

presupposto, gli arretrati di retribuzione, qualora siano versati senza ritardo ingiustificato dopo l'adozione di detto regolamento, non debbono essere gravati da interessi di mora.

2. Dall'art. 65, n. 2, dello Statuto del personale emerge che le decisioni di adeguamento dei coefficienti correttori che incidono sulle retribuzioni debbono essere prese senza ritardo ingiustificato. Pertanto, qualsiasi ritardo ingiustificabile nell'emanazione della normativa in questo settore dev'essere considerato illecito. Dovendosi valutare se un ritardo è ingiustificato, va tenuto conto del fatto che le istituzioni devono disporre di un termine ragionevole, in funzione delle circostanze

del caso di specie e della complessità della questione, per elaborare le proprie proposte o decisioni.

Qualora una regolamentazione relativa all'adeguamento dei coefficienti correttori sia stata emanata solamente a conclusione di una fase preparatoria di durata eccessiva ed ingiustificata, la sua applicazione con efficacia retroattiva non può compensare il pregiudizio che i ricorrenti hanno subito per la perdita di potere di acquisto degli arretrati di retribuzione che sono stati liquidati con diversi anni di ritardo. Un simile pregiudizio, cagionato dal ritardo colpevole dell'amministrazione, dà diritto alla liquidazione di interessi compensativi.

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

26 febbraio 1992 *

Nelle cause riunite T-17/89, T-21/89 e T-25/89,

Augusto Brazzelli Lualdi e altri (*omissis*),

Cleto Bertolo e altri (*omissis*),

Helga Alex e altri (*omissis*),

* Lingua processuale: l'italiano.

dipendenti di ruolo e non di ruolo della Commissione delle Comunità europee, con l'avv. Giuseppe Marchesini, patrocinante presso la Corte di Cassazione della Repubblica italiana, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 4, avenue Marie-Thérèse,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dal sig. Sergio Fabro, indi dai sigg. Lucio Gussetti e Guido Berardis, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di interessi moratori e compensativi come risarcimento del danno che i ricorrenti pretendono di aver subito per effetto del ritardo nell'adeguamento, a seguito della revisione quinquennale del 1981, dei coefficienti correttivi applicabili alle loro retribuzioni,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto dai signori A. Saggio, presidente, Ch. Yeraris, C. P. Briët, D. Barrington e B. Vesterdorf, giudici,

cancelliere: sig.ra B. Pastor, amministratore

viste le memorie presentate dalle parti nella fase scritta del procedimento ed a seguito della trattazione orale del 29 maggio 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Gli antefatti

- 1 Con atti introduttivi depositati nella cancelleria della Corte di giustizia rispettivamente il 23 dicembre 1986, il 1° ottobre 1987 e il 10 febbraio 1988, il sig. Augusto Brazzelli Lualdi, il sig. Cleto Bertolo, la sig. ra Helga Alex e un certo numero di dipendenti di ruolo e non di ruolo in servizio presso il Centro comune di ricerca di Ispra (Varese, Italia), esperito previamente il procedimento precontenzioso, hanno proposto un ricorso diretto, da un lato, all'annullamento di taluni loro fogli paga emessi nel 1986 e nel 1987, nella parte in cui era stato applicato il regolamento (CEE, Euratom, CECA) del Consiglio 26 novembre 1986, n. 3619, che modifica i coefficienti correttivi applicabili in Danimarca, in Germania, in Grecia, in Francia, in Irlanda, in Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee (GU L 336, pag. 1, in prosieguo: il « regolamento n. 3619/86 ») e, dall'altro, al riconoscimento di interessi moratori e compensativi come risarcimento del danno economico che essi pretendono di aver subito per effetto dell'asserito ritardo nell'adeguamento, a seguito della revisione quinquennale del 1981, dei coefficienti correttivi applicabili alle loro retribuzioni.

Poiché la normativa comunitaria relativa all'adeguamento periodico delle retribuzioni dei dipendenti è complessa, occorre, prima di descrivere i vari procedimenti che hanno preceduto l'adeguamento quinquennale di cui trattasi, ricordare il contenuto delle norme pertinenti.

L'ambito normativo della controversia

- 2 Gli artt. 64 e 65 dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « Statuto ») prevedono l'adeguamento periodico delle retribuzioni dei dipendenti. Tali disposizioni si applicano ai dipendenti temporanei ed ausiliari ai sensi degli artt. 20 e 64 del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee.

I menzionati articoli dello Statuto, nei limiti in cui rilevano ai fini della soluzione della presente controversia, recitano:

« *Articolo 64*

Alla retribuzione del funzionario espressa in franchi belgi viene 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.

(...).

Articolo 65

1. Il Consiglio procede ogni anno ad un esame del livello delle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità. 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 della Comunità, di un indice comune calcolato dall'Istituto statistico delle Comunità europee 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 delle Comunità, 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. (...)».

