

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

15 luglio 1994 *

Nelle cause riunite da T-576/93 a T-582/93,

Martine Browet, residente in Bruxelles,

Odette Hubert-Michiels, residente in Hofstade (Regno del Belgio),

Christiane Deriu-Fossoul, residente in Auderghem (Regno del Belgio),

Helen Hartmann, residente in Bruxelles (Regno del Belgio),

Lucia Serra-Boschi, residente in Watermael-Boitsfort (Regno del Belgio),

Olivier Bordet, residente in Bruxelles,

* Lingua processuale: il francese.

Giovanni Lampitelli, residente in Tervuren (Regno del Belgio),

tutti dipendenti della Commissione delle Comunità europee, con l'avv. Lucas Vogel, del foro di Bruxelles,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Gianluigi Valsecia, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

aventi ad oggetto le domande volte ad ottenere l'annullamento delle decisioni 13 agosto 1993 con cui la Commissione ha respinto i reclami dei ricorrenti avverso le decisioni di operare delle trattenute sul loro stipendio a causa della loro partecipazione agli scioperi svoltisi nei mesi di giugno e ottobre 1991,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione),

composto dai signori R. García-Valdecasas, presidente, B. Vesterdorf e J. Biancarelli, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 30 giugno 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti e ambito normativo del ricorso

- 1 Nel 1991 le organizzazioni sindacali e professionali (in prosieguo: le «OSP») invitavano il personale delle istituzioni a manifestare con azioni di sciopero contro i ritardi che si riteneva si fossero verificati nei lavori del Consiglio sulla questione delle modalità di adeguamento delle retribuzioni comunitarie, all'epoca in corso di esame.

- 2 A Bruxelles venivano indetti scioperi per il 18, 19, 25 e 26 giugno nonché per il 2 e 3 ottobre 1991. Durante questi scioperi, per ragioni di sicurezza la Commissione decideva di chiudere i ristoranti, l'asilo nido e l'asilo infantile e di interrompere il funzionamento di sistemi informatici.

- 3 Il 25 ottobre 1991 la Commissione rendeva noto, con una comunicazione al personale, che, in conformità alla sua precedente decisione 16 dicembre 1970, sarebbe stata operata una trattenuta sullo stipendio secondo modalità adottate di concerto con le altre istituzioni.

- 4 Al fine di consentire la rilevazione delle giornate di sciopero e delle sospensioni del lavoro verificatesi in questo contesto, venivano distribuiti al personale moduli, allegati alla detta comunicazione del 25 ottobre 1991, destinati ai dipendenti e agli agenti che non avevano sospeso il lavoro durante le giornate di sciopero — o volontariamente o in seguito ad un ordine di servizio — oppure destinati a quelli che si erano assentati per una causa estranea alle azioni di sciopero. In questo modulo era espressamente precisato che la mancata risposta entro il termine stabilito sarebbe stata considerata «significare la partecipazione a tutte le sospensioni del lavoro riguardanti la sede di servizio».

- 5 Il 15 novembre 1991 si era proceduto ad un primo scambio di opinioni durante una riunione di concertazione tecnica tra le OSP e la Commissione in ordine alle modalità di ripresa del lavoro e, in particolare, in ordine all'applicazione di una trattenuta sulle retribuzioni a causa delle giornate di sciopero.

- 6 Al termine di una riunione di concertazione politica, svoltasi il 25 novembre 1991, il membro della Commissione incaricato delle questioni riguardanti il personale e l'amministrazione, signor Cardoso e Cunha, affermava che: «La discussione su tale questione non è chiusa».

- 7 Durante la riunione del collegio dei capi di amministrazione del 29 novembre 1991, questi ultimi concordavano di raccomandare alle loro rispettive autorità che hanno il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») di adottare modalità di ripresa del lavoro in base alle quali il 75% delle giornate di sciopero sarebbero state oggetto:
- di trattenute sugli stipendi per il 25%;
 - di compensazione sotto forma di ore di lavoro straordinario non retribuite o non compensate per il restante 50%.
- 8 Le modalità in precedenza illustrate venivano ancora discusse durante una nuova riunione di concertazione politica svoltasi il 22 maggio 1992, al termine della quale il commissario, signor Cardoso e Cunha, affermava quanto segue: «Sottolineo che la questione non può protrarsi ancora a lungo. Constatato senza pregiudizi che la procedura non è ancora chiusa e che occorre aspettare la fine della procedura per chiudere l'argomento. Auspicio consultazioni con le OSP per il prosieguo».
- 9 Un'ultima riunione di concertazione politica aveva luogo il 12 novembre 1992, durante la quale il commissario dichiarava, nonostante le perplessità delle OSP, che «la Commissione aderisce alla soluzione adottata dal Consiglio e dalle altre istituzioni» e constatava che «la procedura è giunta al termine».
- 10 Le modalità di ripresa del lavoro, in ispecie quelle relative alle trattenute sulle retribuzioni, in linea con le raccomandazioni dei capi di amministrazione formulate durante la loro riunione del 29 novembre 1991 (v. il precedente punto 7), venivano comunicate al personale nelle *Informazioni Amministrative* (in prosieguo: le «IA») del 18 novembre 1992. In questa comunicazione si affermava che: «Durante un'ultima riunione di concertazione politica con le OSP, svoltasi il 12 novembre 1992, il commissario incaricato delle questioni riguardanti il personale e l'amministrazione

