Sentenza della Corte del 5 luglio 1967 [1]

Massime

1. *Procedura — Pronunzia pregiudiziale — Competenza della Corte — Limiti*

   (Trattato C.E.E., articolo 177)

2. *Libera circolazione delle persone — Lavoratori migranti — Previdenza sociale — Prestazioni — Ripartizione proporzionale quale corollario del cumulo*

   (Trattato C.E.E., articolo 51)

3. *Libera circolazione delle persone — Lavoratori migranti — Previdenza sociale — Sistema previsto dal regolamento n. 3 — Conserva regimi nazionali distinti e crediti distinti*

4. *Libera circolazione delle persone — Lavoratori migranti — Assicurazione vecchiaia e superstiti — Diritti alla pensione derivanti da periodi d'assicurazione distinti — Cumulo indebito — Insussistenza*

   (Trattato C.E.E., articolo 51; regolamento n. 3, articoli 27, 28)

1. Vedi la massima n. 1 della sentenza 100-63, Raccolta X, pag. 1095.

2. Vedi la massima n. 1 della sentenza 1-67.

3. Il regolamento n. 3 non ha istituito un sistema comune di previdenza che conferisca agli assicurati un credito unico semplicemente suddiviso tra gli enti nazionali, ma ha lasciato in vita sistemi distinti da cui scaturiscono crediti distinti nei confronti di enti distinti, nei riguardi dei quali l'assicurato ha diritti immediati grazie alla sola legislazione interna, ovvero, se necessario, grazie ad essa più il diritto comunitario.

   Vedi la massima n. 3 della sentenza 1-67.

4. Vedi la massima n. 2 della sentenza 1-67.

Nel procedimento 2-67

promosso, a norma dell'articolo 177 del trattato che istituisce la Comunità economica europea, dalla Cour supérieure de justice di Lussemburgo, giudicante in cassazione,

1 — Lingua processuale : il francese.

nella causa dinanzi ad essa pendente fra :

IL SIG. AUGUSTE DE MOOR,

rappresentante di commercio, e

la CAISSE DE PENSION DES EMPLOYÉS PRIVÉS,

procedimento avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale mirante ad ottenere :

— l'interpretazione dell'articolo 28, n. 1, p.p. e lettera b) del regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E.,

— in subordine, la declaratoria di conformità di tale disposizione all'articolo 51 del trattato, qualora essa debba applicarsi separatamente dall'articolo 27,

LA CORTE,

composta dai signori :

A. Trabucchi (presidente di Sezione), presidente,
R. Monaco, presidente di Sezione,
A. M. Donner, R. Lecourt (relatore) e W. Strauß, giudici,
avvocato generale : K. Roemer,
cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti ed il procedimento

Il sig. Auguste De Moor, rappresentante di commercio, ha lavorato in Germania, nel Belgio ed infine nel Lussemburgo.

Non avendo ancora maturato il minimo di 15 anni previsto dalla legislazione tedesca, egli poteva acquisire il diritto alla pensione in Germania solo mediante applicazione dell'articolo 27 del regolamento n. 3 della C.E.E.

Il 24 gennaio 1958, avendo compiuto i 65 anni, avrebbe potuto fruire della pensione nel Belgio, a condizione però di non esercitare più alcuna attività professionale.

Il 1º luglio 1959 egli acquisiva il diritto alla pensione nel Lussemburgo in virtù delle sole norme nazionali e presentava domanda di pensione, pur continuando a lavorare come consente la legislazione di detto paese.

Il diritto alla pensione veniva riconosciuto, ma l'importo relativo dava origine a contestazioni.

L'ente previdenziale lussemburghese calcolava la pensione in base all'articolo 28 del regolamento n. 3 della C.E.E., che al n. 1 contempla le condizioni per il versamento delle prestazioni « che un assicurato previsto all'articolo 27 » può ottenere ove abbia compiuto periodi di assicurazione in vari Stati membri. Il calcolo della pensione si effettua in tal caso proporzionalmente ai detti periodi assicurativi.

Al momento della presentazione della domanda di pensione, i singoli periodi assicurativi erano i seguenti : 7 anni e 6 mesi in Germania, 14 anni e 9 mesi nel Belgio, 10 anni nel Lussemburgo.