- 3 Ai fini dell'applicazione pratica di tali norme il Consiglio ha disposto un metodo di adeguamento. I criteri di tale metodo sono stati fissati, per il periodo compreso tra il 1° luglio 1981 e il 30 giugno 1991, nella decisione 15 dicembre 1981, 81/1061/Euratom, CECA, CEE, che modifica il metodo di adeguamento delle retribuzioni dei funzionari e altri agenti delle Comunità (GU L 386, pag. 6, in prosieguo: la « decisione del 1981 »). A termini di tale decisione, i coefficienti correttori per le sedi di servizio diverse dal Belgio e dal Lussemburgo vengono adeguati

periodicamente in base all'andamento del costo della vita nei vari Stati membri [allegato alla decisione, punto II, 4, lett. c), ultimo trattino]. Dalla decisione emerge che occorre distinguere gli adeguamenti annuali da quelli quinquennali. Secondo le citate norme, il Consiglio provvede agli adeguamenti annuali in base a proposte della Commissione redatte alla luce dei dati provenienti dagli istituti statistici nazionali. Tali dati riflettono le abitudini di consumo della popolazione in generale ed i prezzi vigenti nella capitale di ciascuno Stato membro. Tuttavia, dato che tale metodo produce talvolta distorsioni rispetto alle condizioni di vita reali dei dipendenti comunitari nelle rispettive sedi di servizio, la decisione medesima dispone, al fine di porvi rimedio, che la Commissione proceda ogni cinque anni a indagini sulle abitudini di consumo dei dipendenti comunitari e sui prezzi da essi pagati al fine di accertare, ai sensi dell'art. 64 dello Statuto, « le condizioni di vita nelle varie sedi di servizio » (allegato, punto II, 1, 1.1, secondo comma). Il Consiglio procede quindi, in base ad una proposta della Commissione fondata sulle risultanze di tali indagini, all'eventuale adeguamento quinquennale dei coefficienti correttori.

I procedimenti amministrativi, legislativi e giudiziari anteriori al presente giudizio

- 4 Il Consiglio ha emanato, in data 26 novembre 1986, il citato regolamento n. 3619/86, discostandosi su due punti dalla proposta presentatagli dalla Commissione conformemente all'iter procedurale sopra descritto (v. punto 3). Il 15 gennaio 1987 la Commissione medesima ha proposto dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso contro il Consiglio, iscritto nel registro col n. 7/87, diretto all'annullamento del regolamento de quo.

- 5 Gli antefatti della controversia, e, più in particolare, il procedimento amministrativo che aveva condotto all'emanazione del detto regolamento, sono stati così riassunti nella relazione presentata in udienza dal giudice relatore (v. sentenza della Corte 28 giugno 1988, Commissione/Consiglio, causa 7/87, Racc. pag. 3401, in particolare pag. 3403):
 - « a) Per il controllo dei coefficienti correttori al termine del periodo 1° gennaio 1976 - 31 dicembre 1980, la Commissione ha effettuato indagini nel 1980 e nel 1981. Per tutte le voci, eccettuata quella " affitti ", queste indagini vertevano sui prezzi correnti nelle capitali per i beni ed i servizi che corrispondono alle abitudini di consumo dei dipendenti europei. Quanto alla voce " affitti ", non essendo disponibili dei dati per i canoni pagati nelle capitali dai dipen-

denti europei, essa è stata determinata in base ai canoni medi pagati nel complesso degli Stati membri dalla popolazione in generale. Questo modo di procedere era già stato seguito in occasione di precedenti controlli.

- b) Il 17 luglio 1984, cioè tre anni e mezzo dopo la scadenza del periodo quinquennale cui il controllo si riferiva, la Commissione trasmetteva al Consiglio una proposta di adeguamento dei coefficienti correttori.
- c) Nella motivazione della proposta, la Commissione spiegava che i dati emersi dalle indagini le pareva rispecchiassero in modo imperfetto l'andamento reale del costo della vita per i dipendenti delle Comunità, in particolare a causa del metodo prescelto per il calcolo della voce "affitti". I dubbi della Commissione erano dovuti al fatto che, per vari Stati membri, i risultati ottenuti si discostavano notevolmente da quelli cui si sarebbe giunti prescindendo completamente dalla voce "affitti" oppure sostituendo i canoni d'affitto con i costi di costruzione.
- d) La Commissione riteneva tuttavia che, data l'importanza della voce "affitti" nella struttura del consumo dei dipendenti europei (20% delle spese), la sua proposta non ne poteva prescindere.
- e) Essa decideva quindi di basarsi sui dati ottenuti prendendo in considerazione i canoni medi pagati dal complesso della popolazione nei vari Stati membri, malgrado la natura poco soddisfacente dei dati stessi. Poiché i risultati in tal modo ottenuti erano inevitabilmente difettosi, essa proponeva al Consiglio di modificare, in più o in meno, solo i coefficienti correttori per i quali la modifica superasse il 2,5%.
- f) Il Consiglio non accettava la proposta della Commissione. Esso riteneva infatti che l'istituzione di una soglia d'adeguamento non fosse conforme all'art. 64 dello Statuto giacché, a norma di questo, qualsiasi cambiamento delle condizioni di vita, anche minimo, tanto in aumento quanto in diminuzione, doveva essere preso in considerazione.
- g) La Commissione decideva allora d'effettuare un'indagine sui canoni d'affitto pagati dai dipendenti europei per alloggi tipo nelle capitali. A tale scopo essa