ha ritenuto che la procedura di concertazione in ordine a tale questione fosse chiusa ed ha comunicato la decisione dell'APN della Commissione di attuare le stesse disposizioni adottate dal Consiglio, come indicato in precedenza. I competenti uffici della DG IX procederanno quindi presto alla trattenuta sopra prevista».

- 11 All'atto del pagamento, alla fine del mese di dicembre 1992, degli arretrati di stipendio dovuti per l'anno 1992, l'amministrazione procedeva contemporaneamente alle trattenute corrispondenti alle assenze per sciopero rilevate attraverso le risposte del personale al modulo del 25 ottobre 1991, dianzi citato. La causale di queste trattenute era citata sui fogli paga.
- 12 Rispettivamente il 17 marzo 1993 (causa T-576/93), il 19 marzo 1993 (causa T-577/9), il 23 marzo 1993 (causa T-578/93), il 22 marzo 1993 (causa 579/93), il 2 aprile 1993 (causa T-580/93) ed il 18 marzo 1993 (cause riunite T-581/93 e T-582/93) i ricorrenti, ciascuno per conto proprio, hanno presentato reclamo, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), diretto contro la citata decisione della Commissione di operare una trattenuta sulla loro retribuzione. Questi vari reclami sono redatti in termini identici.
- 13 Essi sono stati oggetto di decisioni esplicite di rigetto, anch'esse redatte in termini identici, in data 23 luglio 1993, e notificate con una nota del 13 agosto 1993, pervenuta agli interessati tra il 13 e il 27 settembre 1993.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 14 A seguito dei fatti sopra descritti, i ricorrenti, con atti introduttivi registrati nella cancelleria del Tribunale il 15 dicembre 1993, hanno depositato i presenti ricorsi, redatti in termini identici; il 17 febbraio 1994 la Commissione ha depositato sette

controricorsi, anch'essi redatti in termini praticamente identici. In mancanza di replica, la fase scritta del procedimento è terminata in detta data.

15 Ciascuno dei ricorrenti conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione esplicita 13 agosto 1993, recante rigetto del reclamo presentato alla Commissione, mediante il quale il ricorrente impugnava la decisione di operare trattenute sugli arretrati del suo stipendio riguardanti il 1991 a motivo degli scioperi svoltisi nei mesi di giugno e ottobre dello stesso anno;

— condannare la convenuta alle spese del procedimento, a norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, nonché alle spese indispensabili sostenute per la causa, ed in particolare le spese di domiciliazione, di viaggio e di soggiorno nonché gli onorari dell'avvocato, a norma dell'art. 73, lett. b), del medesimo regolamento.

16 In ciascun ricorso, ad eccezione della causa T-577/93, la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso proposto dal ricorrente;

— statuire sulle spese secondo le norme vigenti.

17 Nella causa T-577/93, Hubert Michiels/Commissione, la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, quanto meno, respingerlo;

— statuire sulle spese secondo le norme vigenti.

18 Con ordinanza 14 giugno 1994 il presidente della Terza Sezione ha disposto la riunione delle cause T-576/93, T-577/93, T-578/93, T-579/93, T-580/93, T-581/93 e T-582/93.

19 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. L'avvocato e l'agente delle parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza pubblica del 30 giugno 1994.

Sulla ricevibilità

20 Per quanto riguarda la ricevibilità dei ricorsi, la Commissione non solleva alcuna obiezione, salvo per quanto attiene alla causa T-577/93. In questa causa la Commissione constata che la ricorrente ha presentato il reclamo il 16 aprile 1993, vale a dire oltre tre mesi dopo l'atto assertivamente recante pregiudizio e che, perciò, il reclamo deve essere considerato tardivo. Questo ricorso andrebbe pertanto dichiarato irricevibile.

- 21 All'udienza pubblica l'avvocato dei ricorrenti ha sostenuto che la Commissione non era in grado di stabilire con precisione la data di ricevimento, da parte della ricorrente nella causa T-577/93, del foglio paga del dicembre 1992.
- 22 Il Tribunale ritiene comunque che nella presente fattispecie si debba procedere, per prima cosa, all'esame nel merito delle cause.

Nel merito

I ricorrenti hanno dedotto due motivi a sostegno dei loro ricorsi:

- in primo luogo, una violazione delle clausole dell'Accordo 20 settembre 1974, concernente i rapporti tra la Commissione e le OSP (in prosiegua: l'«Accordo»);
- in secondo luogo, una violazione degli artt. 25, secondo comma, e 62 dello Statuto.