La pensione lussemburghese veniva calcolata su tale base, tenuto conto che il diritto a pensione poteva essere acquisito in Germania, non essendo maturato il minimo di 15 anni di attività lavorativa prescritti, soltanto cumulando i periodi come previsto dall'articolo 27; d'altro lato, l'ente previdenziale belga rifiutava di versare la sua quota di pensione, in applicazione dell'articolo 5 della legge 12 luglio 1957 che vieta di corrispondere la pensione di vecchiaia ad un lavoratore in attività di servizio.

L'ente lussemburghese determinava l'importo della pensione a suo carico in proporzione al periodo assicurativo maturato nel Lussemburgo, rispetto al cumulo dei periodi maturati nell'ambito delle tre legislazioni. La pensione lussemburghese si compone di un'aliquota fissa, il cui importo non dipende dalla durata del pagamento dei contributi, e di un'aliquota variabile in proporzione alla durata dell'assicurazione. Nel nostro caso, il criterio proporzionale applicato dall'ente lussemburghese si risolveva in una somma inferiore a quella che sarebbe risultata applicando la legislazione lussemburghese al periodo assicurativo maturato nel Lussemburgo.

Con questo argomento il De Moor contestava il computo e chiedeva all'ente lussemburghese di calcolare la sua parte di pensione applicando la sola legislazione nazionale e in base al solo periodo lussemburghese, senza richiamarsi ad eventuali altri periodi maturati sotto altre legislazioni.

L'ente lussemburghese respingeva la richiesta.

Il Conseil arbitral des assurances sociales, il 27 novembre 1963, decideva in senso contrario. Ma tale decisione veniva annullata, il 5 dicembre 1964, dal Conseil supérieur des assurances sociales.

Su impugnazione del De Moor, la Cour Supérieure de justice di Lussemburgo, constatando una divergenza in diritto tra le parti circa l'interpretazione del regolamento n. 3, sottoponeva alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a norma dell'articolo 177 del trattato C.E.E., una questione relativa all'interpretazione ed alla validità del testo litigioso.

La questione è così formulata : « Se l'articolo 28, n. 1, p.p. e

lettera *b*) del regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E., relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti e adottato il 25 settembre 1958, sia applicabile al fine di stabilire l'importo della pensione di vecchiaia dovuta dalla Caisse de pension des employés privés di Lussemburgo, anche qualora non si tratti dell'acquisto, del mantenimento o del ricupero del diritto alle prestazioni di cui all'articolo 27, n. 1, di detto regolamento n. 3; in subordine, se, in caso affermativo, l'articolo 28 dello stesso regolamento n. 3 rimanga conforme alla disposizione che costituisce il fondamento dell'articolo 28, cioè l'articolo 51 del trattato di Roma del 25 marzo 1957 e quindi sia pienamente valido ».

La sentenza di cui trattasi, trasmessa dall'una all'altra cancelleria, è pervenuta alla Corte il 23 gennaio 1967.

In virtù dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto della Corte, le parti processuali dinanzi alla Cour Supérieure del Granducato, la Commissione della C.E.E. e gli Stati membri sono stati invitati a presentare le loro osservazioni. Solo la Caisse de pension des employés privés lussemburghese e la Commissione hanno presentato memorie.

Il 1º giugno 1967 l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni.

II — Osservazioni presentate a norma dell'articolo 20 dello statuto

Sulla competenza della Corte di giustizia

La *Caisse de pension des employés privés del Granducato* illustra l'istanza di sospensione della causa da essa presentata alla Cour Supérieure.

Questa avrebbe eliminato dal fascicolo una memoria depositata dalla Caisse durante il procedimento precedente alla sentenza del 5 gennaio 1967. Ne conseguirebbe una grave lacuna processuale, dal momento che la pensione litigiosa sarebbe in parte a carico di detta Caisse ed in parte graverebbe sull'ente previdenziale per l'invalidità e la vecchiaia, « interveniente jussu judicis come terzo interessato » dinanzi al giudice nazionale di prima istanza. Ora, tale intervento non sarebbe stato ordinato in appello.

D'altro canto, non avendo la Cour Supérieure esaminato un mezzo rilevabile d'ufficio, mezzo tratto dall'interpretazione di una legge belga, la Caisse ha chiesto « la restituzione nello stato anteriore » mediante applicazione del procedimento di cassazione lussemburghese. In tale procedimento essa ha concluso che la Cour Supérieure chieda alla Corte di giustizia di sospendere il procedimento pregiudiziale « fino alla pronuncia sulla domanda di restituzione ».

