KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
BOBEK
ippreżentati fis-17 ta' Marzu 2016[1]

Kawża C-187/15

Joachim Pöpperl
vs
Land Nordrhein-Westfalen

[Talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Verwaltungsgericht Düsseldorf (qorti amministrattiva, Düsseldorf, il-Ġermanja)]

"Artikolu 45 TFUE — Moviment liberu tal-ħaddiema — Uffiċjali li jħallu l-Istat Membru tagħhom sabiex jidħlu f'impjieg fi Stat Membru ieħor — Leġiżlazzjoni li tipprovdi għan-nuqqas ta' applikazzjoni ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku u għat-trasferiment għal skema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali"

I – Introduzzjoni

1. Meta uffiċjali jiddeċiedu li jitilqu mis-servizz pubbliku fil-Land Nordrhein-Westfalen (il-konvenut) qabel l-irtirar, ma jibqgħux iktar intitolati li jipparteċipaw fl-iskema speċjali tal-pensjoni tas-servizz pubbliku. Il-perijodi ta' assigurazzjoni tagħhom ikkompletati taħt dik l-iskema speċjali huma retrospettivament ittrasferiti għall-iskema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali. Madankollu, trasferiment bħal dan jista' jirriżulta fi tnaqqis kunsiderevoli fl-ammont ta' pensjoni li eventwalment jirċievi l-uffiċjal.

2. J. Pöpperl (ir-rikorrent), preċedentement uffiċjal mal-konvenut, telaq mis-servizz pubbliku tal-Land Nordrhein-Westfalen sabiex jibda jaħdem fl-Awstrija. Id-domanda preliminari magħmula mill-qorti nazzjonali li qiegħda tisma' l-kawża tiegħu, il-Verwaltungsgericht Düsseldorf (qorti amministrattiva, Düsseldorf), essenzjalment tistaqsi jekk it-trasferiment obbligatorju għall-iskema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali u t-tnaqqis korrispondenti fid-drittijiet għall-pensjoni tar-rikorrent humiex kompatibbli mal-moviment liberu tal-ħaddiema ggarantit mill-Artikolu 45 TFUE.

II – Il-kuntest ġuridiku

A – *Id-dritt tal-UE*

3. L-Artikolu 45 TFUE jipprovdi kif ġej:

"1. Għandu jkun żgurat il-moviment liberu tal-ħaddiema fi ħdan l-Unjoni.

1 — Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

2. Dan jimplika l-abolizzjoni ta' kull diskriminazzjoni minħabba ċittadinanza bejn il-ħaddiema ta' l-Istati Membri dwar l-impjieg, il-paga u l-kondizzjonijiet l-oħra tax-xogħol.

[…]

4. Id-dispożizzjonijiet ta' dan l-Artikolu ma japplikawx għal impjieg fl-amministrazzjoni pubblika."

4. L-Artikolu 60 tar-Regolament (KE) Nru 883/2004[2] fih "Disposizzjonijiet speċjali għall-impjegati maċ-ċivil". L-Artikolu 60(2) jipprovdi li:

"2. […] jekk il-leġislazzjoni ta' Stat Membru kompetenti tagħmel il-kisba, il-likwidazzjoni, iż-żamma jew l-irkupru tad-dritt għal benefiċċji taħt skema speċjali għall-impjegati maċ-ċivil suġġetta għall-kondizzjoni li l-perjodi kollha ta' assigurazzjoni magħmula taħt skema speċjali, jew aktar minn skema waħda, għall-impjegati maċ-ċivil f'dak l-Istat Membru, jew il-leġislazzjoni ta' dak l-Istat Membru tqishom bħala ekwivalenti għal dawn il-perjodi, l-istituzzjoni kompetenti ta' dak l-Istat għandha tikkunsidra biss il-perjodi li jistgħu ikunu rikonoxxuti taħt il-leġislazzjoni applikata minnha.

Jekk, wara li jkunu ikkunsidrati l-perjodi magħmulin b'dan il-mod, il-persuna konċernata ma tissodisfax il-kondizzjonijiet biex tkun tista' tirċievi dawn il-benefiċċji, dawn il-perjodi għandhom jitqiesu għall-għoti ta' benefiċċji taħt l-iskema ġenerali jew, jekk ma jkunx hemm skema ġenerali, l-iskema applikabbli għal ħaddiema li jaħdmu b'idejhom jew għal ħaddiema klerikali, skont il-każ."

B – *Il-liġi nazzjonali*

5. Il-leġiżlazzjoni nazzjonali li tolqot id-drittijiet għall-pensjoni tar-rikorrent hija, fuq naħa waħda, il-Ktieb VI tal-Kodiċi Soċjali federali (iktar 'il quddiem "Ktieb VI SGB")[3] u, fuq in-naħa l-oħra, żewġ miżuri tal-Land Nordrhein-Westfalen: il-Liġi dwar il-Pensjonijiet tas-Servizz Pubbliku ta' Nordrhein-Westfalen (iktar 'il quddiem "LBeamtVG NRW")[4] u l-Liġi dwar is-Servizz Pubbliku ta' Nordrhein-Westfalen (iktar 'il quddiem "LBG NRW")[5].

6. Il-pensjoni tal-irtirar ta' uffiċjali tal-Land Nordrhein-Westfalen taqa' taħt l-LBeamtVG NRW. Il-punt 4 ta' din il-liġi jipprovdi, fost affarijiet oħra, li l-pensjonijiet tal-irtirar għandhom jiġu kkalkolati abbażi ta' remunerazzjoni pensjonabbli u servizz pensjonabbli. Fl-istess waqt, jirriżulta minn punt 28(3) LBG NRW li "[w]ara li ma jibqax fl-impjieg, l-ex uffiċjal ma għandu jkollu ebda dritt għal benefiċċji mingħand il-persuna li timpjegah, sakemm ma huwiex previst xorta oħra mil-liġi […]".

7. Fuq livell federali, il-punt 1 tal-Ktieb VI SGB jistabbilixxi l-qafas għall-iskema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali. Filwaqt li l-punt 5 tal-Ktieb VI SGB jeżenta lill-uffiċjali mill-iskema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali, il-punt 8 jagħmilhom suġġetti għaliha, jekk jitilqu mill-"impjieg tagħhom mingħajr dritt għal jew stennija ta' pensjoni mill-impjieg jew jekk tilfu d-dritt tagħhom għal pensjoni […]". L-iskema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali topera billi testendi lura fuq il-perijodu li matulu l-persuna kkonċernata baqgħet eżentata.

2 — Ir-Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-29 ta' April 2004, dwar il-kordinazzjoni ta' sistemi ta' sigurtà soċjali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 5, p. 72).

3 — Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) – Gesetzliche Rentenversicherung.

4 — Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz - LBeamtVG NRW).

5 — Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW).

8. Barra minn hekk, il-punt 107 (b) tal-Liġi dwar il-Pensjonijiet għal Uffiċjali Federali u Mħallfin [6] (iktar 'il quddiem "BeamtVG") jistabbilixxi regoli ġenerali dwar it-tqassim tal-ispejjeż relatati mal-benefiċċji tas-servizz pubbliku li għandhom jitħallsu minn persuna li timpjega rregolata taħt id-dritt pubbliku lil uffiċjal li, matul il-karriera tiegħu jew tagħha, ibiddel lill-persuna li timpjegah fis-settur pubbliku billi jitlaq minn Land sabiex imur f'ieħor jew billi jitlaq minn Land sabiex jaħdem għal xi ħadd ieħor fis-settur pubbliku federali jew vice versa. Dik id-dispożizzjoni u leġiżlazzjoni Ġermaniża relatata jipprovdu għal koordinazzjoni fir-rigward ta' pensjonijiet ta' uffiċjali li jbiddlu minn persuna li timpjega għal oħra fis-settur pubbliku fil-Ġermanja.