Per quanto riguarda la violazione, da un lato, dell'art. 12 dell'Accordo e, dall'altro, dell'art. 10 dell'allegato all'Accordo

- 23 L'art. 12, di cui al capitolo II dell'Accordo, dispone che: «La concertazione sfocia in un progetto di accordo o in un verbale che espone i vari punti di vista sui quali la Commissione si pronuncia». L'art. 10 dell'allegato all'Accordo, relativo alle «Disposizioni concernenti le sospensioni del lavoro», stabilisce che: «Le modalità

della ripresa del lavoro saranno oggetto di una concertazione fra la Commissione e le organizzazioni impegnate nella vertenza».

— Argomenti delle parti

24 I ricorrenti sostengono che l'Accordo ha natura giuridica vincolante e che, pertanto, la Commissione non poteva legittimamente decidere, come ha fatto, «unilateralmente e autoritariamente» di operare delle trattenute sulle retribuzioni, senza aver esaurito la procedura di concertazione con le OSP.

25 I ricorrenti assumono che questa decisione è stata resa nota all'inizio della riunione di concertazione del 12 novembre 1992, mentre, al termine della precedente riunione del 22 maggio 1992, il rappresentante della Commissione aveva affermato che la procedura non era ancora chiusa e che, in seguito, non si era svolta alcuna riunione con le OSP. Il rispetto dei termini dell'Accordo presupponeva, a loro giudizio, che al termine delle trattative fosse redatta una bozza di accordo o, in caso di perdurante disaccordo, che fosse compilato un verbale che riassume le diverse posizioni delle parti. Secondo i ricorrenti, soltanto dopo la compilazione di questo verbale la Commissione avrebbe potuto emanare le decisioni impugnate.

26 Per di più, la Commissione non ha neppure rispettato la propria decisione, resa nota nella riunione del 12 novembre 1992, secondo la quale si sarebbe accordata con le altre istituzioni per stabilire le modalità esatte della ripresa del lavoro. Infatti, se il Consiglio ha anch'esso deciso di operare delle trattenute sulle retribuzioni a motivo degli scioperi, questa decisione deriva da un accordo concluso con le OSP secondo le forme prescritte ed è stata adottata autonomamente dal Consiglio.

- 27 La Commissione, la quale rileva che la concertazione si è svolta regolarmente e si è concretizzata in numerose riunioni tra i mesi di novembre 1991 e novembre 1992, assume che la mancanza di un verbale che riassume le posizioni delle parti intervenute alla riunione di concertazione non costituisce un vizio di procedura. I resoconti delle riunioni hanno consentito di far emergere le rispettive posizioni delle parti.
- 28 Secondo la Commissione, una procedura di concertazione mira a consentire alle parti di illustrare le loro posizioni e di giungere ad una valutazione della questione il più possibile completa. Benché diretta ad avvicinare le rispettive posizioni delle parti, la «dialettica di una concertazione» non comporta necessariamente che soltanto quella che porta ad un accordo sia tale da rispettare le norme prescritte dall'Accordo.
- 29 La Commissione esclude ogni contraddizione tra le parole del suo rappresentante, il quale il 22 maggio 1992 riteneva che la procedura non fosse ancora chiusa, e la sua decisione 12 novembre 1992 di dichiarare chiusa la fase di concertazione, senza che vi fossero state altre consultazioni tra queste due date. Infatti, essa ricorda che la concertazione durava da un anno e che i contatti con le OSP sono stati numerosi.
- 30 Secondo la Commissione, il fatto che non sia stato formalmente redatto un verbale che riporti le posizioni espresse durante la concertazione non può costituire di per sé un motivo sufficiente ad invalidare una procedura in cui i resoconti delle riunioni consentivano già di conoscere perfettamente le posizioni espresse da ambo le parti.
- 31 Inoltre, le modalità di applicazione del principio della trattenuta sulla retribuzione in caso di sciopero, adottato nel 1970, sono state oggetto di numerose discussioni

con le altre istituzioni, come comprovano i resoconti delle riunioni del collegio dei capi di amministrazione ed il fatto che tutte le istituzioni abbiano applicato gli stessi principi.

- 32 Infine, la Commissione ritiene che, anche ammesso che un dipendente possa far valere direttamente una presunta violazione dell'Accordo, cosa che ha escluso durante la fase orale del procedimento, essa abbia sufficientemente dimostrato che non le è imputabile alcuna violazione dell'Accordo.