interpellava alcune agenzie immobiliari alla fine del 1984 e all'inizio del 1985. Partendo dai dati ottenuti per questi anni 1984 e 1985 essa estrapolava i canoni d'affitto che erano stati chiesti nelle capitali alla data del 1° gennaio 1981. A tale scopo, essa ha ridotto i dati corrispondenti ai canoni correnti nel 1984 e nel 1985, basandosi sull'andamento dell'indice dei canoni a partire dal 1° gennaio 1981.

- h) La Commissione riteneva che i coefficienti correttori in tal modo calcolati fossero sufficientemente paralleli a quelli ottenuti prescindendo completamente dalla voce "affitti" ovvero sostituendo i canoni d'affitto con i costi di costruzione.
- i) Il 23 dicembre 1985 essa sottoponeva quindi al Consiglio una nuova proposta la quale teneva conto dei risultati dell'indagine sui canoni d'affitto e stabiliva come data d'inizio il 1° gennaio 1981.
- j) Il 26 novembre 1986, cioè circa sei anni dopo la fine del periodo quinquennale cui il controllo si riferiva, il Consiglio adottava il regolamento impugnato. Questo si discosta dalla proposta della Commissione su due punti.
- k) In primo luogo, il Consiglio adotta come data d'inizio dei nuovi coefficienti correttori non già il 1° gennaio 1981, ma il 1° luglio 1986. Esso motiva questa scelta con la considerazione che "in considerazione delle date di trasmissione della proposta originale e della proposta modificata nonché delle difficoltà emerse per quanto riguarda il calcolo esatto dell'elemento "affitti", non è più possibile determinare con sufficiente esattezza la situazione al 1° gennaio 1981; che occorre quindi scegliere la prima data adeguata successiva alla trasmissione della proposta modificata, nella fattispecie il 1° luglio 1986".
- l) Si desume dalla relazione sottoposta il 30 giugno 1986 dal gruppo "statuto" del Consiglio al Comitato dei rappresentanti permanenti che la scelta della data del 1° luglio 1986 si spiega col fatto che la decisione del 1981 è entrata in vigore il 1° luglio 1981 e che essa contempla la verifica quinquennale dei coefficienti correttori. Il 1° luglio 1986 costituiva quindi la prima scadenza quinquennale contemplata dalla decisione del 1981. Il regolamento impugnato non contiene tuttavia questa spiegazione.

- m) In secondo luogo, il Consiglio ripudia i risultati dell'indagine sui canoni d'affitto motivando che " non è stato segnatamente preso in esame un campione realmente rappresentativo di abitazioni; che inoltre tale indagine avrebbe dovuto essere effettuata, ai sensi del punto II, 1.1, 2° comma, dell'allegato della decisione 81/1061/Euratom, CECA, CEE, d'intesa con i servizi statistici nazionali ". Il Consiglio decideva quindi di " attenersi " al metodo precedentemente applicato ricorrendo alle medie nazionali dei fitti risultanti dai dati della contabilità nazionale, in attesa di uno studio della Commissione sulla possibilità di migliorare il metodo da applicare ».
- 6 Nel corso del procedimento nella causa Commissione/Consiglio (causa 7/87, citata) la Corte ha invitato la Commissione a rispondere a due quesiti.

Il primo quesito posto alla Commissione era così formulato:

« Perché la prima proposta di modifica dei coefficienti correttori con riferimento alla situazione al 1° gennaio 1981 è stata trasmessa al Consiglio solo il 17 luglio 1984? ».

Nella risposta la Commissione ha dichiarato che i risultati delle indagini condotte dai suoi uffici nel 1980 e nel 1981 erano stati resi noti nel gennaio del 1982, il che costituisce un intervallo normale per la trasmissione e la valutazione dei risultati. I rappresentanti del personale avevano considerato aberranti i dati adottati per l'andamento della voce « affitti », giacché essi non corrispondevano, a loro parere, all'andamento generale dei prezzi. Solo in seguito a numerose riunioni con i rappresentanti del personale era stato possibile giungere ad un accordo sui dati che la Commissione ha infine fatto propri nella prima proposta.

Il secondo quesito posto alla Commissione era formulato nei seguenti termini:

« La data del 1° gennaio 1981 era obbligatoria per l'entrata in vigore dei nuovi coefficienti correttori, dato che la decisione del Consiglio 15 dicembre 1981 non era ancora in vigore in detta data ed il metodo che in quel momento veniva applicato (decisione del Consiglio 26 giugno 1976) contemplava unicamente la revisione " periodica ", non già quinquennale? ».

La Commissione ha risposto che il metodo in vigore prima dell'adozione della decisione del 1981 contemplava indubbiamente solo la revisione « periodica », ma che tale revisione veniva in pratica effettuata ogni cinque anni. La decisione del 1981 non ha fatto che sancire una prassi di cui lo stesso Consiglio ha ammesso nelle memorie la natura cogente.

