# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI presentate l'11 giugno 1987

*Signor Presidente,*
*signori Giudici,*

1. Queste conclusioni hanno per oggetto la prima domanda pregiudiziale postavi da una giurisdizione spagnola. Nel quadro di una causa che vede opposti il signor Fernando Roberto Giménez Zaera e l'Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social, il Tribunal Central de Trabajo vi chiede d'interpretare gli articoli 2, 117 e 118 del trattato CEE. Al giudice interessa essenzialmente sapere se in virtù di tali disposti gli Stati membri debbano astenersi dall'emanare norme che vietino il cumulo tra una pensione di vecchiaia e la titolarità di un impiego pubblico.

Riassumo i fatti. Il signor Giménez Zaera, funzionario statale in attività di servizio, cominciò a percepire dal 1° ottobre 1983 una pensione di vecchiaia prevista dal regime generale della sicurezza sociale (legge 21 aprile 1966, modificata il 30 maggio 1974) e maturata in ragione dell'attività che egli aveva svolto nel settore privato. Tuttavia, assoggettando la situazione dei funzionari pubblici a una regola già posta per i lavoratori subordinati o autonomi dall'articolo 156, paragrafo 2, della legge citata, l'articolo 52, n. 1, della legge 28 dicembre 1983, con cui fu approvato il bilancio dello Stato per l'esercizio 1984, dispose l'incompatibilità tra la percezione del detto beneficio e l'esercizio di cariche, funzioni o attività retribuite presso amministrazioni pubbliche o organi costituzionali. In applicazione di tale norma l'ente previdenziale spagnolo sospese il pagamento della prestazione fin lì corrisposta al Giménez Zaera (2 febbraio 1985).

Contro questo provvedimento il funzionario ricorse dapprima alla Magistratura de Trabajo di Saragozza e, dopo che essa ebbe respinto la sua domanda (6 settembre 1985), introdusse un ricorso in « suplicación » avanti al Tribunal Central de Trabajo. Con ordinanza 21 marzo 1986 la quarta sezione della giurisdizione adìta vi pose i seguenti quesiti:

« 1) Se le soluzioni legislative nazionali che riducano o degradino la quantità e la qualità di tutela già acquisita in un aspetto concreto del regime pubblico di sicurezza sociale siano atte a realizzare lo scopo generale o il compito di promuovere il miglioramento sempre più rapido del tenore di vita.

2) Se tali soluzioni contribuiscano al proposito di migliorare le condizioni di vita mediante la parificazione nel progresso qualora siano regressive rispetto alla misura dei benefici prima prevista, o aggravino, rendendole più rigorose, le condizioni prescritte per l'accesso a prestazioni sociali prima subordinate a requisiti meno severi.

3) Se lo sforzo armonizzatore dei diritti nazionali venga soddisfacentemente e adeguatamente perseguito con la proliferazione o l'esistenza di simili soluzioni.

4) Se costituisca un'azione armonizzatrice la collocazione sistematica di una norma legislativa in materia di politica sociale nella legge di bilancio dello Stato, come scelta di politica economica diretta a ridurre la spesa pubblica a detrimento del volume delle prestazioni sociali, così rendendo più difficile la loro acquisizione o diminuendo la loro utilità quantitativa o qualitativa.

5) Se sia lecito modificare o sospendere, in nome della nozione indeterminata di solidarietà, le funzioni sociali che l'ordinamento giuridico comunitario attribuisce al principio generale di miglioramento sempre più rapido del tenore di vita, alla finalità consistente nel miglioramento delle condizioni di vita mediante la parificazione nel progresso e all'azione armonizzatrice dei pubblici poteri, col proposito a cui tali finalità sono ispirate ».

Nel nostro procedimento hanno presentato osservazioni scritte il ricorrente nel giudizio principale, i governi spagnolo e britannico, la Commissione delle Comunità europee.

