CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 9 luglio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Premessa

1. La questione pregiudiziale che siete chiamati a risolvere vi è stata deferita dal Tribunal du travail di Bruxelles. Essa verte sull'applicabilità, sotto il profilo del diritto comunitario, della normativa belga relativa all'uso delle lingue in materia giudiziaria.

2. Il ricorrente nella causa principale è un cittadino belga che ha chiesto una pensione di vecchiaia alle autorità belghe per i periodi di attività lavorativa compiuti in Belgio. L'Office national des pensions (ONP), convenuto nella causa principale, gli ha negato questa pensione. Contro la decisione di rifiuto il ricorrente ha proposto ricorso, redigendo l'atto introduttivo in francese. Secondo le norme nazionali di procedura, tale atto avrebbe dovuto essere redatto in lingua olandese, pena la nullità del ricorso dichiarata d'ufficio dal giudice.

3. Il tribunale adito (Tribunal du travail di Bruxelles) vorrebbe sapere, ai fini dell'emananda sentenza, se l'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1408/71 [1] debba essere interpretato nel senso che il regolamento — considerato nel suo insieme o solo nell'art. 84, n. 4 — si applica a dei lavoratori che siano stati soggetti ad una sola normativa nazionale, quella cioè dello Stato di cui hanno la cittadinanza e sul territorio del quale hanno risieduto e lavorato.

4. In secondo luogo, il giudice di rinvio desidera sapere se l'art. 3 del regolamento n. 1408/71 debba essere interpretato nel senso che vieta le discriminazioni sia a favore che a danno dei cittadini di uno Stato membro rispetto ai cittadini di altri Stati membri stabilitisi sul territorio di detto Stato.

5. In terzo luogo, il giudice a quo chiede se gli artt. 48, n. 1, e 51 del Trattato CEE debbano essere interpretati nel senso che la libera circolazione dei lavoratori deve essere garantita non solo per il caso in cui il lavoratore si sposta fra due o più Stati membri della Comunità, ma anche se egli si sposta all'interno di un singolo Stato, con la conseguenza che, in quest'ultimo caso, le misure adottate per l'attuazione della libera circolazione, in particolare l'art. 84, n. 4, del regolamento n. 1408/71, si applicano anche ai lavoratori che esercitano il diritto di libera circolazione spostandosi all'interno di un solo Stato membro, di cui sono cittadini, e fissando di volta in volta la propria residenza in circoscrizioni giudiziarie diverse, nelle quali vigono norme giuridiche differenti, specie a proposito della lingua in cui va redatto l'atto introduttivo dei ricorsi proponibili davanti ai giudici competenti a conoscere delle cause relative alle materie di cui all'art. 4 del regolamento n. 1408/71.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Nella versione codificata di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230 del 22 agosto 1983, pag. 6).

6. Per quanto riguarda il testo delle questioni pregiudiziali deferite alla Corte e per quanto riguarda le disposizioni, sia nazionali che di diritto comunitario, richiamate, si rinvia alla relazione d'udienza.

7. Nelle sue osservazioni scritte in merito alla domanda di decisione pregiudiziale il convenuto ha dichiarato di aver respinto la domanda del ricorrente volta ad ottenere la pensione di vecchiaia perché contraria al principio dell'unità della carriera lavorativa, dato che l'interessato aveva maturato spettanze di pensione nell'ambito del regime previdenziale istituito a favore dei dipendenti delle Comunità europee. La dichiarazione del convenuto su questo punto costituisce, di tutti gli argomenti sollevati nel presente dibattito, quello che depone a favore dell'esistenza di un elemento comunitario nella carriera lavorativa del ricorrente.

8. Dal fascicolo di causa, trasmesso dal giudice di rinvio su domanda della Corte, emerge che il ricorrente ha lavorato per 29 anni presso il Consiglio delle Comunità europee.

9. Per una più ampia esposizione degli antefatti, delle norme giuridiche applicabili nonché degli argomenti dei partecipanti al procedimento, faccio rinvio alla relazione d'udienza.

B — Il mio punto di vista

10. Per risolvere le questioni pregiudiziali proposte, occorre in primo luogo determinare se il diritto comunitario trovi applicazione in situazioni come quella dalla quale trae origine la causa principale.

11. Il giudice di rinvio segnala che la disciplina nazionale sull'uso delle lingue può essere d'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno del territorio belga e chiede quindi se, per questo motivo, talune norme comunitarie non prevalgano su questa disciplina.