- 7 Con sentenza 28 giugno 1988 (Commissione/Consiglio, 7/87, citata) la Corte ha annullato il regolamento del Consiglio n. 3619/86 perché contrastante con l'art. 64 dello Statuto,
- a) nella parte in cui fissava coefficienti correttori calcolati, per quanto riguarda la voce « affitti », secondo il costo di questa voce per la popolazione in generale in ciascuno Stato membro complessivamente considerato anziché misurare detto costo in relazione alle spese di affitto sostenute dai soli dipendenti comunitari e
 - b) nella parte in cui fissava la data di entrata in vigore dei nuovi coefficienti correttori al 1° luglio 1986 anziché al 1° gennaio 1981, data alla quale la verifica si riferiva.
- 8 Il Consiglio ha dato esecuzione alla detta sentenza emanando, su proposta della Commissione 5 luglio 1988, il regolamento (CECA, CEE, Euratom) 24 ottobre 1988, n. 3294, che rettifica, con effetto dal 1° gennaio 1981, i coefficienti correttori applicabili, fra l'altro, in Italia alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee (GU L 293, pag. 1, in prosieguo: il « regolamento n. 3294/88 »). Con il regolamento di pari data n. 3295/88, il Consiglio ha modificato, con effetto dal 1° gennaio 1986, anche i coefficienti correttori applicabili nel periodo quinquennale successivo (GU L 293, pag. 5, in prosieguo: il « regolamento n. 3295/88 »).
- 9 A seguito dell'emanazione dei due suddetti regolamenti del Consiglio, la Commissione ha proceduto nel novembre 1988 alla liquidazione ed al versamento degli

arretrati di retribuzione spettanti in base ad essi. Nell'ambito della composizione amichevole di una serie di controversie analoghe a quelle di cui trattasi, la Commissione ha accettato di riconoscere ai dipendenti gli interessi moratori per il periodo compreso tra il dicembre 1986 e la data del versamento effettivo, ma unicamente in relazione agli arretrati dovuti in base al regolamento n. 3294/88 e risultanti dalla revisione quinquennale del 1981.

- 10 All'udienza relativa alle cause in oggetto i ricorrenti hanno depositato un prospetto sinottico concernente, in particolare, lo svolgimento dei procedimenti amministrativi e legislativi che hanno condotto all'emanazione dei regolamenti con cui sono stati rettificati i coefficienti correttori a seguito delle revisioni quinquennali effettuate nel 1976 e nel 1981, nonché i procedimenti giudiziari di cui i detti regolamenti sono stati oggetto. Ne risulta che, per quanto attiene alla revisione del 1976, tra la data di emanazione del regolamento pertinente [regolamento (CEE, Euratom, CECA) del Consiglio 19 dicembre 1983, n. 3681 (GU L 368)] ed il termine iniziale della sua efficacia (1° gennaio 1976) è intercorso un periodo di 7 anni ed 11 mesi. Durante tale periodo il potere d'acquisto della lira italiana si sarebbe ridotto del 30,1%. I ricorrenti hanno ricordato in proposito che la Corte ha accolto la domanda presentata da un gruppo di dipendenti in ordine all'attribuzione di interessi moratori, fissandone il tasso al 6% annuo a decorrere dalla data del loro reclamo amministrativo, ma ha per contro dichiarato irricevibile la domanda relativa agli interessi compensativi (v. sentenze 15 gennaio 1985, Roumengous/Commissione, causa 158/79; Amesz e a./Commissione, cause riunite 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 e 543/79; Battaglia/Commissione, causa 737/79, Racc. rispettivamente, pagg. 39, 55 e 71). Per quanto attiene alla revisione del 1981, emerge dal prospetto de quo che tra la data di emanazione del regolamento pertinente (24 ottobre 1988) ed il termine iniziale della sua efficacia (1° gennaio 1981) sono intercorsi 7 anni e 9 mesi, durante i quali il potere d'acquisto della lira italiana si sarebbe ridotto del 48,5%. A quest'ultimo periodo si riferisce la presente causa.
- 11 All'udienza la convenuta ha depositato una tavola sinottica in cui la sequenza cronologica degli eventi relativi alla revisione quinquennale del 1981 è così riassunta:
- 18 gennaio 1982 ricezione, da parte della direzione generale del personale e dell'amministrazione, dei documenti dell'Istituto statistico (in prosieguo: « ISCE »)