9. Il-punt 107(b) BeamtVG ġie emendat wara l-konklużjoni tat-Trattat tal-Istat dwar it-tqassim tal-benefiċċji tas-servizz pubbliku fil-każ ta' bidliet federali u transkonfinali tal-persuna li timpjega mill-gvern federali u l-Länder rispettivi (iktar 'il quddiem "it-Trattat tal-Istat") [7]. It-Trattat tal-Istat segwa riforma kostituzzjonali adottata fl-2006 li, fost affarijiet oħra, ittrasferixxiet il-kompetenza dwar pensjonijiet ta' uffiċjali mill-gvern federali lil-Länder.

III – Il-fatti, il-proċedura u d-domandi preliminari

10. Ir-rikorrent kien impjegat bħala uffiċjal – għalliem – mill-konvenut bejn l-1 ta' Settembru 1978 u l-31 ta' Awwissu 1999. Fil-31 ta' Awwissu 1999, huwa rriżenja sabiex imur jaħdem bħala għalliem mal-Land Kärnten fl-Awstrija.

11. Fil-25 ta' April 2013, il-konvenut informa lir-rikorrent li minħabba d-deċiżjoni tiegħu fil-passat li jitlaq mis-servizz pubbliku, huwa ma kienx intitolat għal pensjoni taħt l-iskema ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku. Minflok, huwa kien ġie ttrasferit għal u kopert taħt l-iskema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali għall-perijodu sħiħ kemm dam impjegat mal-konvenut.

12. Skont il-qorti tar-rinviju, il-pensjoni tar-rikorrent taħt l-iskema ta' pensjoni statutorja ġenerali tammonta għal somma mensili ta' EUR 1050.67. Madankollu, li kieku r-rikorrent kien intitolat għall-iskema ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku minflok ma ġie ttrasferit għall-iskema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni statutorja ġenerali għas-snin ta' servizz li kien ħadem għall-konvenut, huwa jkollu dritt għal pensjoni mensili li tammonta għal EUR 2263.03 jew saħansitra EUR 2728.18 [8].

13. Minħabba l-istat tiegħu bħala uffiċjal, ir-rikorrent ma kellux il-possibbiltà li jidħol f'sistema ta' assigurazzjoni għall-pensjoni addizzjonali u ma setax japplika għaliha retrospettivament. Huwa pprova jagħmel dan imma l-konvenut irrifjuta t-talba tiegħu b'deċiżjoni tal-10 ta' Frar 2009.

6 — Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes, Beamtenversorgungsgesetz.

7 — Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln, vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 (BGBl. 2010 I S. 1290). It-Trattat tal-Istat tas-16 ta' Diċembru 2009 u tas-26 ta' Jannar 2010 dwar it-tqassim tal-benefiċċji tal-uffiċjali fil-każ ta' bidliet transkonfinali federali u tal-istat tal-persuna li timpjega. It-Trattat tal-Istat daħal fis-seħħ fl-1 ta' Jannar 2011.

8 — Għal finijiet ta' kompletezza, għandu jingħad li l-gvern Ġermaniż u l-konvenut jikkontestaw il-paragun li għamlet il-qorti tar-rinviju fir-rigward tad-drittijiet għall-pensjoni tar-rikorrent skont l-iskema ta' pensjoni għas-servizz pubbliku, fuq naħa, u skont l-iskema ta' pensjoni statutorja ġenerali, min-naħa l-oħra. Huma jargumentaw li ż-żewġ kategoriji ta' drittijiet għal pensjoni huma differenti fin-natura u li drittijiet speċifiċi għal pensjoni jistgħu jiġu ddeterminati biss meta l-persuna kkonċernata effettivament tirtira, fid-dawl tas-sitwazzjoni legali eżistenti f'dak iż-żmien partikolari. Jien ma naqbilx għal żewġ raġunijiet. L-ewwel nett, fir-rigward ta' kemm huwa xieraq paragun bħal dan, kostrett nirreferi għall-analiżi li għamlet il-qorti tar-rinviju. It-tieni nett, il-klassifikazzjoni tal-benefiċċji tas-servizz pubbliku skont il-liġi Ġermaniża ma tistax taffettwa l-evalwazzjoni awtonoma tad-dritt tal-Unjoni ta' dik l-iskema, li tiffoka, min-natura tagħha stess, fuq operazzjoni fattwali ta' skema nazzjonali, u mhux fuq il-kategorija dommatika speċifika li tista' titpoġġa fiha mil-ligi nazzjonali. Minn dan il-lat, jidher li ma hemm xejn dubjuż mal-paragun li għamlet il-qorti tar-rinviju. Fir-rigward tal-operazzjoni sħiħa tagħha, l-iskema speċjali ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku ċertament li tista' titqies bħala sistema speċifika ta' pensjoni għall-uffiċjali.

14. Ir-rikorrent ma qabilx mat-trasferiment mill-iskema ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku għall-iskema ta' pensjoni statutorja ġenerali li ssemma iktar 'il fuq u kkontestah quddiem il-Verwaltungsgericht Düsseldorf (qorti amministrattiva, Düsseldorf). Id-deċiżjoni tar-rinviju ma tispjegax fid-dettall l-argumenti tar-rikorrent fil-kawża prinċipali. Madankollu, mit-test tad-deċiżjoni jista' jiġi konkluż li huwa jikkunsidra li dak it-trasferiment huwa inkompatibbli mal-Artikolu 45 TFUE.

15. Il-Verwaltungsgericht Düsseldorf (qorti amministrattiva, Düsseldorf) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u tirreferi d-domandi li ġejjin għal deċiżjoni preliminari:

"(1) L-Artikolu 45 TFUE għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali skont liema persuna impjegata bħala uffiċjal fi Stat Membru titlef id-drittijiet tagħha għall-pensjoni tal-irtirar (pensjonijiet tal-iskema ta' sigurtà soċjali tal-uffiċjali) li jirriżultaw minn impjieg bħala uffiċjal għaliex, sabiex tibda impjieg fi Stat Membru ieħor, din il-persuna ġiet irrilaxxata mis-servizz pubbliku fuq talba tagħha, meta fl-istess waqt il-leġiżlazzjoni nazzjonali tipprevedi li din il-persuna hija assigurata b'mod retroattiv fl-iskema statutorja ta' pensonijiet abbażi tas-salarju gross irċivut bħala uffiċjal, għalkemm id-drittijiet għall-pensjoni li jirriżultaw huma inqas mid-drittijiet għall-pensjoni tal-irtirar mitlufa?

(2) Jekk ir-risposta għall-ewwel domanda tkun fl-affermattiv għall-uffiċjali kollha jew għal x'uħud minnhom, l-Artikolu 45 TFUE għandu jiġi interpretat fis-sens li, fl-assenza ta' dispożizzjonijiet nazzjonali oħra, l-awtorità tal-ħatra preċedenti tal-uffiċjal inkwistjoni għandha tħallas lill-imsemmi uffiċjal l-ammont tal-pensjoni tal-irtirar abbażi tal-perijodu ta' servizz li jagħti dritt għall-pensjoni fil-pożizzjoni preċedenti tas-servizz pubbliku, imnaqqas bl-ammont tad-drittijiet għall-pensjoni li jirriżultaw mill-assigurazzjoni retroattiva, jew tikkumpensah finanzjarjament b'xi mod ieħor għat-telf tal-pensjoni tal-irtirar, għalkemm taħt il-leġiżlazzjoni nazzjonali jistgħu jingħataw biss il-benefiċċji tal-uffiċjali previsti minn din il-leġiżlazzjoni?"

