che degli Stati membri, che sono del pari scopi il cui raggiungimento costituisce l'oggetto essenziale del trattato.

Per quanto riguarda più precisamente la promozione dell'aumento accelerato del tenore di vita, si tratta di uno scopo cui si è informata la creazione della Comunità economica europea il quale, per la sua genericità e per il suo collegamento sistematico all'instaurazione del mercato comune ed al graduale ravvicinamento delle politiche economiche, non può avere l'effetto di creare obblighi giuridici a carico degli Stati membri, né diritti a favore dei singoli.

2. La natura programmatica degli scopi sociali enunciati nell'art. 117 del trattato non implica che essi siano del tutto privi di efficacia giuridica. Essi costituiscono in realtà elementi importanti per l'interpretazione di altre disposizioni del trattato e del diritto comunitario derivato nel settore sociale. L'attuazione di questi scopi dev'essere tuttavia il risultato di una politica sociale che spetta alle competenti autorità definire.

L'art. 118 del trattato fa salva la competenza degli Stati membri in campo sociale, precisando tuttavia che questa competenza deve esercitarsi nel contesto della collaborazione fra Stati membri, che la Commissione provvede ad organizzare.

Di conseguenza, né gli orientamenti generali della politica sociale definita da ciascuno Stato membro, né i provvedimenti particolari adottati in questo contesto possono essere soggetti a sindacato giurisdizionale per quanto riguarda la loro conformità agli scopi sociali enunziati nell'art. 117 del trattato.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa 126/86 *

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Dall'ordinanza del Tribunal Central de Trabajo, che contiene la questione pregiudiziale, e dall'allegato fascicolo risultano i seguenti *antefatti.*

Il sig. Fernando Giménez Zaera, pubblico impiegato in servizio, percepiva dall'ottobre 1983 una pensione di vecchiaia del regime generale della previdenza sociale maturata in forza di una sua precedente attività lavorativa nel settore privato.

La legge 28 dicembre 1983, con cui è stato approvato il bilancio dello Stato per l'esercizio 1984, ha stabilito l'incompatibilità della percezione di una pensione di vecchiaia del sistema previdenziale pubblico con l'esercizio di qualunque carica, funzione o attività retribuita presso qualunque amministrazione pubblica. L'art. 52, n. 1, dispone che:

« La percezione della pensione di vecchiaia dei diversi regimi che compongono il sistema previdenziale sarà incompatibile con

* Lingua processuale: lo spagnolo

l'esercizio di qualunque carica, funzione o attività retribuita presso qualunque amministrazione pubblica ed ente costituzionale. Di conseguenza, una volta eliminata la situazione che dà origine all'incompatibilità sopra descritta, verrà nuovamente riconosciuto il diritto alla percezione della pensione ».

In applicazione di questa disposizione l'Instituto Nacional de la Seguridad Social decideva di sospendere il versamento della pensione del Giménez Zaera.

Contro questo provvedimento l'interessato faceva ricorso alla Magistratura del Trabajo de Zaragoza deducendo in sostanza l'incostituzionalità dell'art. 52 della legge di bilancio 28 dicembre 1983. Il ricorso veniva respinto con sentenza 6 settembre 1985.

Contro detta sentenza il ricorrente nel procedimento principale interponeva appello dinanzi al Tribunal Central de Trabajo deducendo i medesimi mezzi presentati nel ricorso al giudice di prima istanza.

La quarta sezione del Tribunal Central de Trabajo, ritenendo necessaria per la soluzione della controversia un'interpretazione degli artt. 2, 117 e 118 del trattato che istituisce la Comunità economica europea e di essere tenuta a sottoporre una questione pregiudiziale in forza dell'art. 177, terzo comma, del medesimo trattato, con ordinanza 21 marzo 1986 decideva di sottoporre alla Corte di giustizia 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 — rendendo 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 ».