— Giudizio del Tribunale

- 33 Il Tribunale ritiene che l'argomento dei ricorrenti ponga anzitutto la questione se un dipendente, che agisca a titolo individuale, possa utilmente far valere a sostegno di un ricorso contenzioso diretto contro decisioni come quelle impugnate la violazione di un accordo stipulato tra la Commissione e le OSP, come l'Accordo.
- 34 La Commissione ha risolto negativamente la questione nelle risposte ai sette reclami dei ricorrenti. Nei controricorsi, senza dedurre espressamente la non pertinenza del motivo, essa si è limitata a sostenere che «senza che occorra ridiscutere il dubbio espresso nella fase della risposta al reclamo, per quanto riguarda gli effetti diretti configurabili a vantaggio di un reclamante, individualmente considerato, rispetto allo strumento specifico che regola i rapporti tra la Commissione e le OSP riconosciute, la convenuta ritiene di aver potuto comunque sufficientemente provare che non è stata commessa alcuna violazione dell'Accordo del 20 settembre (...)». Infine, in risposta ad un quesito posto dal Tribunale, all'udienza pubblica la Commissione ha sostenuto che un dipendente, che agisca a titolo individuale, non può fondatamente far valere la violazione di un accordo stipulato tra la Commissione e le OSP.

- 35 Il Tribunale ritiene comunque che, trattandosi di un motivo relativo alla sfera di applicazione della legge, spetti ad esso esaminare ex officio questo motivo di ordine pubblico.
- 36 A questo proposito il Tribunale rileva anzitutto che in linea di massima i dipendenti comunitari sono sottoposti ad un regime statutario e regolamentare cui non possono derogare clausole contrattuali stipulate tra le istituzioni comunitarie e le OSP.
- 37 In secondo luogo va ricordato che, come ha dichiarato la Corte nella sentenza 18 gennaio 1990, cause riunite C-193/87 e C-194/87, *Maurissen e Union syndicale/Corte dei conti* (Racc. pag. I-95), per quanto riguarda il principio della parità di trattamento fra i dipendenti sotto il profilo del trattamento riservato ai responsabili sindacali in materia di distribuzione di stampati sindacali, «pur se talune istituzioni ed organi comunitari, seguendo modalità peraltro diverse, garantiscono in materia talune agevolazioni alle associazioni sindacali o professionali ed ai loro rappresentanti, trattasi tuttavia, in mancanza di obblighi giuridici che discendano dallo Statuto, di liberalità concesse in base ai poteri di organizzazione degli uffici ovvero di agevolazioni in forza di specifici accordi tra l'istituzione o l'organo ed i rappresentanti del suo personale. Siffatte misure ad iniziativa delle istituzioni e degli organi non possono essere invocate a sostegno del mezzo relativo all'infrazione del principio della parità di trattamento» (punti 26 e 27).
- 38 Peraltro, nella stessa sentenza la Corte ha affermato che: «Per quanto riguarda il dovere di sollecitudine, questo rientra nell'ambito dei rapporti individuali tra l'autorità che ha il potere di nomina ed i dipendenti e agenti di detta autorità; esso non può essere invocato per la soluzione di problemi che riguardano i rapporti collettivi tra le istituzioni e gli organi comunitari e le associazioni sindacali o professionali» (punto 23).

- 39 In terzo luogo, il Tribunale ritiene utile richiamarsi alla costante giurisprudenza della Corte, relativa alle direttive interne, al fine di valutare se nel caso di specie un dipendente, che agisca a titolo individuale, possa utilmente far valere una presunta violazione delle clausole dell'Accordo. In base a questa giurisprudenza, una direttiva «enuncia una norma di comportamento indicativa della prassi da seguire, dalla quale l'amministrazione non può discostarsi senza indicare ragioni che siano compatibili con il principio della parità di trattamento» (v. sentenze della Corte 30 gennaio 1974, causa 148/73, Louwage/Commissione, Racc. pag. 81; 21 aprile 1983, causa 282/81, Ragusa/Commissione, Racc. pag. 1245; e 10 dicembre 1987, cause riunite 181/86-184/86, Del Plato e a./Commissione, Racc. pag. 4991). Secondo il Tribunale, tale giurisprudenza si applica soltanto quando una direttiva interna attribuisce diritti ai dipendenti considerati individualmente o costituisce per essi un fattore di certezza del diritto.
- 40 Inoltre, se si fa riferimento ai regolamenti interni delle istituzioni e anche ammesso, quod non, che l'Accordo rientri nel regolamento interno della Commissione, il Tribunale ritiene che si debba operare una distinzione, nell'ambito delle disposizioni del regolamento interno di un'istituzione, tra quelle la cui violazione non può essere dedotta dalle persone fisiche e giuridiche, in quanto riguardano soltanto le modalità di funzionamento interne dell'istituzione, che non possono incidere sulla loro situazione giuridica, e quelle la cui violazione può per contro essere dedotta, poiché attribuiscono diritti o sono fattori di certezza del diritto per queste persone.
- 41 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Tribunale ritiene che si debba procedere all'esame delle clausole dell'Accordo e del suo allegato, al fine di stabilire se mirino a disciplinare i rapporti individuali o collettivi di lavoro.
- 42 A questo proposito, il capitolo I dell'Accordo, dedicato al riconoscimento delle OSP, è redatto in termini molto generici. Il capitolo II illustra più dettagliatamente