- 10 febbraio 1982 riunione tecnica informale delle organizzazioni sindacali e professionali (in prosieguo: le «OSP») con l'ISCE
- 23 febbraio 1982 trasmissione ufficiale dei risultati della revisione quinquennale alle OSP
- 16 marzo 1982 riunione tecnica informale OSP-ISCE
- 18 giugno 1982 discussione tecnica
- 7 luglio 1982 riunione di lavoro
- 15 ottobre 1982 discussione tecnica — creazione di un gruppo di lavoro paritetico sotto la presidenza dell'ISCE (le riunioni sono cominciate, però, all'inizio del 1983 a causa dell'indisponibilità della presidenza) — attesa della pronuncia della Corte di giustizia nella causa «coefficiente Varese»
- 8 febbraio 1983 discussione tecnica (revisione quinquennale e sentenza della Corte di giustizia 15 dicembre 1982) — istituzione di un gruppo paritetico ristretto per esaminare la relazione dell'ISCE e formulare una proposta al Consiglio
- 15 marzo 1983 riunione del gruppo
- 6 ottobre 1983 discussione tecnica — coefficiente correttore Varese
- 6 aprile 1984 discussione tecnica — accordo per proporre al Consiglio la modifica dei coefficienti correttori applicabili in Danimarca, Germania, Irlanda e Regno Unito
- 26 luglio 1984 trasmissione al Consiglio della proposta

- 12 novembre 1984 parere negativo del servizio giuridico del Consiglio
- 13 novembre 1984 discussione tecnica — decisione di avviare indagini ad hoc sugli affitti
- 1985 verifica, da parte dell'ISCE, delle parità della voce affitti nelle capitali
- 23 dicembre 1985 trasmissione al Consiglio della proposta di rettifica dei coefficienti correttivi applicabili in Danimarca, Germania, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito.

Il procedimento dinanzi alla Corte e al Tribunale

- 12 Successivamente alla proposizione dei ricorsi, i procedimenti nelle tre cause in oggetto sono stati sospesi in attesa della pronuncia della sentenza della Corte nella causa Commissione/Consiglio (causa 7/87, citata).
- 13 I ricorrenti, considerato che il regolamento n. 3294/88, emanato dal Consiglio in esecuzione della sentenza della Corte, ha accolto una parte delle loro richieste, hanno desistito dalla domanda diretta all'annullamento di taluni dei loro fogli paga.
- 14 La fase scritta del procedimento si è interamente svolta dinanzi alla Corte che, con ordinanze 15 novembre 1989, ha rinviato le cause al Tribunale ai sensi della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, che istituisce il Tribunale di primo grado delle Comunità europee.
- 15 Con ordinanza 2 aprile 1990, il Tribunale ha disposto la riunione delle cause ai fini della fase orale e della sentenza.

- 16 Su proposta della Terza Sezione, alla quale la causa era stata attribuita, il Tribunale ha deciso, il 6 dicembre 1990, di rimettere la causa ad una sezione composta da cinque giudici e di attribuirla alla Seconda Sezione.

- 17 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

- 18 Le parti hanno svolto difese orali all'udienza del 29 maggio 1991. Il presidente ha dichiarato chiusa la fase orale al termine dell'udienza.

Conclusioni delle parti

- 19 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia condannare la Commissione:
 - a) al risarcimento del danno derivante dalla perdita di potere d'acquisto che ha inciso sugli arretrati di retribuzione versati loro in base al regolamento n. 3294/88;
 - b) al pagamento degli interessi moratori a partire dalla data in cui i detti arretrati erano esigibili fino a quella del loro versamento effettivo;
 - c) alla rifusione delle spese.

La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- a) respingere il ricorso;
- b) statuire sulle spese.

Nel merito

Sugli interessi moratori

- 20 A sostegno della domanda di interessi moratori i ricorrenti deducono un unico mezzo, fondato sul ritardo con cui la Commissione ha corrisposto gli arretrati di retribuzione loro dovuti.
- 21 Nell'ambito di tale mezzo i ricorrenti fanno valere che i detti arretrati avrebbero dovuto essere corrisposti nel 1981 e non nel novembre 1988 e che in tal modo la Commissione ha trattenuto tali somme presso di sé per un periodo di oltre sette anni, traendone notevole profitto. Essi deducono, inoltre, che l'unica soluzione atta a garantire l'equità nei rapporti inter partes è quella d'imporre alla Commissione il pagamento di interessi a decorrere da ciascuna scadenza alla quale il debito principale è divenuto esigibile sino alla data del saldo. Essi si richiamano, in proposito, alla sentenza 27 aprile 1989 (Fedeli/Parlamento, causa 271/87, Racc. pag. 993), in cui la Corte ha riconosciuto alla ricorrente gli interessi moratori « per ricollocare l'interessata nella situazione in cui avrebbe dovuto legittimamente trovarsi ». Essi sostengono, inoltre, che il contesto nel quale la Corte è stata chiamata a statuire nella causa Delhez e a./Commissione (sentenza 30 settembre 1986, causa 264/83, Racc. pag. 2749) e in altre cinque cause parallele era radicalmente differente da quello del presente giudizio. Essi sottolineano che il ritardo con cui si è proceduto alla liquidazione degli arretrati delle loro retribuzioni ha raggiunto il limite record di sette anni. A loro avviso, le cause presenti ricalcano, in termini di maggiore gravità, gli elementi principali della causa Roumengous e delle altre cause parallele citate, nelle quali la Corte ha attribuito ai ricorrenti interessi moratori sull'importo dei loro arretrati di stipendio a decorrere da una data anteriore a quella dell'emanazione del regolamento pertinente da parte del Consiglio.
- 22 La Commissione ribatte che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli interessi moratori possono maturare sugli arretrati di stipendio solamente dal momento in cui gli arretrati siano certi ed esigibili. Orbene, tale condizione si sarebbe realizzata nella specie solo con l'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 24 ottobre 1988, n. 3294. La Commissione osserva che, a partire da tale data, essa ha provveduto con celerità al pagamento delle somme dovute in base al regolamento medesimo, ragion per cui non può parlarsi di ritardo da parte sua. Essa aggiunge che il Consiglio, dal canto suo, emanando il regolamento menzionato, si è conformato immediatamente alla sentenza della Corte 28 giugno 1988. Richiamandosi