16. Osservazzjonijiet bil-miktub ġew ippreżentati mill-gvern Ġermaniż, mill-konvenut [9] u mill-Kummissjoni. Dawk li ppreżentaw sottomissjonijiet bil-miktub, kif ukoll ir-rikorrent [10], ippreżentaw sottomissjonijiet orali f'seduta li nżammet fl-14 ta' Jannar 2016.

IV – Evalwazzjoni

A – *L-ewwel domanda*

17. Permezz tal-ewwel domanda tagħha, il-Verwaltungsgericht Düsseldorf (qorti amministrattiva, Düsseldorf) essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikolu 45 TFUE għandux jiġi interpretat bħala li jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li retrospettivament tbiddel, għall-iżvantaġġ tal-benefiċjarju, is-sistema tal-pensjoni li tapplika għal uffiċjal li rriżenja sabiex jassumi impjieg ġdid fi Stat Membru differenti.

18. Sabiex jiġi evalwat jekk il-leġiżlazzjoni inkwistjoni tikkostitwixxix diskriminazzjoni jew restrizzjoni (jew it-tnejn li huma) li hija inkompatibbli mal-moviment liberu tal-ħaddiema (taqsima 2), l-ewwel nett ser niddetermina liema dispożizzjonijiet tad-dritt tal-UE huma rilevanti għal din l-evalwazzjoni (taqsima 1).

9 — Permezz ta' ittra tal-10 ta' Awwissu 2015, il-konvenut qabel għal kollox mal-pożizzjoni espressa mill-gvern federali Ġermaniż mingħajr ma ppreżenta sottomissjonijiet bil-miktub separati.

10 — Ir-rikorrent ippreżenta sottomissjonijiet bil-miktub iżda għamel dan wara t-tmiem tal-fażi bil-miktub tal-kawża.

1. Il-liġi applikabbli

19. Ir-rikorrent u l-konvenut kif ukoll il-Kummissjoni jaqblu li l-Artikolu 45 TFUE japplika għall-fatti ta' din il-kawża. Tabilħaqq ma hemm l-ebda dubju li r-rikorrent huwa ħaddiem fis-sens tal-Artikolu 45 TFUE [11]. Fl-istess ħin, is-sitwazzjoni tiegħu ma taqax taħt l-eċċezzjoni tas-servizz pubbliku stabbilita fl-Artikolu 45(4) TFUE [12].

20. Għalhekk, l-applikabbiltà tal-Artikolu 45 TFUE għall-kawża preżenti ma tqajjem l-ebda kwistjoni. Għall-kuntrarju, ir-rilevanza tar-Regolament Nru 883/2004 hija kwistjoni.

21. Il-gvern Ġermaniż u l-konvenut jibbażaw fuq ir-Regolament Nru 883/2004, u speċifikament fuq l-Artikolu 60(2), sabiex isostnu l-kompatibbiltà tal-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni mal-Artikolu 45 TFUE. Ir-rikorrent ukoll jirreferi għar-Regolament Nru 883/2004, iżda għal skop differenti: huwa jenfasizza l-importanza marbuta b'dan ir-regolament mal-protezzjoni tad-drittijiet miksuba.

22. Huwa ċar li llum, id-drittijiet għas-sigurtà soċjali tal-uffiċjali huma suġġetti għal regoli ta' koordinazzjoni stabbiliti bir-Regolament Nru 883/2004. Inizjalment, skemi speċjali applikabbli għal uffiċjali ġew eskluży mill-koordinazzjoni intra-UE skont ir-Regolament (KEE) Nru 1408/71 [13], il-predeċessur tar-Regolament Nru 883/2004. B'reazzjoni għas-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-kawża Vougioukas [14], dik l-eċċezzjoni ġiet eliminata permezz tar-Regolament (KE) Nru 1606/98 [15].

23. Madankollu, minkejja li ġeneralment japplika għad-drittijiet għall-pensjoni tal-uffiċjali, ir-Regolament Nru 883/2004 ma japplikax għas-sitwazzjoni tar-rikorrent fuq il-fatti tal-kawża preżenti. Kif ġustament tirrileva l-Kummissjoni, ma huwiex l-għan tar-rikorrent li jittrasferixxi d-drittijiet tiegħu għall-pensjoni minn Stat Membru għal ieħor. Pjuttost, jixtieq li d-drittijiet għall-pensjoni tiegħu li akkwista fil-Ġermanja taħt l-iskema ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku jinżammu minkejja l-fatt li huwa ddeċieda li jmur jaħdem l-Awstrija.

24. Is-sitwazzjoni fattwali fil-kawża prinċipali ma tinvolvix xi koordinazzjoni tad-drittijiet għall-pensjoni tar-rikorrent fis-sens tar-Regolament Nru 883/2004. B'hekk, dak ir-Regolament ma japplikax fil-kawża preżenti. Għalhekk, l-analiżi tiegħi li ssegwi f'dawn il-konklużjonijiet ser issir biss fir-rigward tal-Artikolu 45 TFUE.

2. Evalwazzjoni fil-mertu

25. Il-Qorti rrikkonoxxiet li l-Istati Membri jżommu s-setgħa li jorganizzaw l-iskemi ta' sigurtà soċjali tagħhom. Madankollu, hija stqarret ripetutament ukoll li meta jeżerċitaw din is-setgħa, għandhom josservaw id-dispożizzjonijiet tat-Trattat li jirrigwardaw il-moviment liberu tal-ħaddiema [16].

11 — Ara, *inter alia*, id-digriet Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punt 19).

12 — L-ewwel nett, dik l-eċċezzjoni tikkonċerna *aċċess* għall-impjieg li ma huwiex inkwistjoni fil-kawża preżenti. It-tieni nett, il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat li għalliem ma huwiex kopert minn din l-eċċezzjoni. Ara d-digriet Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punti 21 sa 23 u l-ġurisprudenza ċċitata).

13 — Regolament (KEE) Nru 1408/71 tal-Kunsill, tal-14 ta' Ġunju 1971, dwar l-applikazzjoni tal-iskemi tas-siġurtà soċjali għall-persuni impjegati u l-familja tagħhom li jiċċaqilqu ġewwa l-Komunità (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 1, p. 35). Skont l-Artikolu 4(4) ta' dan ir-regolament, ma "għandux japplika […] għal skemi speċjali għall-impjegati fis-servizz ċivili u persuni trattati ta' hekk."

14 — C-443/93, UE:C:1995:394.

15 — Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1606/98, tad-29 ta' Ġunju 1998, li jemenda ir-Regolament (KEE) Nru 1408/71 dwar l-applikazzjoni tal-skemi tas-Sigurtà Soċjali għal persuni impjegati, għal persuni li jaħdmu għal rashom u għal membri tal-familji tagħhom li jiċċaqilqu fi ħdan il-Komunità u r-Regolament (KEE) Nru 574/72 li jniżżel il-proċedura għall-implimentazzjoni tar-Regolament (KEE) Nru 1408/71 bil-ħsieb li jiġu estiżi sabiex ikopru skemi speċjali għal persuni fis-servizz ċivili (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 3, p 308).

16 — L-iktar reċenti, is-sentenza *Il-Kummissjoni vs Ċipru* (C-515/14, EU:C:2016:30, punt 38 u l-ġurisprudenza ċċitata). Ara wkoll is-sentenza *Gouvernement de la Communauté française u Gouvernement wallon* (C-212/06, UE:C:2008:178, punt 43).