la procedura di concertazione che comporta un livello tecnico e un livello politico. L'art. 10, figurante in questo capitolo, dispone che: «La concertazione a livello tecnico ha luogo con il Direttore generale del Personale e dell'Amministrazione, eventualmente assistito da altri Direttori generali interessati». L'art. 11, dal canto suo, stabilisce che: «La concertazione a livello politico ha luogo con il membro o i membri della Commissione appositamente incaricati». Infine, come già è stato detto, ai termini dell'art. 12: «La concertazione sfocia in un progetto di accordo o in un verbale che espone i vari punti di vista sui quali la Commissione si pronuncia». Il capitolo III dell'Accordo illustra molto genericamente, negli artt. 13-17, le modalità di esercizio dei diritti sindacali, in particolare le condizioni nelle quali possono essere concessi permessi o congedi sindacali, nonché talune agevolazioni consentite alle OSP rappresentative. Il capitolo IV dell'Accordo, negli artt. 18 e 19, è dedicato alla ripartizione delle competenze tra il comitato del personale e le sue sezioni locali e le OSP. Infine, il capitolo V, negli artt. 20-22, tratta dei mezzi messi a disposizione del comitato del personale e del comitato di coordinamento delle OSP.

- 43 Peraltro, l'allegato all'Accordo è relativo alle disposizioni concernenti le sospensioni del lavoro. I suoi artt. 1-5 precisano le modalità per la presentazione di un preavviso in caso di cessazione concertata del lavoro; l'art. 6 precisa che dalla comunicazione del preavviso inizia una concertazione tra la Commissione e le OSP al fine di determinare l'elenco dei posti i cui titolari potranno essere «precettati», sussistendo le condizioni di cui all'art. 7; l'art. 8 dispone che: «Nessun ostacolo e nessuna coercizione sono posti in atto nei confronti del personale che decide di seguire l'agitazione proclamata»; dal suo canto, l'art. 9 precisa che: «Durante la sospensione concertata del lavoro, il personale che decide di non seguire l'agitazione proclamata gode del libero accesso al luogo di lavoro, senza alcun ostacolo né coercizione»; infine, ai termini dell'art. 10 del detto allegato, la cui violazione è dedotta: «Le modalità della ripresa del lavoro saranno oggetto di una concertazione tra la Commissione e le organizzazioni impegnate nella vertenza».
- 44 Il Tribunale ritiene emerga chiaramente dalla lettura di tutte queste clausole che l'Accordo ed il suo allegato sono diretti soltanto a regolare i rapporti collettivi di lavoro tra la Commissione e le OSP e che essi non attribuiscono a ciascun dipendente, considerato individualmente, alcun obbligo e nemmeno alcun diritto. In

realtà, essi non si collocano nella sfera dei rapporti individuali di lavoro tra il datore di lavoro e il dipendente, ma nell'ambito più ampio dei rapporti tra una istituzione e le OSP. Si deve pertanto dichiarare che, comunque, un dipendente non può fondarsi validamente su una presunta violazione delle clausole dell'Accordo o del suo allegato al fine di impugnare in sede contenziosa una decisione individuale di trattenuta sulla retribuzione conseguente a sciopero (v., al riguardo, sentenza del Tribunale 22 giugno 1994, cause riunite T-97/92 e T-111/92, Rijnoudt e Hocken/Commissione, Racc. PI pag. II-511, punti 82 e 86).

45 Per di più ed in ogni caso, anche ammesso, quod non, che un dipendente, che agisce a titolo individuale, possa far valere tale violazione delle clausole dell'Accordo o del suo allegato, il Tribunale ritiene che nel caso di specie non possa esserci stato vizio sostanziale tale da incidere sulla legittimità delle decisioni controverse. Infatti, già il 25 ottobre 1991 la Commissione ha diffuso una comunicazione al personale da cui risultava chiaramente che sarebbe stata operata una trattenuta sullo stipendio in conformità alla sua precedente decisione 16 dicembre 1970. In seguito, il 15 novembre 1991, il 25 novembre 1991, il 22 maggio 1992 ed infine il 12 novembre 1992 si sono svolte varie riunioni di concertazione tecnica o politica, al termine delle quali il commissario incaricato delle questioni riguardanti il personale e l'amministrazione ha dichiarato, nonostante le perplessità delle OSP, che «la Commissione aderisce alla soluzione adottata dal Consiglio e dalle altre istituzioni» ed ha constatato che «la procedura è giunta al termine».

