte occorre respingere il primo addebito.

Sul secondo addebito, relativo al rifiuto del Consiglio di adeguare i coefficienti correttivi applicati alle retribuzioni e alle pensioni in funzione delle sedi di servizio o di residenza

Argomenti delle parti

- 83 Con tale addebito la Commissione sostiene che il Consiglio ha violato l'articolo 64 dello Statuto e gli articoli 1 e 3 dell'allegato XI dello Statuto rifiutandosi di adottare la proposta di regolamento nei limiti in cui quest'ultima riguardava l'adeguamento dei coefficienti correttivi applicabili alle retribuzioni e alle pensioni. Tali articoli 1 e 3 sarebbero vincolanti per il Consiglio in materia di coefficienti come lo sono per l'adeguamento degli stipendi. A tale riguardo, la Commissione rinvia agli argomenti da essa sviluppati nell'ambito del primo addebito, aggiungendo che, secondo il tenore letterale e l'economia degli articoli 3 e 8 dell'allegato XI dello Statuto, l'adeguamento dei coefficienti correttivi deve aver luogo prima della fine di ciascun anno, allo stesso titolo dell'adeguamento del livello generale delle retribuzioni e delle pensioni.
- 84 Il Consiglio avrebbe altresì violato il principio di parità di trattamento, in quanto l'adeguamento dei coefficienti correttivi è diretto a mantenere la parità di trattamento sostanziale tra i funzionari, indipendentemente dalla loro sede di servizio nell'Unione. Tale parità economica tra Bruxelles e le altre sedi di servizio dovrebbe essere garantita a prescindere dall'adeguamento del livello generale delle retribuzioni e delle pensioni.
- 85 Infine, il Consiglio avrebbe violato l'articolo 296, paragrafo 2, TFUE omettendo di motivare la propria decisione per quanto riguarda i coefficienti correttivi. La decisione impugnata non menzionerebbe neanche l'articolo 64 dello Statuto. Orbene, la valutazione della proposta di regolamento relativa ai coefficienti correttivi sarebbe separabile da quella che riguarda l'adeguamento delle retribuzioni.

Infatti, tali coefficienti mirerebbero ad attuare il principio di parità di trattamento indipendentemente dal livello generale delle retribuzioni e quindi non sarebbero collegati alla generale evoluzione economica e sociale nell'Unione. Pertanto, l'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto non avrebbe potuto giustificare un rifiuto di adottare i coefficienti correttori proposti dalla Commissione.

- 86 Ad avviso del Consiglio, il secondo addebito, come il primo, è fondato sull'ipotesi erronea secondo cui esso avrebbe definitivamente respinto la proposta di regolamento. Inoltre, contrariamente all'articolo 65 dello Statuto, né l'articolo 64 di quest'ultimo né nessun'altra disposizione dell'allegato XI dello Statuto prevederebbero che il Consiglio ha l'obbligo di adottare una decisione sull'adeguamento dei coefficienti correttori prima della fine dell'anno, anche se tali coefficienti sono, per ragioni di ordine pratico, regolarmente adeguati simultaneamente al livello delle retribuzioni. In particolare, l'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto non farebbe riferimento al suddetto articolo 64.
- 87 Per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di parità di trattamento, il Consiglio ritiene che le differenze esistenti tra i coefficienti correttori applicabili dal 1° luglio 2010 e quelli proposti dalla Commissione nel novembre 2011 restino globalmente entro un margine che garantisce una corrispondenza sostanziale e razionale di trattamento ai sensi della giurisprudenza. Infatti, contrariamente all'adeguamento del livello generale delle retribuzioni, l'allegato XI dello Statuto non prevede un metodo matematico vincolante che consenta di determinare in cosa consista una siffatta corrispondenza.
- 88 Quanto all'asserito difetto di motivazione, il Consiglio ribadisce il proprio argomento secondo il quale la decisione impugnata non costituisce un «atto giuridico» ai sensi dell'articolo 296 TFUE e, pertanto, non è soggetto all'obbligo di motivazione previsto da tale articolo. In ogni caso, l'oggetto principale della decisione impugnata era l'adeguamento annuale del livello delle retribuzioni e delle pensioni e l'applicazione della clausola di eccezione a tale adeguamento. Poiché l'adeguamento dei coefficienti correttori costituiva solo un aspetto accessorio, segnatamente in ragione della sua incidenza sul bilancio, esso non dovrebbe formare oggetto di una motivazione specifica, considerata la giurisprudenza relativa al suddetto articolo 296 TFUE.
- 89 Ad avviso del Regno Unito, il problema del carattere appropriato di un qualsiasi adeguamento dei coefficienti correttori dipende direttamente da un'eventuale decisione relativa all'adeguamento annuale del livello delle retribuzioni e delle pensioni. In assenza di una siffatta decisione, il Consiglio non era tenuto a indicare separatamente i motivi della sua decisione di non adottare la proposta di regolamento per quanto riguardava i coefficienti correttori.