Da ciò la Caisse trae la conseguenza che solo in subordine essa presenta alla Corte di giustizia « conclusioni » a norma dell'articolo 20 dello statuto della Corte, conclusioni miranti ad ottenere dalla Corte una declaratoria d'incompetenza in quanto al punto controverso non andrebbe applicato il diritto comunitario, ma il diritto belga.

Secondo la Caisse, se l'articolo 28, 1° comma, lettera *e*) ed *f*) contempla la « possibilità di fare astrazione da taluni periodi assicurativi », è in tal caso però necessario che l'interessato non possieda i requisiti per l'acquisto del diritto alla pensione prescritti dalla legislazione relativa a tali periodi. Ciò non si verificherebbe nella fattispecie. L'interessato avrebbe diritto alla pensione belga in virtù della legislazione belga. Tale pensione sarebbe soltanto sospesa o temporaneamente soppressa giacché viene corrisposta solo se il beneficiario non esercita più alcuna attività professionale. Tale condizione, puramente potestativa, farebbe dipendere l'esercizio del diritto dalla mera volontà dell'interessato e non costituirebbe un elemento di tale diritto.

Tale questione relativa all'interpretazione del diritto straniero, risolta dal Conseil supérieur des assurances sociales, sarebbe stata definitivamente decisa e costituirebbe un punto di fatto, come tale sottratto al sindacato della Cour Supérieure. Ciò porrebbe fine alla controversia. Non si tratterebbe quindi di « una questione d'interpretazione del regolamento comunitario ».

Inoltre, non vi sarebbe alcun vantaggio né svantaggio per i lavoratori migranti in un caso in cui la situazione dell'interessato dipende unicamente dal suo comportamento.

Infine, poiché il contenuto delle norme interne sarebbe determinante per la soluzione del problema giuridico di cui trattasi, la Corte di giustizia sarebbe incompetente, non potendo essa interpretare tali norme.

Secondo la *Commissione*, la Cour Supérieure avrebbe trascurato un aspetto essenziale della controversia.

L'interessato avrebbe infatti voluto far dichiarare dai giudici di merito che la cessazione della sua attività professionale era, non già un presupposto per la corresponsione, bensì un presupposto per l'acquisto del diritto alla pensione secondo la legge belga. Il Conseil supérieur des assurances sociales avrebbe espressamente ricordato la possibilità di non tener conto di taluni periodi assicurativi.

Il ricorrente e la Cour Supérieure avrebbero ritenuto di trovarsi dinanzi ad un problema d'interpretazione di una legge straniera. Poiché però il giudice di merito aveva già definito la controversia, la Cour Supérieure avrebbe allora ritenuto di non poter riesaminare la questione. La Corte di giustizia non sarebbe comunque stata competente a pronunciarsi su tale punto. Ora, il problema sollevato dal ricorrente dinanzi ai giudici di merito

non verteva, secondo la Commissione, sulla legislazione belga, bensì sull'articolo 28, n. 1 *e*) del regolamento n. 3.

Sulla validità dell'articolo 28 del regolamento n. 3

La *Commissione* ritiene che la Cour Supérieure non si sia limitata ad una domanda d'interpretazione; essa avrebbe inoltre voluto chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità dell'articolo 28, pur non avendo presentato alcuna domanda formale in questo senso. La Commissione ravvisa nella sentenza di rinvio e nelle conclusioni del procuratore generale degli indizi atti a far ritenere che il giudice a quo intendeva rimanere sul piano dell'interpretazione.

D'altro canto, la validità dell'articolo 28 del regolamento rispetto all'articolo 51 del trattato potrebbe essere meglio apprezzata considerando non il testo letterale del regolamento n. 3, ma le disposizioni litigiose quali sono state interpretate dalla Corte. Tale interpretazione dovrebbe consentire, in caso d'incertezza, di attribuire a tali disposizioni un senso che non pregiudichi la loro conformità all'articolo 51.

Questa sarebbe la portata della sentenza 4-66 (Raccolta XII, pag. 586), che stabilisce che « gli articoli 27 e 28... come tutto il regolamento di cui essi fanno parte, si fondano, s'inquadrano e si delimitano in base agli articoli 48 e 51 del trattato miranti a garantire la libera circolazione dei lavoratori ».