26. Dawk id-dispożizzjonijiet, li jinkludu l-Artikolu 45 TFUE, huma maħsuba li jiffaċilitaw, għaċ-ċittadini tal-UE, l-eżerċizzju tal-attivitajiet professjonali fit-territorju sħiħ tal-Unjoni Ewropea. Dawn jipprekludu miżuri li jistgħu jpoġġu ċittadini ta' Stati Membri fi żvantaġġ jekk ikunu jixtiequ jeżerċitaw attività ekonomika fi Stat Membru ieħor [17].

27. B'mod intuwittiv, jidher pjuttost ċar li l-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni tpoġġi lir-rikorrent f'ċertu żvantaġġ, minħabba d-deċiżjoni tiegħu li jmur jaħdem l-Awstrija. Kif tirrileva l-qorti tar-rinviju, dak l-iżvantaġġ partikolari jirriżulta fit-telf ta' iktar min-nofs l-ammont tad-drittijiet għall-pensjoni tiegħu.

28. Madankollu, tibqa' d-domanda, il-leġiżlazzjoni nazzjonali tammonta għal liema tip ta' żvantaġġ? Barra minn hekk, tista' tiġi ġġustifikata? Sabiex nirrispondi din id-domanda, ser nevalwa jekk dik il-leġiżlazzjoni hijiex diskriminatorja (taqsima a)); jew jekk tikkostitwixxix restrizzjoni għall-moviment liberu tal-ħaddiema (taqsima b)) u jekk iva, jekk din id-diskriminazzjoni jew restrizzjoni tistax tkun iġġustifikata (taqsima ċ)).

a) Eżistenza ta' diskriminazzjoni

29. Il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni tapplika għall-uffiċjali mingħajr distinzjoni abbażi ta' nazzjonalità. Għaldaqstant huwa pjuttost ċar li din ma tammontax għal diskriminazzjoni *diretta*: il-bażi pprojbita għal differenzjazzjoni (nazzjonalità) ma hijiex il-bażi għal differenzjazzjoni fil-kawża preżenti [18].

30. Madankollu, l-Artikolu 45 TFUE ma jipprojbixxix biss diskriminazzjoni diretta bbażata fuq nazzjonalità, iżda wkoll diskriminazzjoni indiretta [19].

31. Il-Qorti tal-Ġustizzja tikklassifika bħala diskriminazzjoni indiretta leġiżlazzjoni nazzjonali li tapplika irrispettivament min-nazzjonalità, iżda, fl-istess ħin hija *intrinsikament* suxxettibbli li taffettwa lil ħaddiema migranti *iktar* minn ħaddiema nazzjonali tal-Istat li l-leġiżlazzjoni tiegħu qiegħda tiġi kkontestata u jekk ikun hemm riskju li ser tkun ta' żvantaġġ partikolari għal dak tal-ewwel [20]. Il-Qorti tal-Ġustizzja pprovdiet ukoll li "[s]abiex miżura tkun tista' tiġi kkwalifikata bħala indirettament diskriminatorja, ma huwiex neċessarju li hija jkollha bħala l-effett li tiffavorixxi ċ-ċittadini nazzjonali kollha jew li tisfavorixxi biss liċ-ċittadini ta' Stati Membri oħra bl-esklużjoni taċ-ċittadini nazzjonali" [21]. Barra minn hekk, ma huwiex neċessarju li jiġi stabbilit li d-dispożizzjoni inkwistjoni fil-fatt taffettwa proporzjon sostanzjalment ikbar ta' ħaddiema migranti. Huwa suffiċjenti li hija tista' tipproduċi effett bħal dan [22].

32. F'din il-kawża, il-Kummissjoni ssostni li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni twassal għal diskriminazzjoni indiretta peress illi hija intrinsikament tista' taffettwa iktar lil ħaddiema migranti u tisfavorixxihom meta mqabblin ma' ħaddiema nazzjonali.

17 — Sentenzi *Il-Kummissjoni vs Ċipru* (C-515/14, EU:C:2016:30, punt 39 u l-ġurisprudenza ċċitata), u *Il-Kummissjoni vs Il-Belġju* (C-317/14, EU:C:2015:63, punt 22 u l-ġurisprudenza ċċitata).

18 — Sentenzi *Il-Kummissjoni vs Franza* (167/73, EU:C:1974:35, punt 44 sa 46), u *Marsman* (44/72, EU:C:1972:120, punt 4).

19 — Sentenza *Graf* (C-190/98, EU:C:2000:49, punt 14 u l-ġurisprudenza ċċitata).

20 — Sentenzi Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, punt 32 u l-ġurisprudenza ċċitata); sentenza *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH* (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 26 u l-ġurisprudenza ċċitata); *Erny* (C-172/11, EU:C:2012:399, punt 41 u l-ġurisprudenza ċċitata); u O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, punti 18 sa 20). Enfasi miżjuda.

21 — Sentenzi *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH* (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 27), u Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punt 41 u l-ġurisprudenza ċċitata).

22 — Sentenza *Larcher* (C-523/13, EU:C:2014:2458, punt 33 u l-ġurisprudenza ċċitata).

33. Madankollu, bħalma jispjegaw il-gvern Ġermaniż u l-konvenut, l-applikazzjoni tal-leġiżlazzjoni inkwistjoni ma hijiex marbuta mat-tluq tal-uffiċjal lejn Stat Membru ieħor. Għalhekk, l-applikazzjoni tagħha ma hijiex ikkawżata mill-fatt li uffiċjal jemigra lejn Stat Membru ieħor. Hija kkawżata mit-tluq tiegħu jew tagħha mis-servizz pubbliku tal-konvenut. B'hekk, skont il-gvern Ġermaniż u l-konvenut, ħaddiema li jħallu s-servizz pubbliku sabiex isibu impjieg fil-Ġermanja ma' persuni li jimpjegaw privati, jinsabu eżattament fl-istess sitwazzjoni bħal dawk li jitilqu sabiex imorru pajjiż ieħor.

34. Il-pożizzjoni mressqa mill-Gvern Ġermaniż u mill-konvenut ma hijiex illoġika. Tabilħaqq, ma hemm xejn fit-tħaddim tal-leġiżlazzjoni inkwistjoni li jagħmilha *intrinsikament* suxxettibbli li taffettwa ħaddiema migranti *iktar* milli taffettwa ħaddiema nazzjonali billi tqiegħed lil tal-ewwel fi żvantaġġ *partikolari*, jekk wieħed jaċċetta li l-fatt li jikkawża din il-konsegwenza huwa t-tluq mis-servizz pubbliku.

35. Nixtieq nenfasizza t-tliet kelmiet kollha tad-definizzjoni ta' diskriminazzjoni indiretta kif stabbilita mill-Qorti tal-Ġustizzja: *intrinsikament, iktar*, u *partikolari*. Dawn jirriflettu l-qofol tal-projbizzjoni ta' diskriminazzjoni indiretta: fuq bażi donnha newtrali ta' differenzjazzjoni, il-leġiżlazzjoni jew is-sistema inkwistjoni aktarx ser taffettwa iktar lill-grupp protett (f'dan il-każ, il-ħaddiema migranti) milli taffettwa lill-grupp ġenerali (f'dan il-każ, dawk li jibqgħu fil-Ġermanja iżda li jħallu s-servizz pubbliku). F'każijiet li jinvolvu diskriminazzjoni indiretta, tali evalwazzjoni nominali (*intrinsikament*) tista' mbagħad tiġi ssupplimentata b'argumenti statistiċi: jiġu affettwati *iktar* membri tal-grupp protett u/jew hemm żvantaġġ *partikolari*.