46 In tale contesto il Tribunale ritiene che, ammesso che il dettato stesso dell'art. 12 dell'Accordo non sia stato rispettato, poiché in presenza di un perdurante disaccordo doveva essere redatto un verbale da cui emergessero le varie posizioni, è chiaro che, in presenza di riunioni di concertazione così numerose e mentre i disaccordi erano perfettamente noti a tutti, come si evince dai verbali di riunioni allegati ai fascicoli, tale circostanza non può costituire, di per sé, un vizio sostanziale validamente invocabile dai dipendenti che, uti singuli, contestano una trattenuta operata sulla loro retribuzione. Questi ultimi peraltro, essendo perfettamente

informati dello stato e dell'esito delle trattative, non possono sostenere che il loro legittimo affidamento sia stato disatteso o che la loro certezza del diritto sia stata compromessa in condizioni che essi non potevano prevedere.

- 47 Infine, anche se si ammette la pertinenza di questo argomento, dai documenti dei fascicoli si evince che, contrariamente a quanto affermano i ricorrenti, la Commissione si è effettivamente accordata con le altre istituzioni prima di adottare la sua posizione per quanto attiene alle condizioni per la ripresa del lavoro.
- 48 Da tutto quanto precede risulta che il primo motivo dedotto dai ricorrenti va respinto in quanto non pertinente e, comunque, in quanto infondato.

Per quanto riguarda la violazione degli artt. 25, secondo comma, e 62 dello Statuto

— Argomento delle parti

- 49 I ricorrenti, i quali ammettono che in caso di interruzione volontaria del lavoro per sciopero il diritto alla retribuzione viene sospeso, ritengono che, per operare una trattenuta sullo stipendio del dipendente, la Commissione debba dimostrare che l'interruzione del lavoro da parte del dipendente scaturisce soltanto dall'iniziativa di quest'ultimo e presuppone che il dipendente abbia volontariamente partecipato ad uno sciopero. L'onere della prova incombe al riguardo alla Commissione, la quale deve controllare lo sciopero e motivare individualmente qualsiasi decisione di trattenuta sulla retribuzione. Orbene, la Commissione non ha fornito gli elementi di prova al riguardo e, di conseguenza, ha violato il diritto del dipendente a percepire la retribuzione relativa al suo grado. Inoltre, non fornendo tale prova, la

Commissione ha omesso di motivare la sua decisione di operare una trattenuta sullo stipendio dei ricorrenti.

50 Nel caso di specie i ricorrenti affermano che si sono trovati di fronte ad un caso di forza maggiore, nel senso che la Commissione stessa ha deciso di interrompere il lavoro dei propri dipendenti e «ha loro radicalmente impedito di esercitare normalmente le proprie funzioni». Infatti, in occasione degli scioperi di cui trattasi, la Commissione ha deciso di interrompere il funzionamento di tutte le sue infrastrutture, di vietare l'accesso agli edifici, alle autorimesse e di chiudere l'asilo nido, di bloccare il funzionamento di tutte le infrastrutture sociali e di procedere alla disattivazione di sistemi informatici. Essa ha perciò impedito ai dipendenti di accedere ai loro uffici. Non si tratta quindi di un movimento di contestazione nei confronti del datore di lavoro, ma di un'azione conforme ad una decisione di quest'ultimo, che esclude qualsiasi trattenuta sulla retribuzione.

51 In limine la Commissione ricorda che «secondo un principio affermatosi nel diritto del lavoro degli Stati membri, gli scioperanti non hanno diritto a percepire la retribuzione corrispondente ai giorni di sciopero. Nulla impedisce di applicare il suddetto principio ai rapporti tra le istituzioni delle Comunità ed i loro dipendenti (...)» (sentenza della Corte 18 marzo 1975, cause riunite 44/74, 46/74 e 49/74, Acton e a./Commissione, Racc. pag. 383).

52 Inoltre, la Commissione ricorda che, secondo quanto affermato dal direttore generale del personale e dell'amministrazione, essa «non ha assunto alcuna posizione in materia di sciopero, avendo semplicemente rispettato il diritto di sciopero del suo personale». Così, l'accesso agli edifici non è stato affatto vietato, per cui i dipendenti precettati e quelli che non aderivano allo sciopero erano stati messi in grado di svolgere normalmente le loro attività conformemente al punto 9 dell'allegato all'Accordo. La Commissione ritiene che i ricorrenti non adducano alcuna prova in

grado di confutare questa affermazione. Se effettivamente essa ha deciso, per evidenti ragioni di sicurezza, di vietare l'accesso alle autorimesse, di chiudere l'asilo nido, i ristoranti o l'asilo infantile, o ancora di disattivare taluni sistemi informatici, queste misure precauzionali non hanno affatto impedito l'accesso agli immobili e la possibilità per ogni dipendente o agente di accedere al proprio ufficio e di esercitarvi le proprie funzioni.