Dal fascicolo ed in particolare dalle conclusioni del procuratore generale risulterebbe che non si tratta della validità dell'articolo 28, ma della sua interpretazione ed applicazione da parte del Conseil supérieur des assurances sociales. Più precisamente, secondo l'interessato non sarebbe conforme all'articolo 51 l'aver applicato l'articolo 28 in un caso in cui non è stato necessario far ricorso all'articolo 27.

Non avrebbe dunque importanza che la questione verta sulla validità o sull'interpretazione, posto che le disposizioni dell'articolo 28 sono pienamente valide solo se interpretate in conformità all'articolo 51.

Sull'interpretazione dell'articolo 28 del regolamento

La *Caisse de pension* affronta il problema solo in subordine e si rimette al prudente apprezzamento della Corte quanto al contenuto dell'istanza pregiudiziale d'interpretazione.

Essa tuttavia prospetta gli effetti di un'eventuale interpretazione nel senso auspicato dal De Moor : gli enti debitori della pensione dovrebbero sobbarcarsi le conseguenze finanziarie della decisione, se non dei ghiribizzi, dell'interessato di restare più o meno a lungo attivo. L'interesse della collettività nazionale non dovrebbe subordinarsi ad un interesse puramente individuale.

Secondo la *Commissione,* le questioni sollevate non si ricollegano a quella già risolta dalla sentenza 100-63 (Raccolta X, pag. 1108) la quale afferma che l'articolo 28 « è applicabile... soltanto nei casi contemplati nell'articolo 27, cioè qualora si tratti dell'acquisto, del mantenimento o del ricupero del diritto alle prestazioni ». La Cour Supérieure lussemburghese avrebbe ritenunuto che, considerati i particolari della fattispecie, non sarebbe ancora risolta la questione della correlazione tra l'acquisto del diritto (articolo 27) e la ripartizione della pensione (articolo 28).

La correlazione dovrebbe essere valutata nell'ambito dei principi che la Corte ha tratto dall'articolo 51 del trattato.

Il primo di essi si desumerebbe da una giurisprudenza consolidata; il lavoratore migrante non dev'essere privato dei diritti che ha acquisito prescindendo da ogni applicazione dei regolamenti, salvo che tale perdita sia compensata da prestazioni almeno equivalenti; non si perseguirebbe lo scopo dell'articolo 51, ma lo si violerebbe se il lavoratore, per fruire della libera circolazione che gli viene garantita, dovesse subire la perdita dei diritti già acquisiti senza alcuna adeguata contropartita. Scopo del cumulo dei periodi previsto all'articolo 51 è quello di consentire « l'acquisto del diritto alle prestazioni per tutti i periodi assicurativi ». Gli articoli 27 e 28, infine, non avrebbero la funzione di garantire la libera circolazione dei lavoratori se, esercitando tale facoltà, questi dovessero perdere il diritto alla pensione nei paesi in cui hanno lavorato in precedenza. Questo si desumerebbe dalla giurisprudenza della Corte.

In virtù di un « considerando tanto più importante in quanto nella fattispecie non era necessario », la Corte avrebbe deciso che non deriva da tali principi che il lavoratore debba di necessità, giovandosi del concorso di diverse legislazioni nazionali, ottenere un complesso di vantaggi non spettantigli in base all'articolo 28, n. 3.

In base a tali premesse la Commissione conclude come segue : se l'articolo 51 del trattato impedisce di applicare separatamente l'articolo 28 del regolamento n. 3, lo stesso articolo 51 autorizzerebbe comunque un « procedimento generalizzato di ripartizione proporzionale nell'ambito di altri meccanismi per il calcolo delle pensioni ».

La Commissione spiega così tale sua affermazione : se la tutela del lavoratore implica l'applicazione congiunta degli articoli 27 e 28 del regolamento, tale tutela in determinati casi si risolverebbe di necessità in vantaggi cumulativi contrari al secondo principio che la Commissione ritiene sancito dalla Corte nella sentenza 4-66.

Se è logico stabilire quote proporzionali allorché il cumulo è necessario per l'acquisto del diritto alla pensione, ciò deve verificarsi anche qualora il cumulo sia necessario in un altro Stato membro.