36. Madankollu, l-ebda wieħed minn dawk ir-rekwiżiti ma jidher issodisfatt mill-fatti ta' din il-kawża. Nominalment, il-leġiżlazzjoni inkwistjoni taffettwa lil ħaddiema migranti u ħaddiema li ma humiex migranti bl-istess mod: it-tnejn jitilfu l-benefiċċji għall-pensjoni tas-servizz pubbliku jekk jitilqu mis-servizz pubbliku tal-konvenut. Barra minn hekk, ma ġiex stabbilit li, f'termini purament kwantitattivi, ħaddiema migranti jkunu iktar affettwati mir-regola milli jkunu affettwati dawk li jibqgħu fil-Ġermanja iżda li jitilqu mis-servizz pubbliku. Fil-fatt, anki suppożizzjoni kuntrarja tista' tittieħed: in-numru ta' persuni li qegħdin jitilfu d-drittijiet tal-benefiċċju tal-pensjoni tas-servizz pubbliku minħabba li marru jaħdmu mas-settur privat fil-Ġermanja jista' jkun saħansitra iktar għoli min-numru ta' persuni li qegħdin jitilfu dawn id-drittijiet minħabba li mxew lejn Stat Membru ieħor.

37. Għalhekk, ma nikkunsidrax li, nominalment, il-leġiżlazzjoni inkwistjoni hija *intrinsikament* suxxettibbli li taffettwa ħaddiema migranti *iktar* milli taffettwa ħaddiema nazzjonali. Għal din ir-raġuni, jien tal-opinjoni li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni ma tiddiskriminax indirettament bejn ħaddiema migranti u ħaddiema li ma humiex migranti.

b) Eżistenza ta' restrizzjoni

38. Il-portata tal-Artikolu 45 TFUE hija madankollu mhux limitata għal diskriminazzjoni diretta u indiretta abbażi ta' nazzjonalità. Ġurisprudenza stabbilita [23] tal-Qorti tal-Ġustizzja tipprovdi li l-Artikolu 45 TFUE jiġbor fih ukoll regoli nazzjonali li japplikaw irrispettivament min-nazzjonalità tal-ħaddiema involuti, iżda li huma kapaċi li jtellfu jew irendu inqas attraenti l-eżerċizzju tal-moviment liberu tagħhom billi jipprekludu jew jiskoraġġixxu ċittadin nazzjonali ta' Stat Membru milli jħalli l-pajjiż ta' oriġini tiegħu. Dan jikkonċerna wkoll miżuri nazzjonali li japplikaw indistintament għal sitwazzjonijiet nazzjonali u transkonfinali iżda li jaffettwaw direttament l-aċċess għas-swieq tax-xogħol fi Stati Membri oħrajn [24].

23 — Pereżempju sentenzi *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH* (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 30 u l-ġurisprudenza ċċitata); *Las* (C-202/11, EU:C:2013:239, punt 20); *Casteels* (C-379/09, EU:C:2011:131, punt 22); *Gouvernement de la Communauté française u Gouvernement wallon* (C-212/06, EU:C:2008:178, punt 45 u l-ġurisprudenza ċċitata); u *Bosmann* (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 96 u l-ġurisprudenza ċċitata).

24 — Sentenza *Bosmann* (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 103).

39. Għalhekk, jidher ċar li, barra mill-kategoriji ta' diskriminazzjoni diretta u indiretta, hemm kategorija ta' restrizzjoni. Sabiex miżura nazzjonali taqa' f'dik il-kategorija, huwa biżżejjed li tkun suxxettibbli li *ttellef* jew li *trendi inqas attraenti* l-eżerċizzju tal-libertà inkwistjoni. B'din il-loġika, it-tqabbil bejn il-gruppi ta' referenza (li hija l-għodda analitika ewlenija għaż-żewġ tipi ta' diskriminazzjoni) huwa fil-biċċa l-kbira mrażżan. Minflok, għall-kategorija ta' restrizzjoni l-iffokar huwa biss fuq il-grupp protett, jiġifieri, il-ħaddiema migranti, u l-effetti li l-miżura kkontestata għandha fuq il-possibbiltà li jeżerċitaw moviment liberu skont it-Trattat.

40. Reċentement, il-Qorti tal-Ġustizzja evalwat leġiżlazzjoni Ċiprijotta li ċaħdet uffiċjali taħt il-45 sena mid-drittijiet tagħhom għall-pensjoni meta rriżenjaw mis-servizz pubbliku Ċiprijott sabiex jeżerċitaw attività professjonali fi Stat Membru ieħor. Il-Qorti kklassifikat din iċ-ċaħda bħala deterrent għall-uffiċjali li qed ifittxu li jitilqu l-impjieg tagħhom fis-servizz pubbliku Ċiprijott. Hija kkonkludiet li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni kienet tikkostitwixxi restrizzjoni fuq il-moviment liberu tal-ħaddiema għaliex taffettwa direttament l-aċċess ta' uffiċjali Ċiprijotti għas-swieq tal-impjieg fi Stati Membri oħrajn [25].

41. L-istess analiżi għandha tiġi applikata wkoll f'din il-kawża. Għalliem li huwa uffiċjal impjegat mill-konvenut u li jkun irid jaħdem fi Stat Membru ieħor ikollu jirrinunzja l-istat tiegħu bħala uffiċjal u l-benefiċċji assoċjati ma' dan. Naqbel mal-Kummissjoni li dan x'iktarx ser ifixkel, jew ċertament irendi inqas attraenti, l-eżerċitar tad-dritt tal-moviment liberu u li jiskoraġġixxi tali individwu milli jitlaq mill-impjieg mal-konvenut.

42. Fl-istess ħin, naħseb li l-effetti deterrenti tal-leġiżlazzjoni inkwistjoni ma humiex daqstant indiretti jew inċerti [26]. Fi kliem ieħor, hemm grad suffiċjenti ta' approssimazzjoni bejn il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni u l-impatt tagħha fuq ħaddiema migranti. Bħalma ġie sostnut iktar 'il fuq fit-taqsima ta' qabel din, jien naqbel mal-Ġermanja u l-konvenut li l-kawża *immedjata*, jew il-fatt li wassal, għat-tnaqqis fl-ammonti ta' benefiċċju għall-pensjoni tar-rikorrent kien il-fatt li telaq mis-servizz pubbliku tal-konvenut. Madankollu, sabiex ikun jista' jaħdem fl-Awstrija, ma kellu ebda għażla ħlief li jitlaq mis-servizz pubbliku. Għalhekk, il-konsegwenza li jitlef parti sostanzjali mid-drittijiet għall-pensjoni tiegħu kienet pjuttost *diretta* u *ċerta* u b'mod ċar kienet konnessa mal-eżerċizzju tal-moviment liberu tiegħu.

43. B'hekk, b'analoġija għall-pożizzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-kawża Il-Kummissjoni vs Ċipru, jien tal-opinjoni li l-leġiżlazzjoni f'din il-kawża tikkostitwixxi restrizzjoni għall-moviment liberu tal-ħaddiema. Din tiskoraġġixxi uffiċjali impjegati mill-konvenut milli jitilqu l-impjieg tagħhom sabiex jaċċessaw is-swieqi tax-xogħol ta' Stati Membri oħrajn.

c) Ġustifikazzjoni

44. Miżura nazzjonali li tikkorrispondi għal restrizzjoni fuq il-moviment liberu tal-ħaddiema ma hijiex permessa skont l-Artikolu 45 TFUE sakemm ma twettaqx waħda mill-għanijiet leġittimi mniżżlin fit-Trattat jew sakemm ma hijiex iġġustifikata minn raġunijiet superjuri ta' interess ġenerali.

25 — Sentenza Il-Kummissjoni vs Ċipru (C-515/14, EU:C:2016:30, punti 45, 47 u 51, u l-ġurisprudenza ċċitata).