L'ordinanza della quarta sezione del Tribunal Central de Trabajo è stata registrata nella cancelleria della Corte di giustizia il 26 maggio 1986.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte:

— il 15 settembre 1986 la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. Enrico Traversa e Fernando López de Rego, membri del suo servizio giuridico, in qualità di agenti;

— il 19 settembre 1986 il Regno Unito, rappresentato dal suo agente H. R. L. Purse, Treasury Solicitor;

— il 24 settembre 1986 il sig. Fernando Giménez Zaera, ricorrente nel procedimento principale, con l'avv. Fernando Roberto Giménez Condón, del foro di Saragozza;

— il 25 settembre 1986 il regno di Spagna, rappresentato dal sig. Fernando Mansito Caballero, direttore generale della Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, in qualità di agente, assistito dai sigg. Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, consigliere del servizio giuridico dello Stato per la Corte di giustizia delle Comunità europee, Blas Oliet Palá, consigliere-capo del servizio giuridico dell'Instituto Nacional de la Seguridad Social e Miguel Fuertes Suárez, consigliere tecnico presso la direzione generale della Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e, conformemente all'art. 95, § 1, del regolamento di procedura, di rimettere la causa alla sesta sezione.

II — Considerazioni del giudice nazionale

L'ordinanza di rinvio contiene un'ampia motivazione con cui il giudice nazionale espone la propria valutazione in ordine alle norme di diritto comunitario di cui chiede l'interpretazione relativamente alla lite in via principale.

Secondo il Tribunal Central de Trabajo, con il precitato art. 52 della legge di bilancio, vietando il cumulo dei redditi ricavati dall'esercizio di una funzione pubblica e dalle prestazioni costitutive di pensione di vecchiaia del regime generale della previdenza sociale, è stata introdotta una limitazione, inesistente nella normativa precedente, che risulta incompatibile, in primo luogo, con la finalità, enunciata all'art. 2 del trattato CEE, del miglioramento del tenore di vita, e, in secondo luogo, con il principio del miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, sancito dall'art. 117, obiettivi che l'art. 118 del trattato estende alla sfera della sicurezza sociale.

Il giudice nazionale ritiene infatti che la formulazione del primo comma dell'art. 117 comporti per gli Stati membri il divieto di diminuire il grado di tutela sociale dei lavoratori. Firmando il trattato, gli Stati membri si sono impegnati a migliorare le condizioni di vita dei lavoratori, in quanto ciò costituisce una delle finalità imperative dell'evoluzione sociale comunitaria, e pertanto i miglioramenti o gli inconvenienti quantitativi o qualitativi dei diritti garantiti in un dato momento da un regime pubblico di previdenza sociale costituiscono acquisizioni irrevocabili.

Secondo il giudice nazionale, la parificazione delle condizioni di vita e di lavoro di cui all'art. 117 dovrà essere attuata sempre « nel progresso » e mai tramite una ridu-

zione del livello di tutela; l'armonizzazione dei sistemi sociali e il ravvicinamento delle disposizioni legislative dovranno risultare da un processo di miglioramento e non di peggioramento. I provvedimenti nazionali ad effetto regressivo risultano pertanto vietati in quanto contrari a questo processo di armonizzazione in senso ascendente.

Il Tribunal Central de Trabajo afferma che la soluzione da dare alle questioni proposte è in funzione di determinati principi che a suo parere fan parte di un « ordine pubblico comunitario » caratterizzato dalla sua natura di diritto necessario. Di questi principi fa parte la necessità di garantire la continuità del tenore di vita dei lavoratori prima e dopo il pensionamento, l'interazione indissociabile del progresso economico e del progresso sociale ed un terzo principio secondo cui qualunque azione in materia di politica economica è subordinata al contemporaneo perseguimento di una finalità di politica sociale.

Per quel che riguarda la quinta questione, il giudice nazionale ritiene che il principio di solidarietà, invocato dalla normativa nazionale a giustificazione di quello che a suo parere costituisce « una distribuzione regressiva dei benefici sociali », non possa prevalere su quello dell'irregressibilità in materia di sicurezza sociale, il quale deriva dai precitati principi sanciti nelle disposizioni del trattato.

III — Osservazioni scritte

1. La *Commissione* propone di riunire la prima, seconda, terza e quinta questione nella seguente formulazione:

« Se gli artt. 2, 117 e 118 del trattato che istituisce la Comunità economica europea ostino a che norme nazionali vietino il cumulo di pensione di vecchiaia e stipendio di pubblico dipendente ».