Nel caso De Moor, il diritto alla pensione è sorto del Lussemburgo senza che fosse necessario ricorrere al cumulo dei periodi. Ora, poiché il diritto alla pensione può essere acquisito in Germania solo mediante cumulo, il Lussemburgo potrebbe applicare la proporzionale alla pensione, in quanto non si desumerebbe chiaramente dalla sentenza 100-63 che la proporzionale sia subordinata al sistema del cumulo nel paese in cui la pensione viene calcolata.

La Commissione ritiene giusto che l'articolo 28 sia simultaneamente applicato in tutti i vari Stati membri. Sarebbe « normale » che il cumulo utile in uno Stato, implichi la ripartizione proporzionale negli altri, anche se in questi non è stato necessario effettuare il cumulo. La carriera del lavoratore dovrebbe essere considerata nel suo complesso, onde evitare il cumulo di vantaggi indebiti. Poiché però una tale norma potrebbe pregiudicare il lavoratore, si sarebbe indotti a tenere conto, non solo delle quote di pensione concesse in ogni Stato, « ma anche dei complementi differenziali corrisposti dagli enti previdenziali di tali Stati onde ovviare agli eventuali svantaggi ». Ora, questo sarebbe il punctum dolens del regolamento n. 3 che non permetterebbe di compensare sempre le perdite di diritti che la ripartizione porporzionale implica per il lavoratore in alcune legislazioni nazionali. Perciò la Commissione avrebbe suggerito di emendare tale regolamento. Nello stato attuale del diritto comunitario tuttavia, la Corte ha ritenuto che la ripartizione proporzionale deve passare in seconda linea qualora si tratti di tutelare il lavoratore contro l'eventuale perdita dei propri diritti.

Considerando che l'articolo 28 è destinato ad evitare che si sommino vantaggi indebiti e che tale cumulo sussiste indubbiamente nella fattispecie, la Commissione tenta d'immaginare quale sia il vantaggio indebito.

Sarebbero vantaggi indebiti quelli tratti da pensioni che non siano puramente proporzionali alla durata delle assicurazioni ma abbiano carattere forfettario (come nei Paesi Bassi) o siano indipendenti dai periodi assicurativi (come le pensioni d'invalidità di tipo A dell'articolo 24 del regolamento n. 3 previste dalle legislazioni belga, francese ed olandese).

Pur se in misura minore, ciò si verificherebbe anche per quelle pensioni che, come nel regime lussemburghese, prevedono una parte proporzionale alla durata del periodo assicurativo ed un'aliquota fissa.

La Commissione ritiene nella fattispecie anormale che, dopo essersi assicurato nel Lussemburgo l'aliquota fissa della sua pensione, il lavoratore che presta ulteriormente la sua opera in uno Stato diverso, vi maturi un diritto a pensione pur conservando integralmente l'aliquota fissa lussemburghese. Venendosi a trovare in una posizione di privilegio rispetto al lavoratore che ha matura-

rato l'intero periodo assicurativo nel Lussemburgo, egli godrebbe di un vantaggio indebito, evitabile solo mediante la ripartizione proporzionale.

La Commissione precisa tuttavia che, pur essendo possibile nella fattispecie raggiungere lo scopo senza pregiudicare il lavoratore, « bisogna prendere atto » che il regolamento n. 3 non consente sempre di rispettare entrambi i principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte.

La Commissione elenca i motivi che l'hanno indotta a proporre un emendamento del regolamento onde ovviare a tale imperfezione, sottolineando quali inconvenienti ritiene possano sorgere dalla mancanza di ripartizione proporzionale qualora il diritto alla pensione sorga in tutti gli Stati di cui trattasi, senza necessità di cumulo. Onde dimostrare che è indebito il vantaggio risultante dal cumulo dei diritti a pensione per collocamento a riposo che normalmente si acquistano in ogni Stato unicamente in virtù della legislazione nazionale, la Commissione raffronta il regime di pensione di vecchiaia con quello della pensione d'invalidità in Belgio ed in Francia, ove si acquista il diritto dopo un periodo relativamente breve.