2. In via principale, il governo spagnolo ha formulato dubbi sulla competenza di questa Corte a statuire sui problemi posti dal giudice a quo e vi ha pertanto suggerito di non rispondergli. Secondo l'agente di Madrid, l'interpretazione richiestavi non ha alcun rilievo per la soluzione della controversia pendente davanti al Tribunal poiché l'atto amministrativo sulla cui validità esso è chiamato a pronunciarsi precede l'adesione del Regno di Spagna alla Comunità. Il diritto comunitario, in altre parole, non sarebbe applicabile ratione temporis alla situazione da cui insorse la lite.

La tesi è infondata. Secondo la costante giurisprudenza della Corte è compito del giudice nazionale valutare, alla luce dei fatti di causa, l'opportunità di porre una questione pregiudiziale ai fini della pronuncia che egli dovrà emettere (da ultimo sentenza 12 giugno 1986, cause riunite 98, 162 e 258/85, Bertini, Bisignani e altri, Racc. 1986, pag. 1885, in particolare pag. 1893, punto 8 della motivazione). Sta dunque a lui ed a lui solo stabilire se la vostra collaborazione gli è utile nel quadro di una controversia che importi l'applicabilità di una legge emanata in epoca precedente l'adesione del suo paese alla Comunità, ma tuttora produttiva di effetti. La Corte, del resto, ha più volte risposto a giudici nazionali che in condizioni analoghe le chiedevano di interpretare il trattato o norme del diritto comunitario derivato. Vedansi, tra le altre, le sentenze 4 febbraio 1965, causa 20/64, Albatros, Racc. 1965, pag. 38; 22 marzo 1972, causa 80/71, Merluzzi, Racc. 1972, pag. 175; 30 settembre 1975, causa 32/75, Cristini, Racc. 1975, pag. 1085; 14 dicembre 1979, causa 34/79, Regina/Darby, Racc. 1979, pag. 3795; 12 febbraio 1981, causa 130/80, Kelderman, Racc. 1981, pag. 527; 14 luglio 1981, causa 155/80, Oebel, Racc. 1981, pag. 1993; 31 marzo 1982, causa 75/81, Blesgen, Racc. 1982, pag. 1211.

3. Il ricorso è insomma ricevibile. D'accordo con la Commissione, ritengo tuttavia che i quesiti del giudice siano per un verso carenti (le norme comunitarie da interpretare non sono espressamente indicate) e, per l'altro, sovrabbondanti. Da qui l'opportunità di raggrupparle in una sola domanda, del resto fondata sulla parte motiva dell'ordinanza di rinvio: « Se gli articoli 2, 117 e 118 del trattato ostino a che il legislatore di uno Stato membro introduca un disposto dal quale risulti vietato il cumulo tra prestazioni di sicurezza sociale e altre fonti di reddito, in particolare tra una pensione di vecchiaia e il trattamento economico a cui dà diritto la titolarità di un pubblico impiego, riducendo in tal modo il grado di tutela sociale del lavoratore ».

Come si noterà, questa formulazione non tiene conto del quarto quesito in cui il giudice a quo v'interroga sulla compatibilità col diritto comunitario di una norma che, pur essendo relativa alla politica sociale, sia stata inserita nella legge finanziaria. L'esclusione è corretta. Allo stato attuale del suo sviluppo, il diritto comunitario non interferisce, come afferma la Commissione, « nell'organizzazione strutturale degli ordinamenti giuridici » nazionali e, in particolare, non pretende che gli interventi del legislatore interno rispecchino le loro tradizionali partizioni.

4. Nell'ordinanza di rinvio il Tribunal Central de Trabajo vi prospetta una lettura degli articoli 2, 117 e 118 in base a cui gli Stati membri non potrebbero incidere negativamente sul grado di tutela sociale dei lavoratori. Quei disposti — si osserva — esplicitano valori, come il rapido aumento del tenore di vita e il miglioramento delle condizioni di vita mediante la parificazione nel progresso, che costituiscono altrettanti princìpi di ordine pubblico comunitario e sono pertanto inderogabili. Ne viene che, firmando il trattato, gli Stati membri si sono impegnati a non revocare i diritti garantiti in un dato tempo dai loro regimi di sicurezza sociale e a non ridurne la misura quantitativa o qualitativa. Più specificamente, sugli Stati graverebbero: a) il divieto di emanare leggi che abbassino il livello delle prestazioni previdenziali esistenti al momento dell'entrata in vigore del trattato per lo Stato interessato; b) l'obbligo di accelerare l'aumento del tenore di vita dei lavoratori, in ispecie armonizzando verso l'alto gli importi delle dette prestazioni.