Giudizio della Corte

- 90 Per giudicare la fondatezza del secondo addebito occorre esaminare se la clausola di eccezione prevista all'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto sia unicamente applicabile all'adeguamento annuale del livello generale delle retribuzioni o se essa comprenda anche l'adeguamento annuale dei coefficienti correttori.
- 91 A tal fine, da un lato, va preso in considerazione il tenore letterale del suddetto articolo 10, redatto in termini generali senza fare espresso riferimento a talune disposizioni particolari dell'allegato XI dello Statuto, all'adeguamento del livello generale delle retribuzioni o ai coefficienti correttori.
- 92 Dall'altro, occorre tener conto dell'economia dell'allegato XI dello Statuto.
- 93 A tale riguardo, va ricordato che l'articolo 10 di tale allegato è contenuto in un capitolo autonomo di quest'ultimo, il quale segue i capitoli contenenti regole relative all'adeguamento annuale e intermedio delle retribuzioni nonché all'istituzione e alla soppressione di coefficienti correttori.

- 94 Inoltre, definendo le modalità di applicazione degli articoli 64 e 65 dello Statuto, l'allegato XI dello Statuto non traccia una distinzione chiara tra le regole che riguardano, da un lato, i coefficienti correttori e, dall'altro, l'adeguamento del livello generale delle retribuzioni, vale a dire la modifica della tabella degli stipendi base. Le modalità di applicazione dell'articolo 64 dello Statuto sono riportate, invece, nel capitolo 4 di tale allegato e riguardano l'istituzione e la soppressione di coefficienti correttori, mentre le modalità di applicazione dell'articolo 65, paragrafo 1, dello Statuto sono contenute nel capitolo 1 del suddetto allegato e riguardano l'esame annuale del livello delle retribuzioni e delle pensioni. Orbene, tale ultimo esame comprende, secondo l'articolo 3 dello stesso allegato, non soltanto l'adeguamento del livello generale delle retribuzioni e delle pensioni, ossia della tabella degli stipendi base, bensì anche l'adeguamento dei coefficienti correttori applicabili, come risulta dal paragrafo 5 di tale articolo 3.
- 95 Ne consegue che la clausola di eccezione prevista all'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto comprende l'adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni nel suo complesso, incluso quello dei coefficienti correttori applicabili.
- 96 Alla luce di quanto precede e della valutazione svolta dalla Corte sul primo addebito fatto valere dalla Commissione, il Consiglio non ha violato l'articolo 64 dello Statuto, né gli articoli 1 e 3 dell'allegato XI dello Statuto, allorché ha deciso di non adottare la proposta di regolamento presentata sul fondamento di tale articolo 3, anche per la parte in cui tale proposta riguardava l'adeguamento dei coefficienti correttori.
- 97 Il Consiglio non ha violato neanche il principio di parità di trattamento. Infatti, con il suo rifiuto di adottare la proposta di regolamento, il Consiglio ha perseguito l'obiettivo dell'applicazione del procedimento previsto all'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto. Tale articolo 10 prevede un procedimento particolare in caso di deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione, senza stabilire l'esito di tale procedimento nel merito. Di conseguenza, è del tutto possibile, addirittura necessario, prendere in considerazione il principio di parità di trattamento nell'ambito della decisione sul contenuto delle misure da adottare, senza che tale principio rappresenti un ostacolo all'applicazione di tale procedimento.