12. *I* — Stando alla *descrizione fatta dal giudice di rinvio*, la situazione che caratterizza il presente caso sarebbe una situazione puramente interna. Il problema deve essere affrontato partendo anzitutto da questa descrizione.

13. Si può affermare che nel sistema giuridico comunitario esiste il principio secondo cui il diritto comunitario non si applica a situazioni puramente interne, e i cittadini nazionali non sono legittimati a far valere la parità di trattamento con i cittadini di altri Stati membri [2]. In compenso, i cittadini nazionali possono benissimo invocare a loro favore le norme di diritto comunitario qualora la loro situazione presenti un elemento specificamente comunitario [3]. In linea generale, si tratta di situazioni che vanno oltre i limiti geografici del singolo Stato membro, sia per quanto riguarda l'acquisizione di un diritto riconosciuto dall'ordinamento comunitario sia per quanto riguarda l'esercizio di tale diritto.

2 — V. sentenze 28 marzo 1979, Saunders (causa 175/78, Racc. pag. 1129); 28 giugno 1984, Moser /Land Baden-Württemberg (causa 180/83, Racc. pag. 2539); 23 gennaio 1986, Iorio/Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (causa 298/84, Racc. pag. 251); 27 ottobre 1982, Morson e Jhajan/Paesi Bassi (cause riunite 35/82 e 36/82, Racc. pag. 3723).

3 — V. ad esempio, sentenze 7 febbraio 1979, Knoors/Staatssekretär für Wirtschaft (causa 115/78, Racc. pag. 399); 6 ottobre 1981, Broekmeulen/Huisarts Registratrie Commissie (causa 246/80, Racc. pag.2311); 25 febbraio 1986, Spruyt/Sociale Verzekeringsbank (causa 254/84, Racc. pag. 685); 25 febbraio 1986, De Jong/Sociale Verzekeringsbank (causa 254/84, Racc. pag. 671); 27 settembre 1988, Lenoir/Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes (causa 313/86, Racc. pag. 5391).

14. Non è assolutamente necessario che un cittadino comunitario abbia fatto uso della libertà di circolazione, riconosciutagli in quanto lavoratore, nel corso della sua carriera professionale perché egli possa trovarsi in una situazione disciplinata dal diritto comunitario. Tuttavia, le situazioni rilevanti per il diritto comunitario presuppongono tutte che siano state varcate delle frontiere nazionali [4].

15. Nelle sue osservazioni scritte la Commissione esprime il parere che l'applicabilità del diritto comunitario non presupponga necessariamente l'esercizio del diritto di libera circolazione: ritiene tuttavia che essa richieda, nella situazione in cui si trova il lavoratore, la presenza di un «elemento europeo». Questo «elemento europeo» mancherebbe, appunto, nel caso in esame, stando alla descrizione fattane dal *giudice di rinvio*. Il problema essenziale consiste quindi nel determinare se l'art. 84, n. 4, del regolamento n. 1408/71 sia, ciò malgrado, applicabile, ed eventualmente in quali condizioni lo sia. Per risolvere questo problema, è necessario interpretare l'art. 84, n. 4, alla luce del sistema stesso del regolamento.

16. Si considerino anzitutto la base giuridica e le finalità del regolamento n. 1408/71. L'art. 51 del Trattato CEE, che costituisce il fondamento giuridico del detto regolamento, è così redatto:

«Il Consiglio, con deliberazione unanime su proposta della Commissione, adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto:

a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste,

b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti sui territori degli Stati membri».

17. Dall'art. 51 del Trattato CEE non è possibile dedurre direttamente dei diritti a favore del singolo. Al contrario, è stata necessaria a tal fine l'adozione di misure di attuazione.

18. Basandosi su quest'articolo, il Consiglio ha emanato il regolamento n. 1408/71, i cui considerandi contengono i seguenti passaggi:

«considerando che, date le rilevanti differenze esistenti tra le legislazioni nazionali quanto al loro campo di applicazione "ratione personae", è preferibile stabilire il principio secondo cui il regolamento è applicabile *a tutti i cittadini degli Stati membri* [5] assicurati nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale organizzati in favore dei lavoratori subordinati;

considerando che le norme di coordinamento delle legislazioni nazionali sulla sicurezza sociale s'inseriscono nel quadro della libera circolazione dei lavoratori cittadini degli Stati membri e devono perciò contribuire al

4 — v. nota n. 3.

5 — Il corsivo è mio.