Come rilevano nelle loro osservazioni la Commissione e i governi spagnolo ed inglese, questa tesi, che il Giménez Zaera ha fatto propria, non trova sostegno nelle citate norme del trattato. Al contrario, l'esegesi di tali norme e una loro interpretazione sistematica che tenga conto altresì del diritto comunitario derivato consentono di respingerla senza esitazioni.

Ma procediamo con ordine esaminando anzitutto la portata degli articoli 2, 117 e 118. Il primo recita che « la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, (...) un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita ». Esso riprende quindi l'impegno di cui al terzo capoverso del preambolo (gli Stati assegnano « ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita

e di occupazione dei loro popoli ») e lo rafforza sia promuovendo gli « sforzi » al rango di « compito », sia precisando gli strumenti con cui quest'ultimo va adempiuto. Non si può dire tuttavia che a tali strumenti sia attribuita concretezza giuridica o, in ogni caso, natura vincolante. Come assai bene è stato rilevato, la norma « contains expressions of intent, purpose, and motive, rather than rules that are of direct operative effect » (Herzog, in AA. VV., *The Law of the European Economic Community. A Commentary.* New York 1976, I, pag. 46 dell'aggiornamento 1984).

Nessun obbligo in capo agli Stati, dunque; e, per ciò stesso, nessun diritto che i singoli possano invocare nei loro confronti. Il raggiungimento dell'obiettivo che l'articolo 2 ha di mira è piuttosto affidato ad un processo in cui l'economia, la scienza, la tecnologia prevalgono nettamente sugli interventi delle pubbliche autorità. L'istituzione del mercato comune — si osserva — « recherà con sé l'espansione e la razionalizzazione della produzione, ponendo a disposizione dei consumatori beni in sempre maggiore abbondanza ed a minor prezzo. Di più, la migliore distribuzione ed utilizzazione delle forze di lavoro recherà con sé una migliore retribuzione media. La conseguenza consisterà precisamente in un acceleramento nel progresso del tenore di vita » (Monaco, Commento all'articolo 2, in AA. VV., *Commentario CEE,* Milano 1965, I, pag. 38).

Passiamo all'articolo 117, che apre il capo 1, titolo III, parte terza, del trattato. Secondo il primo comma, « gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso ». Ai sensi del secondo comma, gli stessi Stati « ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune (...), sia dalle procedure previste dal presente trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ».

Il primo comma, dunque, ribadisce il principio già espresso nel preambolo e nell'articolo 2; inoltre, riproducendo testualmente un disposto del trattato CECA 88 [articolo 3, lettera e)], esso specifica che l'attuazione di tale principio, ossia il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, non può andare disgiunta dalla « loro parificazione nel progresso ». Come afferma la vostra giurisprudenza (cfr. le pronunce 15 giugno 1978, causa 149/77, Defrenne, Racc. 1978, pag. 1365, punti 19 e 31 della motivazione, 13 maggio 1986, causa 170/84, Bilka, Racc. 1986, pag. 1617, in particolare pag. 1620), il duplice scopo che la norma si prefigge resta tuttavia confinato in un quadro meramente programmatico.

Indizi decisivi in questo senso forniscono la stessa espressione con cui i detti fini sono introdotti (« gli Stati (...) convengono sulla necessità ») e, come risulta dal secondo comma, il fatto che la loro promozione vada perseguita, da un canto, applicando altre norme del trattato, dall'altro, ravvicinando gli ordinamenti nazionali. Ma v'è di

più. Com'è noto, il ricorso a quest'ultimo metodo richiede l'emanazione di atti giuridici per cui è competente il Consiglio: in fatto di sicurezza sociale (articolo 51), le misure che tale istituzione è chiamata ad adottare si limitano peraltro al coordinamento dei vari regimi, poiché nessuna norma del trattato conferisce alla Comunità il potere di determinare la sfera di applicazione di quei regimi o il livello a cui le prestazioni debbono essere garantite.