- 98 Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 296, paragrafo 2, TFUE fatta valere dalla Commissione, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, anche se la motivazione richiesta da tale disposizione deve far apparire in maniera chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione comunitaria da cui promana l'atto controverso, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo, tuttavia non si richiede che la motivazione contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti (v., in particolare, sentenze del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, C-122/94, Racc. pag. I-881, punto 29; del 12 luglio 2005, Alliance for Natural Health e a., C-154/04 e C-155/04, Racc. pag. I-6451, punto 133, nonché del 12 dicembre 2006, Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, Racc. pag. I-11573, punto 107).
- 99 Peraltro, l'osservanza dell'obbligo di motivazione deve essere valutata non solo con riferimento al testo dell'atto, ma anche al contesto e all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v., in particolare, citate sentenze del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, punto 29; Alliance for Natural Health e a., punto 134, nonché Germania/Parlamento e Consiglio, punto 108). In particolare, un atto è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'istituzione interessata, che le consente di comprendere la portata del provvedimento adottato (v., in tal senso, segnatamente, sentenze del 29 ottobre 1981, Arning/Commissione, 125/80, Racc. pag. 2539, punto 13; del 22 giugno 2004, Portogallo/Commissione, C-42/01, Racc. pag. I-6079, punti 69 e 70, nonché del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba, C-417/11 P, punto 54).
- 100 Nella fattispecie, i considerando della decisione impugnata, segnatamente i considerando 8, 15 e 16, fanno chiaramente emergere che tale decisione è fondata sul motivo che, secondo la valutazione della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione da parte del Consiglio, sono soddisfatte le

condizioni sostanziali per l'applicazione dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto e che, di conseguenza, la Commissione avrebbe dovuto presentare una proposta sul fondamento di tale articolo invece di presentare una proposta conformemente all'articolo 3 di tale allegato.

- 101 Inoltre, le prese di posizione della Commissione e del Consiglio, che hanno preceduto l'adozione della decisione impugnata, riguardavano il problema generale se, per il 2011, dovesse essere applicato il metodo «normale» previsto all'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto o la clausola di eccezione, senza distinguere tra il livello generale delle retribuzioni ed i coefficienti correttivi.
- 102 Peraltro, il secondo 'visto' della decisione impugnata fa riferimento all'allegato XI dello Statuto nel suo complesso.
- 103 Di conseguenza, la motivazione della decisione impugnata comprende la proposta di regolamento nel suo complesso e, quindi, tanto l'adeguamento del livello generale delle retribuzioni e delle pensioni quanto quello dei coefficienti correttivi.
- 104 Ne consegue che il Consiglio non ha violato l'articolo 296, paragrafo 2, TFUE allorché, nella decisione impugnata, non ha chiarito separatamente i motivi per i quali si è rifiutato di adeguare i coefficienti correttivi come proponeva la Commissione.
- 105 Discende da quanto precede che il secondo addebito fatto valere dalla Commissione, attinente ad una violazione dell'articolo 64 dello Statuto, degli articoli 1 e 3 dell'allegato XI dello Statuto, del principio di parità di trattamento nonché dell'obbligo di motivazione, deve essere respinto in quanto infondato.
- 106 Poiché non può essere accolto nessuno degli addebiti fatti valere dalla Commissione a sostegno del suo ricorso, quest'ultimo deve essere respinto in toto.

Sulle spese

- 107 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese. Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Commissione europea è condannata alle spese.**
- 3) La Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché il Parlamento europeo sopportano le proprie spese.**

Firme