26 — Sentenza Gouvernement de la Communauté française u Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punt 51); digriet Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punt 27); u sentenza *Graf* (C-190/98, EU:C:2000:49, punti 24 u 25)

45. Barra minn hekk, l-applikazzjoni ta' miżura bħal din għandha tkun proporzjonata għall-għan leġittimu mfittex. B'mod ġenerali, il-proporzjonalità hija l-eżami tal-bilanċ bejn l-għan(ijiet) iddikjarati u l-mezz(i) magħżulin. Sabiex ikunu konformi mal-prinċipju ta' proporzjonalità, il-miżuri adottati għandhom ikunu *xierqa* sabiex jintlaħqu l-għanijiet leġittimi; ma għandhomx jeċċedu dak li huwa *neċessarju* sabiex jintlaħqu (fejn hemm diversi alternattivi regolatorji, rimedju għandu jkun l-inqas wieħed oneruż); u l-iżvantaġġi kkaġunati ma għandhomx ikunu sproporzjonati għall-għanijiet imfittxija (*bilanċ intern*, jew proporzjonalità *stricto sensu*) [27].

46. Il-konvenut u l-gvern Ġermaniż isostnu li l-leġiżlazzjoni hija ġustifikata mill-għan leġittimu ta' li jiġi żgurat il-"funzjonament xieraq tas-servizz pubbliku".

47. Għandu jiġi enfasizzat li waqt is-seduta, il-konvenut ikkonferma li dan l-għan qed jipprova jintlaħaq *fil-livell tal-Nordrhein-Westfalen* (minflok fil-livell federali). Għalhekk ser jiġi kkunsidrat minn dik il-perspettiva. L-ikkundizzjonar tal-konċessjoni tal-iskema tal-benefiċċji tas-servizz pubbliku fuq l-uffiċjal li jibqa' jaħdem għall-konvenut sakemm jirtira għandu l-għan li jinkoraġġixxi ħaddiema kkwalifikati sabiex jibqgħu fis-servizz pubbliku ta' dak il-Land.

48. Jien naċċetta li għan bħal dan għandu mnejn jikkostitwixxi raġuni superjuri ta' interess pubbliku [28].

49. L-ewwel pass tal-analiżi tal-proporzjonalità jikkonsisti f'evalwazzjoni jekk il-mezzi magħżulin, jiġifieri, it-tnaqqis effettiv tad-drittijiet għall-pensjoni ta' ħaddiema li jitilqu mis-servizz pubbliku tal-Land qabel ma jirtiraw, humiex *xierqa* sabiex jintlaħaq l-għan iddikjarat, li huwa sabiex ħaddiema kkwalifikati jinżammu fis-servizz pubbliku tal-Land Nordrhein-Westfalen.

50. Jien ma naħsibx li dan huwa l-każ għal raġuni sempliċi: filwaqt li tistqarr li l-għan ta' din il-leġiżlazzjoni inkwistjoni huwa li jżomm lill-uffiċjali kkwalifikati impjegati mal-Land Nordrhein-Westfalen, l-istess leġiżlazzjoni tippermetti li l-uffiċjali "jitilqu" mil-Land sabiex jaħdmu ma' Länder Ġermaniżi oħra jew mal-gvern federali.

51. Kif ġie spjegat fis-seduta mill-konvenut, uffiċjali li jitilqu mil-Land Nordrhein-Westfalen sabiex jaħdmu ma' persuni oħrajn fis-settur pubbliku f'Land differenti jew fil-livell federali, fil-prinċipju, jibqgħu intitolati għall-iskema ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku, suġġetti għar-regoli stabbiliti mill-persuna li issa qiegħda timpjegahom fis-settur pubbliku. Dan huwa għaliex hemm mekkaniżmi ta' koordinazzjoni li jeżistu bejn il-konvenut u persuni oħrajn li jimpjegaw fis-settur pubbliku fil-Ġermanja.

52. Il-konvenut spjega waqt is-seduta li koordinazzjoni bħal din bejn dawk il-persuni li jimpjegaw fis-settur pubbliku fir-rigward ta' pensjonijiet ta' uffiċjali li jiċċaqilqu *fi ħdan* il-Ġermanja kienet prevista fil-leġiżlazzjoni applikabbli fiż-żmien rilevanti, jiġifieri, meta r-rikorrent irriżenja mis-servizz pubbliku.

53. Barra minn hekk, wara r-riforma kostituzzjonali tal-2006 fil-Ġermanja, il-kompetenza fuq il-pensjonijiet tas-servizz pubbliku ġiet ittrasferita mill-Gvern federali għall-Länder. Din il-bidla kienet segwita mill-konklużjoni tat-Trattat tal-Istat, li fil-preambolu tiegħu jenfasizza, fi kliem pjuttost espliċitu, l-importanza ta' mobilità intra-Ġermaniża ta' uffiċjali u l-ħtieġa konsegwenti ta' koordinazzjoni tad-drittijiet għall-pensjoni tagħhom.

27 — Sentenzi *Léger* (C-528/13, EU:C:2015:288, punt 58 u l-ġurisprudenza ċċitata); *Il-Kummissjoni* vs *Ċipru* (C-515/14, EU:C:2016:30, punt 54); *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH* (C-514/12, EU:C:2013:799, punt 36 u l-ġurisprudenza ċċitata); u *Casteels* (C-379/09, EU:C:2011:131, punt 30 u l-ġurisprudenza ċċitata). Ara wkoll il-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża C-134/15, *Lidl* (punt 40 u l-ġurisprudenza ċċitata).

28 — Ara, b'analoġija, id-digriet *Marhold* (C-178/04, EU:C:2005:164, punt 32 *et seq.*); sentenza *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, punt 80 *et seq.*). F'dawn il-kawżi, il-gvern Ġermaniż u Awstrijak rispettivament sostnew li l-miżuri nazzjonali inkwistjoni kienu ġġustifikati għaliex ippremjaw il-lealtà tal-uffiċjali, *in casu* professuri fl-università.

54. Fid-dawl ta' dawn l-elementi, ma naħsibx li s-sostituzzjoni tal-iskema ta' benefiċċji tal-uffiċjali mal-iskema ta' pensjoni statutorja ġenerali hija *xierqa* sabiex jintlaħaq l-għan li jiżgura l-funzjonament xieraq tas-servizz pubbliku tal-konvenut. Ma jistax jiġi sostnut li għan bħal dan qed jintlaħaq ġenwinament fil-livell tal-Land Nordrhein-Westfalen jekk, fl-istess waqt, il-leġiżlazzjoni applikabbli tippermetti "tluq" lejn servizz pubbliku ieħor ta' Länder u dak federali.

55. Għall-finijiet ta' kompletezza, jista' jingħad ukoll li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju u li ma tipprovdix għal bilanċ xieraq bejn l-interessi tal-partijiet differenti involuti.

56. Fir-rigward tal-element ta' *neċessità*, huwa ċar li l-għan iddikjarat jista' jintlaħaq b'mezzi inqas restrittivi. Pereżempju, fid-deċiżjoni tar-rinviju, il-qorti tar-rinviju stqarret li tliet Länder — Land Baden-Württemberg, Land Hessen u Land Niedersachsen — joffru lil uffiċjali li ġew rilaxxati mis-servizz pubbliku l-possibbiltà li jżommu l-benefiċċji tagħhom li jikkorrispondu mas-snin li wettqu fis-servizz pubbliku. Ma hemm l-ebda raġuni sabiex nassumi li dawk il-Länder ma jipprovawx ukoll jilħqu l-għan tal-"funzjonament xieraq tas-servizz pubbliku". Madankollu, dak li huwa sinjifikattiv huwa l-fatt li jagħmlu dan permezz ta' mezzi inqas oneruż.