alla citata sentenza *Delhez*, la Commissione ne trae la conclusione che i presupposti necessari per l'attribuzione di interessi moratori non sussistono nella specie. Per quanto attiene alla citata sentenza *Fedeli*, la Commissione ritiene che la soluzione ivi accolta sia motivata dal comportamento illecito dell'istituzione interessata nei confronti della dipendente ricorrente.

23 Il Tribunale rileva, in primo luogo, che prima del 24 ottobre 1988, data in cui il Consiglio ha emanato il regolamento n. 3294/88, nessuna istituzione comunitaria sapeva se i coefficienti correttori in vigore sarebbero stati oggetto di modifica e, in caso di modifica, quali sarebbero stati i nuovi coefficienti applicabili. Ne consegue che, anteriormente a tale data, i ricorrenti non avevano acquisito alcun diritto al versamento degli arretrati di retribuzione e che, correlativamente, non sussisteva per le istituzioni comunitarie alcun obbligo né alcuna possibilità di corrispondere tali arretrati. Pertanto, sino alla data suddetta non potevano essersi verificati ritardi nella liquidazione di somme dovute.

24 Questo ragionamento è corroborato dalla sentenza della Corte 30 settembre 1986 (*Ammann e a./Consiglio*, causa 174/83, Racc. pag. 2647). In tale sentenza, la Corte, in seduta plenaria, ha affermato che l'obbligo di corrispondere interessi di mora può configurarsi solo qualora il credito principale sia certo quanto all'ammontare o quanto meno determinabile in base a comprovati elementi oggettivi. La Corte ha rilevato che i poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 65 dello Statuto per adeguare le retribuzioni e le pensioni dei dipendenti e per determinare i coefficienti correttori da applicare alle stesse implicano un margine discrezionale e che, quindi, non esiste alcuna certezza circa l'entità di detti adeguamenti e determinazioni prima che il Consiglio si sia valso di tali poteri ed abbia adottato il regolamento previsto. La Corte ha anche precisato che, pur avendo dichiarato in una precedente sentenza (nella specie la sentenza 6 ottobre 1982, *Commissione/Consiglio*, causa 59/81, Racc. pag. 3329), con cui aveva annullato un primo regolamento illegittimo del Consiglio, che il Consiglio doveva tener conto, nell'esercizio del suo potere discrezionale, di taluni elementi, essa non aveva tuttavia né determinato gli importi che sarebbero stati effettivamente dovuti ai dipendenti a norma dell'art. 65 dello Statuto né stabilito gli elementi oggettivi in base ai quali poter determinare con sufficiente precisione tali importi.

- 25 Per quanto attiene, invece, alla citata sentenza della Corte 27 aprile 1989, Fedeli, richiamata dai ricorrenti, si deve rilevare che in quella causa, a differenza della presente, l'importo del credito principale era certo e non poteva essere, come tale, oggetto di contestazioni.
- 26 Il Tribunale rileva, in secondo luogo, che successivamente all'emanazione da parte del Consiglio, il 24 ottobre 1988, del regolamento n. 3294/88, la Commissione ha proceduto, nel novembre 1988, alla liquidazione ed al versamento degli arretrati di retribuzione dovuti in base al regolamento medesimo. Pertanto, a partire dal momento in cui è divenuto certo che tali arretrati dovevano essere corrisposti e in cui il loro importo è stato determinato, la Commissione ha adempiuto con diligenza il suo obbligo di pagamento. Sotto tale aspetto non può esserle, quindi, imputato nessun ritardo.
- 27 Ne consegue che il capo della domanda dei ricorrenti diretto all'attribuzione di interessi moratori deve essere respinto.

Sul danno derivante dalla perdita del potere d'acquisto

- 28 In ordine al relativo capo della domanda, i ricorrenti deducono due mezzi relativi, da un lato, alla violazione degli artt. 64 e 65 dello Statuto e, dall'altro, alla non corretta esecuzione della sentenza della Corte nella causa Commissione/Consiglio (causa 7/87, citata).
- 29 Per quanto attiene al primo mezzo, i ricorrenti sostengono che lo Statuto, in particolare negli artt. 64 e 65, n. 2, garantisce l'equivalenza in termini reali degli stipendi corrisposti al personale delle istituzioni e che la Commissione, limitandosi a versare l'importo corrispondente nominalmente alla somma degli arretrati di stipendio, ha violato gli artt. 64 e 65 dello Statuto in quanto i detti arretrati sono stati corrisposti solo in valore nominale, il che non consente di garantire l'equivalenza delle retribuzioni in termini di potere d'acquisto.