- 53 La mancata risposta dei ricorrenti alla rilevazione delle sospensioni del lavoro, effettuata il 25 ottobre 1991, prova la loro adesione agli scioperi, poiché nel caso di mancata partecipazione agli scioperi i ricorrenti avrebbero dovuto fare una dichiarazione appropriata, cosa che non si è verificata nel caso di specie. La Commissione ha potuto a buon diritto, quindi, operare una trattenuta sullo stipendio dei ricorrenti, in quanto «legittima conseguenza della constatazione di un servizio non svolto», essendo stato questo principio chiaramente enunciato nella sua precedente decisione 16 dicembre 1970.
- 54 La Commissione deduce che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la motivazione di un atto non deve essere valutata soltanto con riguardo al «documento col quale veniva notificato il provvedimento, bensì anche in funzione delle circostanze in cui esso era stato adottato e portato a conoscenza dell'interessato, nonché [delle] note di servizio e altre comunicazioni che ne costituiscono il supporto e che informavano chiaramente il ricorrente sulle ragioni e sul fondamento del provvedimento» (v. sentenze della Corte 28 maggio 1980, cause riunite 33/79 e 75/79, Kuhner/Commissione, Racc. pag. 1677, e 7 marzo 1990, cause riunite C-116/88 e C-149/88, Hecq/Commissione, Racc. pag. I-599).
- 55 Infine, la Commissione sostiene che la sua posizione, consistente nell'applicare una trattenuta sulle retribuzioni per una partecipazione agli scioperi, era ben nota al personale fin dalla citata comunicazione del 25 ottobre 1991. Inoltre, le IA del 18 novembre 1992 erano al riguardo perfettamente chiare. Pertanto, essa ritiene che non possa esserle rimproverato di non aver sufficientemente motivato le decisioni impugnate.

— Giudizio del Tribunale

- 56 Ai termini dell'art. 25, secondo comma, dello Statuto: «Ogni decisione individuale presa in applicazione del presente Statuto deve essere immediatamente comunicata per iscritto al funzionario interessato; quelle prese a suo carico devono essere motivate». Inoltre, ai sensi dell'art. 62 dello Statuto: «La nomina dà diritto al funzionario di percepire la retribuzione relativa al suo grado e scatto. Egli non può rinunciare a questo diritto. La retribuzione comprende lo stipendio base, gli assegni familiari e le indennità».
- 57 In via preliminare il Tribunale rileva che i ricorrenti non contestano affatto l'applicabilità nel caso di specie della citata sentenza della Corte Acton e a./Commissione, nella quale è stato dichiarato che: «Secondo un principio affermato nel diritto del lavoro degli Stati membri, gli scioperanti non hanno diritto a percepire la retribuzione corrispondente ai giorni di sciopero; nulla impedisce di applicare il suddetto principio ai rapporti fra le istituzioni delle Comunità ed i loro dipendenti, come ha già avuto modo di constatare, in una precedente occasione, la Commissione che, nella decisione 16 dicembre 1970 affermava che la mancata retribuzione dei giorni di sciopero è un principio ovvio».
- 58 Il Tribunale ritiene che il motivo dei ricorrenti si suddivida in due parti: in primo luogo, la Commissione, non avendo fornito la prova della partecipazione individuale dei ricorrenti agli scioperi, ha violato il citato art. 62 dello Statuto; in secondo luogo, non motivando adeguatamente le proprie decisioni di operare trattative sulle retribuzioni dei ricorrenti, la Commissione ha violato il citato art. 25 dello Statuto. Il Tribunale deve esaminare, una dopo l'altra, ciascuna delle parti di questo motivo.
- 59 Riguardo alla prima parte del motivo, in quanto con il loro argomento i ricorrenti intendano sostenere che la Commissione non ha fornito la prova della loro partecipazione individuale agli scioperi, essendosi essi trovati di fronte ad un caso di

forza maggiore, nel senso che la Commissione stessa ha deciso di interrompere il lavoro dei propri dipendenti ed ha impedito loro di esercitare normalmente le proprie funzioni, in ispecie di accedere ai loro uffici durante i giorni di sciopero, il Tribunale ritiene che in linea di massima spetti a colui che intende far valere un caso di forza maggiore comprovare sufficientemente quanto afferma per consentire al giudice di valutarne la fondatezza.

- 60 A questo proposito il Tribunale constata anzitutto che dall'argomento stesso dei ricorrenti risulta che questi ultimi non erano presenti sul luogo di lavoro nelle giornate di sciopero prese in considerazione e che, pertanto, non serve indagare sul valore giuridico del modulo inviato a ciascun dipendente della Commissione in allegato alla citata comunicazione del 25 ottobre 1991.
- 61 Il Tribunale rileva poi che i ricorrenti, anche se affermano che la Commissione «ha loro radicalmente impedito di esercitare normalmente le proprie funzioni», interrompendo il funzionamento di tutte le sue infrastrutture, impedendo l'accesso agli edifici, alle autorimesse e procedendo alla disattivazione di sistemi informatici, a questo proposito si sono limitati nei loro atti introduttivi ad affermazioni estremamente generiche a sostegno delle quali non hanno fornito alcuna prova, né si sono offerti di fornirne. Inoltre, in presenza di una contestazione categorica opposta dalla Commissione a tale esposizione dei fatti, i ricorrenti si sono astenuti dal presentare la replica.
- 62 Infine, all'udienza pubblica l'avvocato dei ricorrenti ha dichiarato di non essere in grado di precisare in quali edifici della Commissione, situati a Bruxelles, i ricorrenti esercitassero le proprie funzioni, né se l'accesso a questi edifici fosse effettivamente chiuso nei giorni di sciopero. In realtà, egli si è limitato a sostenere che «l'infrastruttura generale» della Commissione era bloccata, il che ha impedito ai