Essa trae infine argomento dallo spirito del regolamento n. 3, quale traspare dall'articolo 11, n. 1 riguardante i cumuli, il cui testo stabilisce che, salvo eccezioni, tra le quali quella dell'assicurazione vecchiaia-morte, il regolamento n. 3 non può attribuire il diritto di beneficiare, in virtù della legislazione degli Stati membri, di più prestazioni relative ad un solo periodo assicurativo. La Commissione rileva che il non cumulo tra prestazioni della stessa natura si comprende meglio se si assumono come base le differenze tra le assicurazioni private (specie il ramo vita) e la previdenza sociale. Mentre l'assicurazione contro i danni non permette il cumulo, giacché il rimborso totale non può essere superiore al valore della cosa assicurata, nel ramo vita è possibile il cumulo delle assicurazioni. Nel campo della previdenza sociale, ove non sussiste la distinzione tra assicurazione contro i danni e sulla vita delle persone, sarebbe giustificato il devieto di cumulo, in quanto i rapporti tra assicurato ed istituzione avrebbero carattere sinallagmatico meno accentuato, per non dire inesistente, ed i premi individuali sarebbero sostituiti da fonti di finanziamento che traggono origine dal pubblico bilancio. Il rapporto tra premio e prestazione e premio e rischio non sarebbe lo stesso che si ha nelle assicurazioni private.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione avrebbe elaborato un progretto di regolamento che viene prodotto integralmente. Essa ritiene che, una volta adottato tale regolamento « la generalizzazione della ripartizione proporzionale » sarebbe l'unica soluzione accettabile.

Infine, riferendosi più espressamente alla fattispecie, la

Commissione solleva un problema già sottoposto ai giudici di merito lussemburghesi. Se la sospensione della pensione da parte degli enti belgi dia alle autorità lussemburghesi facoltà di non tener conto del periodo belga. Questo problema d'interpretazione dell'articolo 28, n. 1 *e*) ed *f*) del regolamento n. 3 sarebbe distinto dal problema precedente, in quanto, come ritiene la Commissione, « il principio della ripartizione proporzionale della pensione lussemburghese era giustificato ».

Secondo la Commissione, si dovrebbe trascurare l'interpretazione letterale di tali disposizioni — interpretazione secondo la quale « sarebbe possibile non tener conto dei periodi maturati in altri Stati membri solo qualora il diritto non fosse acquisito » — per ricercare piuttosto il significato ultimo in un sistema escogitato per favorire la circolazione dei lavoratori.

Alla luce degli obiettivi dell'articolo 51 del trattato, come definiti dalla Corte, le disposizioni dell'articolo 28 non sono applicabili se i regolamenti comunitari non consentono di compensare la perdita dei diritti già acquisiti con prestazioni almeno equivalenti (sentenza 100-63). Svolgendo un'attività professionale, l'interessato avrebbe dovuto giustamente subire una decurtazione delle sue spettanze di pensione : nel Belgio egli non riscuote pensione in virtù delle disposizioni colà vigenti. La perdita sarebbe invece ingiustificata se, nelle stesse circostanze, gli venisse ridotta anche la quota lussemburghese di pensione, giacché l'ente previdenziale lussemburghese tiene conto altresì dei periodi maturati nel Belgio, per i quali però non viene corrisposta la relativa pensione. Nella fattispecie ciò si verificherebbe, poiché la ripartizione proporzionale di una pensione che implica un'aliquota fissa ha per effetto la diminuzione della somma da corrispondersi a titolo di pensione.

IN DIRITTO

Con sentenza 5 gennaio 1967, pervenuta alla Corte il 23 gennaio successivo, la Cour Supérieure de justice lussemburghese, giudicante in cassazione, ha deferito alla Corte di giustizia delle Comunità europee la seguente questione pregiudiziale : « Se l'articolo 28, n. 1, p.p. e lettera *b*) del regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E., relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti e adottato il 25 settembre 1958, sia applicabile al fine di stabilire l'importo della pensione di vecchiaia dovuta dalla Caisse de pension des employés privés di Lussemburgo anche qualora non si tratti dell'acquisto, del mantenimento o del ricupero del diritto alle prestazioni di cui all'articolo 27, n. 1, di detto regolamento n. 3; in subordine, se, in caso affermativo, l'articolo 28 dello stesso regolamento n. 3 rimanga conforme alla disposizione che costituisce il fondamento dell'articolo 28, cioè l'articolo 51

del trattato di Roma del 25 marzo 1957 e quindi sia pienamente valido ».