- 30 A sostegno di tale affermazione i ricorrenti fanno valere, richiamandosi ad un calcolo effettuato in base a valori-indice determinati dall'ISCE, che 100 000 LIT del gennaio 1981 equivalgono a 201 180 LIT del novembre 1988 (data in cui gli arretrati sono stati liquidati), ovvero, invertendo l'esempio, che 100 000 LIT pagate nel novembre 1988 corrispondono solo a 48 500 LIT del gennaio 1981. In tal modo, gli arretrati che avrebbero dovuto essere versati ai ricorrenti nel 1981, ma che sono stati loro corrisposti solamente nel novembre 1988, avrebbero perso una parte del valore reale che avevano nel 1981, il che costituirebbe un danno subito solo da essi rispetto a tutti gli altri dipendenti e, quindi, una disparità di trattamento nei loro confronti.
- 31 Si tratta, secondo i ricorrenti, del periodo in cui la svalutazione della lira italiana ha raggiunto le sue punte massime, obbligando le autorità nazionali a disporre determinati correttivi in tema di salari e di protezione dei crediti espressi in moneta italiana.
- 32 Per quanto attiene al mezzo relativo alla non corretta applicazione da parte della Commissione della sentenza 28 giugno 1988, i ricorrenti si richiamano principalmente al punto 25 della motivazione della sentenza stessa, in cui la Corte afferma la necessità di un effetto retroattivo dell'entrata in vigore dei nuovi coefficienti correttivi per impedire che « disparità fra i poteri d'acquisto dei dipendenti che fossero state accertate per periodi anche di vari anni non [siano] mai eliminate, il che sarebbe in contrasto col principio della parità di trattamento ».
- 33 I ricorrenti sostengono che il principio — sancito dallo Statuto — della salvaguardia del potere d'acquisto degli stipendi e della garanzia dell'equivalenza delle retribuzioni è rispettato solamente con la completa compensazione della perdita del potere di acquisto, il che non si è verificato nella specie. Conseguentemente, la Commissione avrebbe commesso un illecito.
- 34 La Commissione ribatte che, alla luce della situazione conseguente alla svalutazione monetaria, l'applicazione retroattiva dei nuovi coefficienti correttivi risolve tutti i problemi afferenti a tale situazione e prende in considerazione l'eventuale danno da compensare. L'art. 64 dello Statuto sarebbe stato, pertanto, rispettato, e la Commissione avrebbe dato corretta applicazione alla sentenza della Corte 28

giugno 1988. La Commissione aggiunge che il fatto che si sia arrivati al regolamento definitivo il 26 novembre 1986 è il frutto di una serie di circostanze anormali di cui essa non è assolutamente responsabile.

- 35 Per quanto attiene al capo della domanda dei ricorrenti diretto all'attribuzione di interessi compensativi come risarcimento del danno assertivamente derivato dalla perdita di potere di acquisto degli arretrati di retribuzione loro versati in base al regolamento n. 3294/88, il Tribunale deve, anzitutto, rilevare che « una controversia tra un dipendente e l'istituzione da cui egli dipende (...) si pone, nel caso in cui tragga origine dal rapporto d'impiego intercorrente fra l'interessato e l'istituzione, nell'ambito dell'art. 179 del Trattato CEE e degli artt. 90 e 91 dello Statuto » (sentenza della Corte 22 ottobre 1975, Meyer-Burckhardt/Commissione, causa 9/75, Racc. pag. 1171, in particolare pag. 1181). Secondo una costante giurisprudenza, per poter ottenere interessi compensativi il ricorrente deve dimostrare che l'istituzione ha commesso un illecito, che il danno è certo, reale e valutabile e che sussiste un nesso causale tra l'illecito e il danno asserito (sentenza del Tribunale 13 dicembre 1990, Moritz/Commissione, causa T-20/89, Racc. pag. II-769).
- 36 Il Tribunale ricorda che, se è pur vero che la decisione del Consiglio del 1981 non fissa termini entro i quali debba essere effettuata la revisione quinquennale da essa prevista, l'art. 65, n. 2, dello Statuto, in quanto stabilisce un termine massimo di due mesi per l'adozione di misure di adeguamento dei coefficienti correttivi, deve essere interpretato come espressione di un principio generale secondo cui le decisioni in tale materia devono essere prese senza ritardo ingiustificato. Qualsiasi ritardo ingiustificabile nell'emanazione della normativa che costituisce la base giuridica ai fini dell'adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti di ruolo e degli altri dipendenti dev'essere, quindi, considerato illecito.
- 37 Per quanto riguarda il problema del quando sussista ritardo e se questo sia giustificato, si deve tener conto del fatto che le istituzioni devono disporre di un termine ragionevole — in funzione delle circostanze del caso di specie e della complessità della questione — per elaborare le proprie proposte o decisioni. Conseguentemente, non è possibile fissare, in via generale, un termine entro cui una normativa come quella in esame deve essere emanata.