57. Finalment, nikkunsidra li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni ma tistabbilixxix *bilanċ raġonevoli* bejn l-interessi pubbliċi u privati involuti. Ir-rikorrent ħadem għall-konvenut għal iktar minn 20 sena. Dan huwa perijodu sostanzjali fil-karriera ta' persuna. Skont id-deċiżjoni tar-rinviju, id-drittijiet għall-pensjoni tar-rikorrent li jirriżultaw huma inqas minn nofs dak li kieku jkunu jekk il-leġiżlazzjoni inkwistjoni ma kinitx telimina d-drittijiet tiegħu għall-iskema ta' benefiċċji tas-servizz pubbliku mat-tluq tiegħu lejn l-Awstrija. Din il-konsegwenza tolqotni bħala partikolarment ħarxa mill-perspettiva tar-rikorrent minn naħa, filwaqt li hija partikolarment ta' benefiċċju għall-konvenut min-naħa l-oħra.

58. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi l-ewwel domanda preliminari fis-sens li l-Artikolu 45 TFUE għandu jiġi interpretat bħala li jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li twassal għal tnaqqis sostanzjali fid-drittijiet għall-pensjoni ta' ħaddiem, bħal fil-każ tar-rikorrent fil-kawża prinċipali, permezz tad-deċiżjoni tiegħu li jmur jaħdem fi Stat Membru ieħor.

B – *It-tieni domanda*

59. Permezz tat-tieni domanda preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi liema azzjonijiet għandhom jittieħdu mill-awtoritajiet nazzjonali kompetenti jekk jiġi stabbilit li l-Artikolu 45 TFUE jipprekludi l-leġiżlazzjoni inkwistjoni. Hija tistaqsi dwar il-konsegwenzi li jirriżultaw jekk potenzjalment tinstab inkompatibbiltà u l-mod kif sentenza bħal din mill-Qorti tal-Ġustizzja għandha tiġi implementata fuq livell nazzjonali.

60. Tradizzjonalment, kwistjonijiet bħal dawn jitħallew għad-diskrezzjoni tal-awtoritajiet nazzjonali kompetenti, skont il-prinċipju ta' awtonomija proċedurali nazzjonali, kif ukoll peress li jinvolvu l-interpretazzjoni jew l-ifformular mill-ġdid potenzjali ta' liġijiet nazzjonali[29]. Madankollu, sabiex nipprovdi lill-qorti tar-rinviju b'risposta utli għal domanda li għamlet b'mod espliċitu, tal-inqas ser nindirizza din il-kwistjoni billi niddeskrivi l-gwida rilevanti li tista' tiġi inferita minn ġurisprudenza eżistenti tal-Qorti tal-Ġustizzja.

29 — Pereżempju, fil-kuntest tal-proċedura tad-deċiżjonijiet preliminari, l-Avukat Ġenerali Lenz diġà stqarr fil-konklużjonijiet tiegħu fil-kawża *Wagner Miret* li "l-Qorti tal-Ġustizzja la għandha l-inkarigu li tinterpreta u lanqas il-kompetenza sabiex tinterpreta dispożizzjonijiet legali tal-Istati Membri" [traduzzjoni mhux uffiċjali] (C-334/92, EU:C:1993:322, punt 20).

61. Fil-proponiment ta' risposta għat-tieni domanda tal-qorti tar-rinviju, l-analiżi tiegħi ser tkun fuq żewġ livelli: strutturali u individwali.

1. Livell strutturali

62. Skont ġurisprudenza stabbilita, leġiżlazzjoni nazzjonali li ma hijiex kompatibbli mad-dritt tal-UE għandha tiġi interpretata f'konformità magħha. Jekk dak jirriżulta impossibbli, ma għandhiex tibqa' tiġi applikata [30]. Minkejja dan, ma hemmx ordni ta' preċedenza stretta bejn it-tnejn: l-ordni tagħhom ser tiddependi mill-każ individwali [31]. B'mod ġenerali, madankollu, interpretazzjoni konformi mad-dritt tal-UE tista' tkun iktar rakkomandabbli peress li timminimizza l-impatt fuq is-sistema legali nazzjonali [32], bla ħsara għall-fatt li xorta tkun tista' tiżgura l-kompatibbiltà mad-dritt tal-UE permezz tal-interpretazzjoni.

63. Anki jekk *interpretazzjoni konformi mad-dritt tal-UE* tista' tkun l-approċċ ippreferut, din għandha l-limiti ċari tagħha. B'mod partikolari, il-Qorti tal-Ġustizzja rrikonoxxiet li interpretazzjoni konformi mad-dritt tal-UE ma tistax isservi bħala l-bażi għal interpretazzjoni ta' liġi nazzjonali *contra legem* [33].

64. Naqbel mar-rikorrent li jidher li ntlaħaq dan il-limitu f'din il-kawża. Skont id-deċiżjoni tar-rinviju, u bħalma ġie spjegat iktar waqt is-seduta, l-awtoritajiet kompetenti jistgħu jissodisfaw talbiet għal pensjoni biss fuq il-bażi u fil-limiti li kjarament tipprovdi l-liġi, bħalma huwa rikjest mill-prinċipju ta' legalità. F'dawk iċ-ċirkustanzi, is-suġġeriment tal-Kummissjoni sabiex taqra dispożizzjoni "sakemm ma huwiex previst xorta oħra mil-liġi" fil-punt 28(3) LBG NRW, bħala li tirreferi għad-dritt tal-UE, u sabiex tinterpreta talbiet għall-pensjoni fuq il-bażi ta' dik l-interpretazzjoni, donnu huwa wisq eżaġerat. Madankollu, huwa f'idejn il-qorti nazzjonali sabiex taċċerta jekk tali qari tal-leġiżlazzjoni nazzjonali jwassalx għal interpretazzjoni *contra legem*.

65. Issa, meta l-interpretazzjoni konformi mad-dritt tal-UE tirriżulta impossibbli, il-qorti nazzjonali xorta għandha l-obbligu li tagħti d-dritt tal-UE l-effett sħiħ tiegħu, jekk ikun hemm bżonn, billi *twaqqaf milli tapplika* dispożizzjonijiet inkompatibbli tal-liġi nazzjonali, mingħajr it-tħassir preċedenti ta' dawk id-dispożizzjonijiet [34].

66. Madankollu, f'din il-kawża, x'iktarx li dan il-metodu ta' evitar ta' inkompatibbiltà mad-dritt tal-UE ser jippreżenta lill-awtoritajiet nazzjonali kompetenti bi problemi prattiċi simili. Korpi ta' sigurtà soċjali ma jistgħux joperaw f'din il-lakuna legali li tidher li se jkun ir-riżultat jekk il-liġi nazzjonali f'din il-kawża sempliċiment tiġi applikata b'mod żbaljat. Għal darba oħra, jekk it-twaqqif tal-applikazzjoni ta' punt 28(3) LBG NRW toħloqx tali lakuna legali jew jekk tistax tiġi kkumpensata minn dispożizzjoni oħra ta' liġi nazzjonali, hija f'idejn il-qorti nazzjonali sabiex tivverifika dan.

67. Fid-dawl ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, huwa ġust li wieħed jammetti li soluzzjoni strutturali li ġġib lill-liġi nazzjonali f'konformità mal-Artikolu 45 TFUE x'iktarx ser ikollha tkun waħda leġiżlattiva, kif ġie enfasizzat kemm mir-rikorrent kif ukoll mill-konvenut waqt is-seduta. Fil-qasam tad-drittijiet tas-sigurtà soċjali, il-prattika ta' korpi amministrattivi jew ġudizzjarji li jinterpretaw ir-regoli

30 — Ara *inter alia* l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Kokott, *Taricco et* (C-105/14, EU:C:2015:293, punti 107 sa 111 u l-ġurisprudenza ċċitata).