Così, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 12 regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408/71, in tema di sicurezza sociale dei lavoratori migranti (GU L 149, pag. 2) stabiliscono che le clausole di riduzione, di sospensione o di soppressione previste da alcuni ordinamenti nazionali possono esser opposte ai beneficiari della prestazione colpita in due ipotesi: quella del suo cumulo con altre prestazioni di sicurezza sociale o con altri redditi e quella del cumulo di una prestazione d'invalidità o di vecchiaia con redditi provenienti da un'attività professionale. Ora, se il legislatore della Comunità ammette la legittimità dei divieti di cumulo nel caso dei lavoratori migranti, che hanno titolo ad una protezione particolarmente incisiva, è ovvio che un analogo divieto posto rispetto ai lavoratori residenti nello Stato di cui sono cittadini non possa ritenersi incompatibile col diritto comunitario.

Infine l'articolo 118. Essendo al centro delle cause pendenti in tema di politiche migratorie degli Stati membri (da 281 a 285/85 e 287/85), tale disposto vi è ben noto. Ciò mi esime dal riprodurne il lungo dettato e, per quanto riguarda la sua portata, mi consente di rinviare alle conclusioni che pronunciai lo scorso 31 marzo 1987 (Racc. 1987, pag. 3219). Qui ripeterò solo che agli Stati la norma impone, sì, un obbligo, ma un obbligo di non sottrarsi alle iniziative promozionali della Commissione e tanto meno di contrastarle. Esso si colloca pertanto nel quadro dei rapporti di collaborazione che l'articolo istituisce tra gli Stati e l'Esecutivo; e tanto basta per escludere che alla sua previsione corrispondano diritti invocabili dai singoli.

Ancora. L'articolo 3 direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/129, in materia di licenziamenti collettivi (GU L 48, pag. 29) e l'articolo 7 direttiva del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 77/187, relativa ai diritti dei lavoratori in caso di trasferimento dell'impresa (GU L 61, pag. 26), autorizzano gli Stati membri ad applicare misure più favorevoli per i lavoratori di quelle che prevedono le due fonti. Si supponga che il trattamento previgente fosse appunto più favorevole: lo Stato che, nell'attuare le direttive, non intenda valersi della suddetta facoltà può dunque legittimamente ridurre il grado di tutela garantito in un certo momento ai lavoratori.

5. Gli articoli 2, 117 e 118 sono insomma ben lungi dall'imporre i divieti e gli obblighi che vi legge il Tribunal Central de Trabajo. Secondo la Commissione e il governo spagnolo, questa constatazione è corroborata da almeno quattro disposti del diritto comunitario derivato.

Si può insomma concludere nel senso che il diritto comunitario non impone agli Stati

membri di mantenere integro il livello delle prestazioni previdenziali esistenti al tempo dell'entrata in vigore del trattato e non li obbliga ad affrettare il progresso del tenore di vita dei lavoratori armonizzando verso l'alto l'importo delle dette prestazioni.

6. Per tutte le considerazioni fin qui svolte vi suggerisco di rispondere nel modo che segue ai quesiti pregiudiziali posti dal Tribunal Central de Trabajo con ordinanza 21 marzo 1986 nella causa dinanzi ad esso pendente tra il signor Fernando Roberto Giménez Zaera e l'Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesoreria General de la Seguridad Social:

« Gli articoli 2, 117 e 118 del trattato CEE non ostano a che il legislatore di uno Stato membro introduca una norma dalla quale risulti vietato il cumulo tra prestazioni di sicurezza sociale e altre fonti di reddito, in particolare tra una pensione di vecchiaia e il trattamento economico a cui dà diritto la titolarità di un pubblico impiego, riducendo in tal modo il grado di tutela sociale del lavoratore ».