- 38 Orbene, il Tribunale rileva, nella specie, che la base giuridica della revisione quinquennale avrebbe dovuto essere approntata non oltre il 1986, considerato che a tale epoca il Consiglio disponeva di tutti gli elementi necessari per poter emanare un regolamento conforme a quanto prescritto dallo Statuto.
- 39 Il Tribunale ritiene, tuttavia, che, anche qualora il Consiglio avesse emanato un siffatto regolamento già nel 1986, resterebbe il fatto che il procedimento dal quale erano scaturite le varie proposte della Commissione al Consiglio si era già protratto eccessivamente. Tale ritardo, se può in parte spiegarsi con le molteplici discussioni tecniche tra tali uffici della Commissione e le organizzazioni sindacali e di categoria nonché con la complessità della questione, è stato determinato anche dal comportamento del Consiglio. L'esame delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione della normativa di cui trattasi — particolarmente il fatto che la Commissione disponeva già nel gennaio 1982 dei documenti pertinenti dell'ISCE ed il fatto che notevoli intervalli sono intercorsi fra talune riunioni preparatorie, contribuendo in tal modo a prolungare la durata di tale fase del procedimento — evidenzia che la detta normativa avrebbe in realtà potuto — e quindi dovuto — essere emanata già il 1° gennaio 1984. Il fatto che un regolamento valido sia stato emanato solamente nel 1988, a conclusione di una fase preparatoria di durata eccessiva ed ingiustificata, deve essere, quindi, considerato costitutivo di un illecito.
- 40 Il Tribunale ritiene assodato che i ricorrenti, per effetto di tale ritardo colposo, hanno subito un danno costituito dalla perdita di potere di acquisto degli arretrati di retribuzione che avrebbero dovuto essere liquidati nel corso del primo trimestre del 1984 e che lo sono stati solamente diversi anni più tardi. In tale contesto va osservato che sarebbe impossibile stabilire, salvo circostanze particolari, come i ricorrenti avrebbero speso gli arretrati loro spettanti se questi fossero stati versati tempestivamente. Non si tratta tuttavia, nelle cause presenti, di ricercare la prova di perdite individuali, bensì di verificare l'esistenza di fatti oggettivamente dimostrabili sulla base di dati precisi e resi pubblici. Con la produzione in giudizio di dati statistici pertinenti, non contestati dalla convenuta, i ricorrenti hanno sufficientemente provato la diminuzione del potere di acquisto che ha inciso sui loro arretrati di retribuzione nel periodo di cui trattasi.

- 41 Per contro, la tesi della Commissione secondo cui i nuovi coefficienti correttori, fissati dal regolamento n. 3294/88 e retroattivamente applicabili dal 1° gennaio 1981, hanno tenuto conto del danno eventualmente derivante da un tale deprezzamento, non merita accoglimento in quanto non considera il fatto che ai ricorrenti è stato corrisposto, con diversi anni di ritardo, solamente il valore nominale degli arretrati di retribuzione loro spettanti.
- 42 Dalle considerazioni che precedono risulta che il capo della domanda dei ricorrenti diretto all'attribuzione di interessi compensativi deve essere accolto con riguardo al periodo decorrente dal 1° gennaio 1984. Alle parti va concessa la facoltà di determinare di comune accordo, sulla base delle statistiche ufficiali della Comunità, l'importo preciso spettante ai ricorrenti; in mancanza di tale accordo, le parti dovranno fornire a questo Tribunale, entro il 1° giugno 1992, gli elementi che gli consentano di procedere alla determinazione delle somme di cui trattasi.

Sulle spese

- 43 A norma del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la convenuta è rimasta essenzialmente soccombente, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché i tre quarti delle spese dei ricorrenti, i quali sono rimasti soccombenti solo su un capo della domanda.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La Commissione è condannata a versare ai ricorrenti interessi compensativi come risarcimento del danno da essi subito all'atto della liquidazione degli arretrati di retribuzione loro spettanti, in ragione della perdita di potere d'acquisto che ha inciso sugli arretrati medesimi tra il 1° gennaio 1984 e il novembre 1988.

- 2) L'importo degli interessi compensativi dovrà essere calcolato sulla base delle statistiche ufficiali della Comunità relative all'andamento del potere d'acquisto nei vari Stati membri e dovrà essere determinato di comune accordo dalle parti.
- 3) In mancanza di tale accordo, le parti forniranno al Tribunale, entro il 1° giugno 1992, gli elementi che gli consentano di procedere alla determinazione dell'importo degli interessi da corrispondere.
- 4) Per il resto, il ricorso è respinto.
- 5) La Commissione sopporterà le proprie spese ed i tre quarti delle spese dei ricorrenti.

Saggio

Yeraris

Briët

Barrington

Vesterdorf

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 febbraio 1992.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Saggio