La questione deferita, nell'ambito di un sistema nazionale a periodi che dà diritto alla pensione previo pagamento dei contributi per un tempo considerevole, scaturisce dall'eventuale interferenza, sui diritti del lavoratore, dei periodi maturati in tre Stati membri e che danno luogo : all'acquisto del diritto alla pensione nel Lussemburgo, in virtù del solo diritto nazionale; all'acquisto nel Belgio, sempre in virtù del diritto nazionale, dello stesso diritto, subordinato però alla cessazione di ogni attività lavorativa; ed infine in Germania, all'acquisto del diritto alla pensione mediante il cumulo dei periodi assicurativi previsto dall'articolo 27 del regolamento n. 3.

Sulla competenza della Corte

Criticando la sentenza di rinvio, la Caisse de pension des employés privés lussemburghese contesta che la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi nella fattispecie, in quanto si tratterebbe d'interpretare non già il diritto comunitario, ma la legge belga.

La Corte è stata investita della questione a norma dell'articolo 177 del trattato, mediante una domanda relativa all'interpretazione ed alla validità del regolamento n. 3 del Consiglio; le osservazioni della Caisse de pension non hanno quindi alcuna pertinenza. Nemmeno hanno rilievo le circostanze che l'assicurato, cessando ogni attività, potrebbe ottenere la corresponsione della pensione belga, e che la maggior parte dei periodi assicurativi è stata maturata anteriormente all'entrata in vigore delle norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori.

Nell'ambito dell'articolo 177 la Corte non deve pronunciarsi su una fattispecie, ma deve interpretare o decidere della validità delle norme comunitarie, sulla scorta degli elementi trasmessi dal giudice a quo; essa è quindi competente a risolvere la questione deferitale.

Sull'interpretazione e sulla validità dell'articolo 28 (1) del regolamento n. 3

L'articolo 28, n. 1, del regolamento n. 3, che deve essere interpretato, contempla la liquidazione, mediante ripartizione proporzionale (lettera *b*), delle « prestazioni che un assicurato previsto all'articolo 27 del presente regolamento o i suoi superstiti possono ottenere ». La domanda mira dunque a far accertare se detto procedimento sia applicabile in uno Stato nel quale il diritto alla pensione è già acquisito grazie alla sola legislazione

interna e nella quale quindi è superfluo il cumulo dei periodi previsto dall'articolo 27, n. 1.

La domanda subordinata relativa alla conformità di tali disposizioni all'articolo 51 del trattato, è inscindibile dall'interpretazione richiesta, poiché il regolamento n. 3 ha come fondamento, sfondo e limiti, le esigenze degli articoli 48 e 51 del trattato che il regolamento stesso ha il compito di applicare.

A norma dell'articolo 51 del trattato, i regolamenti da adottarsi in applicazione di detta norma dovranno stabilire « le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori », attuando in particolare un sistema che assicuri ai lavoratori migranti l'acquisto e la conservazione del diritto alle prestazioni. Queste prescrizioni, destinate ad avvantaggiare sotto determinati aspetti il lavoratore migrante, rispetto alla situazione in cui si troverebbe a norma del solo diritto interno, ed aventi come minimo una funzione tutelatrice dei suoi diritti, non possono essere interpretate in un senso incompatibile con tale obiettivo.

L'articolo 51 del trattato non mira anzitutto alla perequazione delle prestazioni tra i vari enti previdenziali, ma vuole offrire al lavoratore, che potrebbe perdere i vantaggi inerenti ad un periodo assicurativo troppo breve per fare acquistare il diritto alla pensione, la possibilità di sottrarsi a tale pregiudizio mediante il cumulo, che detto articolo prevede unicamente.

Se i regolamenti d'applicazione, in base a tale norma, hanno elaborato un sistema di ripartizione proporzionale, questo costituisce il corollario del cumulo, nel senso che il sistema abbisognava di una regola per determinare l'importo della prestazione che altrimenti non avrebbe potuto essere calcolata. La ripartizione proporzionale appare quindi come un elemento inscindibile dal cumulo.

Non è perciò dato di trovare nel trattato, che tace in proposito, il fondamento di una ripartizione proporzionale generalizzata.

Il regolamento n. 3 non ha istituito un sistema comune di previdenza che conferisca agli assicurati un credito unico semplicemente suddiviso tra gli enti nazionali, ma ha lasciato in vita sistemi distinti da cui scaturiscono crediti distinti nei confronti di enti distinti, nei riguardi dei quali l'assicurato ha diritti immediati grazie alla sola legislazione interna, ovvero, se necessario, grazie ad essa più il sistema del cumulo previsto dall'articolo 51 del trattato.

