SENTENZA DELLA CORTE (sesta sezione)
29 settembre 1987 *

Nel procedimento 126/86,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla quarta sezione del Tribunal Central de Trabajo, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Fernando Roberto Giménez Zaera

e

Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2, 117 e 118 del trattato che istituisce la Comunità economica europea,

LA CORTE (sesta sezione)

composta dai signori: C. Kakouris, presidente di sezione, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: B. Pastor, amministratore

viste le osservazioni presentate:

— per il sig. Fernando Giménez Zaera, attore nella causa principale, dall'avvocato Fernando Roberto Giménez Condón, del foro di Sartagozza, nella fase scritta del procedimento;

— per il Regno Unito nella fase scritta del procedimento dal sig. H. R. L. Purse, agente del governo;

* Lingua processuale: lo spagnolo.

— per il regno di Spagna, nella fase scritta, dal sig. Fernando Mansito Caballero, agente del governo e nella fase orale, dal sig. Javier Conde de Saro, agente del governo, e dall'avvocato dello Stato Ramiro Sanchez de Lerín;

— per la Commissione, nella fase scritta dai sigg. Enrico Traversa e Fernando Lopéz de Rego, in qualità di agenti, e nella fase orale del procedimento dal sig. Gregorio Garzon, in qualità di agente;

vista la relazione d'udienza e in seguito alla trattazione orale del 17 marzo 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza dell'11 giugno 1987,

ha pronunziato la seguente sentenza

Sentenza

1 Con ordinanza 21 marzo 1986, pervenuta alla Corte il 26 maggio 1986, il Tribunal Central de Trabajo ha proposto cinque questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 2, 117 e 118 del trattato CEE.

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. Fernando Roberto Giménez Zaera e l'Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social (Istituto nazionale della previdenza sociale e tesoreria generale della previdenza sociale di Spagna) avente ad oggetto la decisione di sospendere il versamento della pensione di vecchiaia del regime generale della previdenza sociale che l'interessato, dipendente pubblico in attività, percepiva per l'attività svolta in precedenza nel settore privato.

3 Tale decisione era stata presa in applicazione dell'art. 52, n. 1, della legge spagnola 28 dicembre 1983 con cui è stato approvato il bilancio dello Stato per l'esercizio 1984, legge che ha stabilito l'incompatibilità della percezione di una pensione di vecchiaia del regime della previdenza sociale con l'esercizio di qualsiasi carica, funzione o attività retribuita in qualsiasi amministrazione pubblica.

4 Dopo che il giudice del lavoro di Saragozza aveva respinto il suo ricorso, l'interessato interponeva appello dinanzi al Tribunal Central de Trabajo, il quale, ritenendo che un'interpretazione degli artt. 2, 117 e 118 del trattato che istituisce la Comunità economica europea fosse necessaria per la soluzione della controversia, decideva di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se realizzino lo scopo generale od il compito di promuovere il miglioramento sempre più rapido del tenore di vita le soluzioni legislative nazionali che riducano o degradino la quantità e la qualità di tutela già acquisita in un aspetto concreto dell'efficacia del regime pubblico di previdenza sociale.

2) Se dette soluzioni legislative contribuiscano al proposito di migliorare le condizioni di vita mediante la parificazione nel progresso qualora siano regressive, in relazione alla misura di benefici prima contemplata, 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 compiuto con la proliferazione o l'esistenza di soluzioni logistiche del genere.

4) Se costituisca un'azione armonizzatrice la collocazione non 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 la cui acquisizione diventa più difficile o la cui utilità — quantitativa o qualitativa — risulta ridotta.

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 ed all'azione armonizzatrice dei pubblici poteri, con il proposito da cui tali finalità sono ispirate ».

5 Per quanto attiene agli antefatti della causa principale, alla motivazione dell'ordinanza di rinvio, alle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte e alle varie fasi del procedimento si fa rinvio alla relazione d'udienza.

6 Il governo spagnolo ha chiesto alla Corte, in via principale, di non pronunciarsi sulle questioni sottopostele, perché non rilevanti per la soluzione della controversia. Esso ha sottolineato che i fatti litigiosi sono anteriori all'entrata in vigore per la Spagna del trattato, che non può avere efficacia retroattiva, ed inoltre che, essendo i provvedimenti normativi criticati dal giudice nazionale anteriori all'adesione della Spagna alla Comunità, non potrebbero essere valutati alla stregua di un qualsiasi obbligo di standstill derivato dal diritto comunitario.

7 A questo riguardo, senza che occorra esaminare la questione dell'efficacia nel tempo delle norme comunitarie, che non è stata sollevata dal Tribunal de Trabajo, basta ricordare la giurisprudenza costante della Corte, secondo la quale, nel sistema dell'art. 177 del trattato, spetta al giudice nazionale valutare rispetto ai fatti della causa la necessità di una decisione pregiudiziale per pronunziare la propria sentenza.