31 — Minn naħa waħda, ara *inter alia* sentenzi *Pflücke* (C-125/01, EU:C:2003:477, punt 48); *Santex* (C-327/00, EU:C:2003:109, punti 62 to 65); u *Murphy et* (157/86, EU:C:1988:62, punt 11) li juru preferenza għal interpretazzjoni konformi mad-dritt tal-UE. Min-naħa l-oħra, ara pereżempju s-sentenza fil-kawża *Adeneler et* (C-212/04, EU:C:2006:443, punti 113 u 124) li tistqarr li l-obbligu ta' interpretazzjoni konformi mad-dritt tal-UE ġiet imposta b'mod partikolari fejn dispożizzjoni ta' direttiva ma għandhiex effett dirett, jiġifieri, timplika li fil-fatt li interpretazzjoni konformi mad-dritt tal-UE tapplika biss meta effett dirett huwa impossibbli.

32 — Ara, b'mod ġenerali, S. Prechal, *Directives in EC Law*, it-tieni edizzjoni, Oxford University Press, 2005, p. 314 u 315.

33 — Reċentement *inter alia* s-sentenza Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punti 31 u 32 u l-ġurisprudenza ċċitata).

34 — Reċentement inter alia s-sentenza Taricco *et* (C-105/14, EU:C:2015:555, punt 49 u l-ġurisprudenza ċċitata).

applikabbli b'mod wiesa', jew li jwarrbu fil-ġenb dawk ir-regoli, fuq bażi *ad hoc*, tista' ċertament tikkostitwixxi rimedju "emerġenza" f'każ individwali li jikkumpensa għan-nuqqas ta' soluzzjoni sistematika. Fuq medda twila ta' żmien, madankollu, x'iktarx li ma hijiex se tissodisfa l-ħtiġijiet tal-prevedibbiltà tal-liġi [35] u l-legalità ta' azzjoni amministrattiva.

2. Livell individwali

68. Għal darba oħra hija ġurisprudenza stabbilita li huma l-qrati nazzjonali li għandhom jiżguraw protezzjoni legali li persuni jisiltu mill-effett dirett tad-dispożizzjonijiet tad-dritt tal-UE, bħall-Artikolu 45 TFUE [36]. Barra minn hekk, il-Qorti tal-Ġustizzja sostniet li fejn dispożizzjoni ta' liġi nazzjonali hija kklassifikata bħala restrizzjoni mhux ġustifikata fuq il-moviment liberu tal-ħaddiema, "il-membri tal-grupp li jitqiegħdu fi żvantaġġ għandhom jiġu trattati bl-istess mod u jkunu suġġetti għall-istess arranġamenti bħall-persuni oħra kkonċernati" [37].

69. Ninnota d-diffikultà li tista' teżisti f'din il-kawża fejn tidħol il-kalkolazzjoni tal-ammont ta' benefiċċji tal-pensjoni li r-rikorrent għandu jkun intitolat għalih. Madankollu, mid-deċiżjoni tar-rinviju jidher li huwa possibbli li titwettaq evalwazzjoni bħal din fir-rigward tar-rikorrent minkejja t-tluq tiegħu mill-impjieg mal-konvenut.

70. Jien tal-opinjoni li r-rikorrent għandu jkollu dritt li jitlaq mis-servizz pubbliku tal-konvenut sabiex jaħdem fi Stat Membru ieħor mingħajr ma d-drittijiet għall-pensjoni jonqsulu iktar minn dawk ta' ħaddiema li, f'ċirkustanzi paragunabbli, jitilqu mis-servizz pubbliku tal-konvenut iżda li jibqgħu jaħdmu bħala uffiċjali xi mkien ieħor fil-Ġermanja.

71. Huwa f'idejn l-awtoritajiet nazzjonali sabiex jaċċertaw liema huma dawn id-drittijiet paragunabbli u sabiex ifittxu, fil-limiti tal-liġi nazzjonali, għall-mezzi li jagħtuhom is-setgħa sabiex jagħtuhom lir-rikorrent għall-perijodu li matulu ħadem mal-konvenut.

72. Għar-raġunijiet diskussi iktar 'il fuq, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi għat-tieni domanda preliminari fis-sens li hija r-responsabbiltà tal-awtoritajiet nazzjonali kompetenti li jidentifikaw, bl-applikazzjoni tal-liġi nazzjonali tagħhom stess u bbażati fuq l-awtonomija proċedurali li jgawdu l-Istati Membri, il-mezzi li jikkonferixxulhom l-awtorità sabiex jagħtu lir-rikorrent fil-kawża prinċipali drittijiet għall-pensjoni paragunabbli ma' dawk li kieku kien jirċievi għall-perijodu li matulu ħadem mal-konvenut li kieku ddeċieda li jaħdem ma' xi ħadd ieħor fis-settur pubbliku fil-Ġermanja.

73. Finalment, bħala *post scriptum*, għandu jiġi enfasizzat li l-analiżi li saret f'din il-konklużjoni tikkonċerna biss id-"dritt ta' ħaddiem li jitlaq" mis-suq tax-xogħol ta' Stat Membru, previst mill-Artikolu 45 TFUE. Kif għidt iktar 'il fuq, ir-Regolament Nru 883/2004 ma huwiex applikabbli f'din il-kawża. Għalhekk, il-konklużjonijiet mogħtija f'din il-konklużjoni ma jaffettwaw bl-ebda mod id-drittijiet individwali jew l-obbligi tal-Istati Membri skont dak ir-regolament.

35 — Il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja f'kawżi ta' ksur fir-rigward tal-implementazzjoni ta' direttivi forsi jistgħu jista' jsir riferiment għalihom b'analoġija f'dan ir-rigward. Ara, *inter alia*, is-sentenza Il-Kummissjoni vs Ir-Renju Unit (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 34 u l-ġurisprudenza ċċitata).

36 — Sentenza Factortame *et* (C-213/89, EU:C:1990:257, punt 19 u l-ġurisprudenza ċċitata) jew il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Ruiz-Jarabo Colomer fil-kawża *Terhoeve* (C-18/95 EU:C:1998:177, punt 73).

37 — Sentenza Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punt 57 u l-ġurisprudenza ċċitata).

V – Konklużjoni

74. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tirrispondi d-domandi preliminari magħmula lilha mill-Verwaltungsgericht Düsseldorf (qorti amministrattiva, Düsseldorf) kif ġej:

(1) L-Artikolu 45 TFUE għandu jiġi interpretat bħala li jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li twassal għal tnaqqis sostanzjali fid-drittijiet għall-pensjoni ta' ħaddiem, bħal fil-każ tar-rikorrent fil-kawża prinċipali, permezz tad- deċiżjoni tiegħu li jmur jaħdem fi Stat Membru ieħor.

(2) Hija r-responsabbiltà tal-awtoritajiet nazzjonali kompetenti li jidentifikaw, bl-applikazzjoni tal-liġi nazzjonali tagħhom stess u bbażati fuq l-awtonomija proċedurali li jgawdu l-Istati Membri, il-mezzi li jikkonferixxulhom l-awtorità sabiex jagħtu lir-rikorrent fil-kawża prinċipali drittijiet għall-pensjoni paragunabbli ma' dawk li kieku kien jirċievi għall-perijodu li matulu ħadem mal-konvenut li kieku ddeċieda li jaħdem ma' xi ħadd ieħor fis-settur pubbliku fil-Ġermanja.