Lo stesso tenore dell'articolo 28 fa apparire dubbio che il suo scopo sia quello di scindere la ripartizione proporzionale ch'esso istituisce dal cumulo su cui essa si fonda, generalizzandone l'applicazione. Tale dubbio non può venire dissipato da un'interpretazione estensiva che sarebbe in contrasto con lo sfondo e con i limiti dell'articolo 51 del trattato.

È stato sostenuto che, al fine di evitare il cumulo di van-

taggi indebiti e garantire la ripartizione degli oneri tra enti debitori, l'articolo 28 può essere applicato in uno Stato in cui non viene applicato l'articolo 27, qualora quest'ultimo riceva applicazione in un altro Stato.

Il cumulo delle pensioni, che non è vietato espressamente da alcuna norma, ma al contrario è espressamente previsto dall'articolo 11, n. 1, del regolamento n. 3, non costituisce di per sé necessariamente un abuso. Non rappresenta un vantaggio contrario alle norme comunitarie il cumulo di prestazioni, dovute in virtù del solo diritto interno in considerazione di periodi assicurativi maturati in uno Stato, e di altre prestazioni corrisposte in un altro Stato grazie al cumulo dei periodi, qualora, come prescrive l'articolo 27, i periodi « non si sovrappongano ».

Se il cumulo offre il vantaggio di attribuire un diritto alla pensione che senza di esso non sussisterebbe, la pensione stessa si calcola proporzionalmente al solo periodo maturato nello Stato membro di cui trattasi, ad esclusione di qualsiasi presa in considerazione, allo stadio del conteggio, dei periodi maturati altrove. Nei sistemi a periodi che danno diritto alla pensione dopo un periodo minimo di assicurazione di durata considerevole, non è possibile ravvisare in detta pensione un cumulo abusivo con altre prestazioni direttamente acquisite in un altro Stato membro grazie al solo diritto interno ed al solo periodo ivi maturato.

Una diversa interpretazione delle norme di cui trattasi potrebbe risolversi, in casi analoghi alla fattispecie, sia nell'eliminazione degli effetti di uno di tali periodi in forza di una norma interna che vieti il cumulo della pensione e della retribuzione, sia nel consentire che in un altro Stato, in cui il diritto alla pensione è stato acquisito in forza del solo diritto interno, si tenga conto di detto periodo col pretesto che il cumulo e la ripartizione sono stati necessari in un terzo Stato. Tali considerazioni restano valide anche se l'assicurato trae, dall'applicazione dell'articolo 27 in uno Stato, un vantaggio superiore a quanto perderebbe se un altro Stato applicasse l'articolo 28 senza far ricorso all'articolo 27.

Sulle spese

Le spese esposte dalla Commissione, che ha presentato le sue osservazioni non possono dar luogo a rifusione.

Nei confronti delle parti nel giudizio di merito, il presente procedimento ha carattere di un incidente sollevato dinanzi alla Cour Supérieure de justice di Lussemburgo, alla quale spetta quindi di pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,

sentite le osservazioni della Commissione C.E.E. e delle parti processuali nel giudizio di merito,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale,

visto il trattato istitutivo della C.E.E. ed in ispecie gli articoli 48-51 e 177,

visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della C.E.E. ed in ispecie l'articolo 20,

visto il regolamento n. 3 del Consiglio C.E.E. sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 16.12.1958, pagine 561 e segg.) ed in ispecie gli articoli, 27 e 28,

visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni deferitele in via pregiudiziale, con sentenza 5 gennaio 1967, dalla Cour Supérieure de justice di Lussemburgo, giudicante in cassazione,

dichiara :

— le disposizioni introduttive e la lettera b) dell'articolo 28, n. 1, del regolamento n. 3 non sono applicabili per stabilire l'importo di una pensione vecchiaia calcolata in considerazione di un periodo assicurativo e attribuita in base al solo diritto nazionale, senza far ricorso all'articolo 27, qualora detto periodo assicurativo non sia simultaneamente utilizzato per determinare l'importo di altre pensioni in altri Stati membri,

e statuisce :

— spetta alla Cour Supérieure de justice di Lussemburgo pronunciarsi sulle spese del presente giudizio.

Così deciso a Lussemburgo, il 5 luglio 1967.

Trabucchi Monaco

Donner Lecourt Strauß

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 5 luglio 1967.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
A. Trabucchi