8 Tuttavia, per quanto attiene alla quarta questione sollevata dal giudice nazionale, che fa riferimento alla compatibilità di una certa tecnica legislativa con gli imperativi di armonizzazione comunitaria, è opportuno ricordare che l'armonizzazione delle normative nazionali stabilita dal trattato non verte sulle tecniche legislative e che, di conseguenza, non si può qualificare rispetto al diritto comunitario una tecnica legislativa particolare come quella descritta nell'ordinanza di rinvio.

9 Le altre questioni sottoposte dal giudice nazionale sono volte in sostanza a chiarire se gli artt. 2, 117, 118 del trattato ostino all'introduzione attraverso una legge nazionale di un divieto di cumulo di una pensione di vecchiaia con uno stipendio di dipendente pubblico che comporti una riduzione del reddito degli interessati.

10 L'art. 2 del trattato descrive i compiti della Comunità economica europea. Gli obiettivi enunciati si ricollegano all'esistenza e al funzionamento della Comunità; la loro realizzazione deve essere il risultato dell'instaurazione del mercato comune

e del graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, che sono pure le finalità essenziali perseguite dal trattato.

11 Per quanto attiene, in particolare, alla promozione di un miglioramento accelerato del tenore di vita, è opportuno osservare che si tratta di una finalità ispiratrice della creazione della Comunità economica europea che, per la sua genericità e per il suo collegamento sistematico con l'instaurazione del mercato comune e con il graduale avvicinamento delle politiche economiche, non può avere l'effetto di creare obblighi giuridici a carico degli Stati membri né diritti a favore di privati.

12 Gli artt. 117 e 118 del trattato fanno parte del capo 1 che contiene le disposizioni sociali del titolo III relativo alla politica sociale della Comunità.

13 L'art. 117 contempla nel primo comma la necessità per gli Stati membri di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso. Ai sensi del secondo comma tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni nazionali. La Corte ha rilevato più volte (in particolare nelle sentenze 15 giugno 1978, causa 149/77, Defrenne, Racc. pag. 1365 e 13 maggio 1986, causa 170/84, Bilka, Racc. 1986, pag. 1607, in particolare pag. 1620) il carattere essenzialmente programmatico di questa disposizione.

14 Il carattere programmatico delle finalità sociali enunciate all'art. 117 non implica che esse siano prive di efficacia giuridica. Esse costituiscono in realtà elementi importanti, in particolare, per l'interpretazione di altre disposizioni del trattato e del diritto comunitario nel campo sociale. L'attuazione di queste finalità deve essere tuttavia il risultato di una politica sociale che deve essere definita dalle autorità competenti.

15 L'art. 118 del trattato conferisce alla Commissione al primo comma « il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale ». Il

secondo comma dispone che la Commissione operi a tal fine in stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni.

16 Come la Corte ha recentemente dichiarato (sentenza 9 luglio 1987, cause riunite 281, da 283 a 285 e 287/85, Repubblica federale di Germania/Commissione, Racc. 1987, pag. 3203), detta disposizione fa salva la competenza degli Stati membri in campo sociale, sempreché questo non rientri nei settori disciplinati da altre disposizioni del trattato come, ad esempio, quelle relative alla libera circolazione dei lavoratori, alla politica agricola comune o alla politica comune dei trasporti, precisando tuttavia che questa competenza deve esercitarsi nell'ambito della collaborazione fra Stati membri di cui la Commissione cura l'organizzazione.

17 Di conseguenza, né gli orientamenti generali della politica sociale definiti da ciascuno Stato membro, né i provvedimenti particolari come quelli cui fa riferimento l'ordinanza di rinvio potrebbero essere soggetti al sindacato giurisdizionale in merito alla loro conformità alle finalità sociali enunciate nell'art. 117 del trattato.

18 Si deve pertanto rispondere al giudice nazionale che né l'art. 2 né gli artt. 117 e 118 del trattato CEE ostano all'introduzione, attraverso una legge nazionale, di un divieto di cumulo di una pensione di vecchiaia con uno stipendio di dipendente pubblico che comporti una riduzione del reddito degli interessati.

Sulle spese

19 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, dai governi del Regno Unito e del Regno di Spagna, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi

LA CORTE (sesta sezione)

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal Central de Trabajo, con ordinanza 21 marzo 1986, dichiara:

Né l'art. 2, né gli artt. 117 e 118 del trattato CEE ostano all'introduzione, attraverso una legge nazionale, di un divieto di cumulo di una pensione di vecchiaia con uno stipendio di dipendente pubblico che comporti una riduzione del reddito degli interessati.

Kakouris Koopmans

Due Bahlmann Rodríguez Iglesias.

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 29 settembre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della sesta sezione

C. Kakouris.