ricorrenti di lavorare, senza poter fornire una qualsiasi prova al riguardo e neppure dimostrare che i ricorrenti abbiano effettivamente tentato di lavorare nei giorni di sciopero. Peraltro, l'avvocato dei ricorrenti non ha confutato quanto affermato dall'agente della Commissione, cioè che su circa 15 000 dipendenti della Commissione il 73% hanno scioperato, il 10% hanno lavorato e gli altri erano assenti per motivi debitamente giustificati. Infine, egli non è stato in grado di precisare i motivi per i quali questi ultimi non hanno rispedito il modulo allegato alla citata comunicazione del 25 ottobre 1991, senza per questo contestare che i ricorrenti avessero ricevuto il detto modulo.

63 La prima parte del motivo deve pertanto essere disattesa.

64 Riguardo alla seconda parte del motivo, in quanto con il loro argomento i ricorrenti intendano sostenere che in generale le decisioni individuali di operare trattate sulle retribuzioni adottate nei loro confronti non sono sufficientemente motivate, il Tribunale ritiene che occorra ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'obbligo di motivazione delle decisioni recanti pregiudizio di cui all'art. 25 dello Statuto mira a consentire al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato sulla legittimità della decisione e di fornire all'interessato elementi sufficienti per valutare se la decisione sia fondata o sia inficiata da un vizio che consente di contestarne la legittimità. Questa esigenza è soddisfatta quando l'atto impugnato è stato emanato in un contesto noto al dipendente interessato e che gli consente di comprendere la portata di un provvedimento che lo riguarda personalmente (v., in tal senso, sentenza della Corte 13 dicembre 1989, causa C-169/88, Prelle/Commissione, Racc. pag. I-4335, e sentenza del Tribunale 16 dicembre 1993, causa T-80/92, Turner/Commissione, Racc. pag. II-1465).

65 Nel caso di specie il Tribunale ritiene sia chiaro che queste condizioni sono adempiute, tenuto conto sia della precedente decisione della Commissione 16 dicembre 1970, sia della comunicazione, dianzi citata, che questa istituzione ha distribuito al suo personale il 25 ottobre 1991, della comunicazione fatta al personale attraverso le IA del 18 novembre 1992, che nessuno dei sette ricorrenti afferma di

non aver ricevuto e, infine, del fatto che la causale delle trattenute sulla retribuzione era chiaramente indicata sui fogli paga dei ricorrenti.

- 66 La seconda parte del motivo deve pertanto anch'essa essere disattesa.
- 67 Da quanto appena detto si evince, in primo luogo, che i ricorrenti riconoscono di non aver lavorato nei giorni di sciopero di cui trattasi, senza tuttavia addurre che la loro assenza era dovuta ad un motivo diverso dallo sciopero; in secondo luogo, che il loro argomento, relativo ad un presunto caso di forza maggiore, è del tutto infondato; in terzo luogo, infine, che a buon diritto la Commissione, con decisioni adeguatamente motivate, ha proceduto ad una trattenuta sulle loro retribuzioni per la loro partecipazione a queste azioni di sciopero.
- 68 Da tutto quanto precede risulta che i ricorsi devono essere respinti, senza che sia necessario statuire sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione nella causa T-577/93.

Sulle spese

- 69 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'art. 88 del medesimo regolamento, nelle cause tra le Comunità e i loro dipendenti, le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste. Tuttavia, ai termini dell'art. 87, n. 3, secondo comma, del medesimo regolamento, «il Tribunale può condannare una parte, anche se non soccombente, a rimborsare all'altra le spese che le ha causato e che siano riconosciute come superflue o defatigatorie».

70 Nella fattispecie, tenuto conto dello svolgimento del procedimento e dei motivi e degli argomenti dedotti dai ricorrenti, il Tribunale ritiene che questi ultimi abbiano indotto la Commissione a sostenere spese superflue e defatigatorie, ai sensi delle citate disposizioni del regolamento di procedura. Stando così le cose, si deve disporre che i ricorrenti sopportino tutte le spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) I ricorsi sono respinti.**
- 2) I ricorrenti sopporteranno tutte le spese.**

García-Valdecasas

Vesterdorf

Biancarelli

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 luglio 1994.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

R. García-Valdecasas