(...), garantendo all'interno della Comunità, da un lato, *a tutti i cittadini* degli Stati membri *la parità di trattamento* di fronte alle diverse legislazioni nazionali, e, dall'altro, ai lavoratori e ai loro rispettivi aventi diritto il beneficio delle prestazioni di sicurezza sociale, qualunque sia il luogo di occupazione o di residenza».

19. L'interpretazione del regolamento non può fare astrazione da questa definizione degli obiettivi ad esso assegnati.

20. Il campo di applicazione ratione personae del regolamento è precisato dall'art. 2, n. 1, redatto nei seguenti termini:

«Il presente regolamento *si applica ai lavoratori* che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono *cittadini di uno degli Stati membri*, oppure (...)» [6].

21. Isolata dal suo contesto, questa disposizione potrebbe (nella sfera di applicazione ratione materiae del regolamento, definita all'art. 4) essere considerata come base giuridica che consente l'applicazione del regolamento a tutte le situazioni interne, ma tale interpretazione sarebbe infondata. Il regolamento n. 1408/71 è infatti un semplice atto normativo di coordinamento, senza incidenza sul modo in cui il diritto interno configura le situazioni di di previdenza sociale che ricadono sotto la sua disciplina [7].

22. Non è necessario né giustificato far sì che una norma comunitaria si applichi a situazioni di previdenza sociale soggette unicamente al diritto interno. Fin quando non esisterà una norma giuridica comunitaria che la autorizzi, tale applicazione si traduce in un'ingerenza illegittima nelle competenze degli Stati membri e viola quindi la ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri.

23. Una definizione corretta della sfera personale di applicazione del regolamento n. 1408/71 non può prescindere da queste considerazioni. Il che spiega la necessità della presenza di un elemento internazionale, di un elemento europeo, perché la situazione considerata possa venire disciplinata dal regolamento comunitario. Questo elemento europeo può variare a seconda delle circostanze e della prestazione di cui trattasi. Nel caso, ad esempio, di prestazioni familiari [8], le condizioni di applicazione del diritto comunitario potranno differire da quelle proprie dei casi di pensione di vecchiaia [9].

24. Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 84, n. 4, del regolamento n. 1408/71, la Corte ne ha già definito le condizioni nella

6 — Il corsivo è mio.

7 — Sentenze 24 settembre 1987, Sociale Verzekeringsbank/De Rijke (causa 43/86, Racc. pag. 3611); 21 febbraio 1991, Daalmeijer (causa C-245/88, Racc. pag. I-555).

8 — Sentenza 27 settembre 1988, Lenoir (causa 313/86, Racc. pag. 5391).

9 — Sentenze 25 febbraio 1986, De Jong (causa 254/84, Racc. pag. 671), e Spruyt (causa 284/84, Racc. pag. 685).

causa Maris [10]. Essa ha affermato nella relativa sentenza:

«Va tuttavia osservato che l'art. 84, n. 4, riguarda unicamente le domande proposte dalle persone che rientrano nella sfera di applicazione del regolamento n. 1408/71 e i documenti prodotti al fine di comprovare i loro diritti, non già la procedura in generale, che rimane, per il resto disciplinata dalle norme interne di ciascun Stato [11]».

25. Nella stessa sentenza essa ha precisato:

«è opportuno sottolineare, inoltre, che l'art. *84, n. 4, trova* applicazione *solo a favore di lavoratori che si siano spostati* in due o più Stati membri, ed ai loro aventi causa, come pure che la disposizione di cui trattasi riguarda unicamente i procedimenti relativi all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di previdenza sociale, escluse quindi le controversie di altro genere nelle quali il lavoratore sia eventualmente implicato» [12].

26. Dalla descrizione fatta dal giudice di rinvio, nella domanda di decisione pregiudiziale, della situazione in merito alla quale dovrà pronunciarsi, emerge che *il ricorrente non si è mai spostato* fra due o più Stati membri, e non si vede quali potrebbero essere le norme comunitarie di previdenza sociale applicabili al caso in esame. Ne consegue che la situazione del ricorrente non rientra nella sfera di applicazione personale del regolamento n. 1408/71, e che, pertanto, il ricorrente non ha veste giuridica per avvalersi dell'art. 84, n. 4, di detto regolamento.

27. Va quindi risposto al giudice di rinvio che, in mancanza di un elemento di diritto comunitario, gli artt. 2 e 84, n. 4, del regolamento n. 1408/71 non sono applicabili a dei lavoratori che siano o siano stati soggetti unicamente alla normativa dello Stato di cui sono cittadini e sul territorio del quale hanno risieduto e lavorato, che, inoltre, l'art. 3 di tale regolamento non consente ai cittadini di uno Stato membro d'invocare a loro favore la parità di trattamento con i lavoratori migranti, e che, infine, le norme di diritto comunitario adottate per l'attuazione della libera circolazione dei lavoratori non si applicano a situazioni interne o a norme amministrative che limitano la libera circolazione all'interno di un singolo Stato.

28. *II* — Resta da risolvere il problema dell'importanza da annettere alla circostanza, *menzionata dal convenuto nella causa principale*, che, come è confermato dal fascicolo trasmesso alla Corte, il ricorrente ha maturato spettanze di pensione nell'ambito del regime previdenziale dei dipendenti delle Comunità europee avendo lavorato per

10 — Sentenza 6 dicembre 1977, Maris/Rijksdienst voor Werknemerspensioenen (causa 55/77, Racc. pag. 2327).

11 — V. punti 6-14 della motivazione.

12 — Ibidem, il corsivo è mio.

29 anni presso il Consiglio delle Comunità europee.

29. Mi sembra evidente che la Corte non può puramente e semplicemente tacere una circostanza del genere o ignorarla. In tal caso non vi sarebbe infatti motivo per chiedere precisazioni alle parti della causa principale. Se queste ultime hanno la facoltà di fornire precisazioni, è anche doveroso prenderne atto: altrimenti, verrebbe commessa una violazione dei diritti della difesa, il cui rispetto s'impone anche alla Corte.

30. Consapevole di questo principio, la Corte ha preso atto delle informazioni fornite dal convenuto sulla posizione del ricorrente nell'ambito del regime previdenziale comunitario ed ha invitato il giudice di rinvio a trasmetterle il fascicolo di causa.

31. Il fatto che la Corte non possa ignorare il contenuto di queste informazioni non significa tuttavia che essa debba tenerne conto ai fini della sua decisione. La Corte è vincolata, da un lato, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale del giudice a quo e, d'altro lato, dalla proprie norme di procedura. La domanda di pronuncia pregiudiziale del giudice a quo non menziona la circostanza, eventualmente rilevante per il diritto comunitario, che il ricorrente possiede diritti a pensione nell'ambito del regime di previdenza sociale del personale delle Comunità europee, presso le quali ha lavorato per 29 anni. Tuttavia, è questa circostanza che rende comprensibile la domanda del giudice a quo; senza di essa, le questioni pregiudiziali sarebbero incomprensibili. Nelle sue osservazioni scritte il governo del Regno Unito ha attirato l'attenzione su questa difficoltà.

32. D'altra parte va rilevato che, siccome il giudice a quo non ha fatto menzione della circostanza in parola, è evidente che coloro i quali sono abilitati ad esprimere il loro punto di vista nel procedimento pregiudiziale non hanno potuto presentare osservazioni al riguardo. Orbene, poiché la soluzione delle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte deve essere ricercata in base ad elementi sui quali i partecipanti al procedimento hanno avuto modo di presentare le loro osservazioni, la circostanza segnalata dal convenuto nella causa principale, e precisata dal fascicolo trasmesso alla Corte, non può servire di base alla soluzione che deve proporre la Corte. Nel caso contrario, verrebbero del pari violati i diritti della difesa.

33. La suddetta circostanza non deve pertanto essere presa in considerazione per la soluzione delle questioni pregiudiziali.

Spese

34. Il procedimento pregiudiziale ha carattere incidentale rispetto alla causa principale. Spetta quindi al giudice di rinvio pronunciarsi sulle spese.

35. Le spese sostenute dal governo belga e dal governo del Regno Unito non possono dar luogo a rifusione.

C — Conclusione

36. Propongo quindi di risolvere come segue le questioni deferite alla Corte:

«1) In mancanza di un elemento comunitario, il combinato disposto degli artt. 84, n. 4, e 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71 non è applicabile ai lavoratori soggetti alla normativa di un solo Stato membro, di cui sono cittadini e sul territorio del quale hanno risieduto e lavorato.

2) L'art. 3 del regolamento (CEE) n. 1408/71 impone il principio della parità di trattamento fra lavoratori migranti e lavoratori nazionali. Esso non consente ai lavoratori nazionali di esigere lo stesso trattamento dei lavoratori migranti.

3) Le norme di diritto comunitario emanate per l'attuazione della libertà di circolazione dei lavoratori si applicano unicamente ai fini della libera circolazione di lavoratori che si spostano fra gli Stati membri. Esse non sono applicabili a situazioni interne o a norme amministrative che limitano la libertà di circolazione all'interno del territorio di un singolo Stato».