La Commissione propone che alla questione venga data soluzione negativa in forza dei seguenti argomenti:

a) Applicazione analogica dell'art. 222 del trattato CEE

Secondo la Commissione, dal criterio che il trattato segue relativamente al regime di proprietà esistente negli Stati membri si potrebbe ricavare per analogia una soluzione alla questione del giudice nazionale, redatta come segue: « il trattato di Roma lascia impregiudicato il regime di incompatibilità delle fonti di reddito negli Stati membri ».

b) L'art. 12 del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, riconosce esplicitamente ai nn. 2 e 3 l'applicabilità delle norme nazionali di riduzione, sospensione o soppressione in caso di cumulo di una prestazione con altre prestazioni previdenziali o con altri redditi.

A parere della Commissione, se il legislatore comunitario ha stabilito espressamente norme onde evitare il cumulo di fonti di reddito nel caso di lavoratori migranti, che di solito, per il fatto stesso di essere tali, meriterebbero una tutela particolare, a maggior ragione dovranno presumersi conformi al diritto comunitario le norme nazionali che sanciscono il medesimo divieto per i dipendenti pubblici o i lavoratori non migranti.

c) Il carattere puramente programmatico degli artt. 2 e 117 del trattato

Secondo la Commissione, dai termini stessi di queste norme si deduce che, pur trattandosi di disposizioni di diritto positivo, la loro efficacia è unicamente orientativa o programmatica, come quella delle disposizioni del preambolo, carattere questo che è stato confermato dalla giurisprudenza della Corte, in particolare con la sentenza 15 giugno 1978 (causa 149/77, Defrenne, Racc. 1978, pag. 1365, punti 19 e 31 della motivazione).

d) Il contenuto dell'art. 118, il cui primo comma ha carattere programmatico ed i cui commi secondo e terzo creano obblighi solo per la Commissione, ed inoltre non si trovano in diretta relazione con il problema di cui trattasi.

Rispetto alla questione n. 4, in cui il giudice nazionale si interroga circa la conformità con l'ordinamento comunitario della disciplina istituita dal legislatore spagnolo inserendo nella legge annuale di bilancio dello Stato il divieto del cumulo di talune fonti di reddito, la Commissione ritiene che il diritto comunitario non interferisca nell'organizzazione sistematica degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e che dagli artt. 2, 117 e 118 del trattato CEE non si possa dedurre che determinate materie debbano essere disciplinate nell'ambito nazionale con una od altra categoria di disposizioni di diritto interno.

2. Le osservazioni del Regno Unito possono riassumersi come segue.

Gli artt. 2, 117 e 118 del trattato CEE non impongono agli Stati membri il divieto di ridurre il livello delle prestazioni previdenziali esistente alla data in cui le norme del trattato entrano in vigore nello Stato membro nè alcun obbligo di accelerare il progresso del livello di vita dei lavoratori per mezzo della normativa nazionale nè l'obbligo di « equiparare per mezzo del progresso », mediante disposizioni interne, il livello delle prestazioni previdenziali. A suo parere, dal testo del trattato CEE non è possibile ricavare alcuna norma che vincoli gli Stati membri della Comunità nel modo che risulta implicitamente dalle questioni proposte dal giudice nazionale.

Il miglioramento e l'armonizzazione cui aspirano gli Stati membri non verranno raggiunti grazie ad un obbligo imposto dall'art. 117 bensì grazie all'applicazione di altre norme del trattato e mediante il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, che richiede atti giuridici adottati dal Consiglio.

L'obbligo imposto al Consiglio dall'art. 51 del trattato in merito alle misure da adottare in materia di sicurezza sociale per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori è limitato al coordinamento dei regimi previdenziali degli Stati membri, mentre nessuna disposizione del trattato conferisce alla Comunità la competenza a determinare l'estensione dei sistemi previdenziali degli Stati membri né il livello a cui le prestazioni dovevano essere garantite o mantenute.

Quanto all'art. 118, il Regno Unito ritiene che esso imponga obblighi unicamente alla Commissione delle Comunità europee e non agli Stati membri.

In conclusione, il Regno Unito ritiene che le questioni proposte alla Corte di giustizia siano mal formulate e vadano risolte nel modo seguente:

« 1) Gli artt. 2, 117 e 118 non impongono un obiettivo o un obbligo di promuovere un miglioramento accelerato del livello di vita tale da impedire ad uno Stato membro di adottare norme nazionali che riducano o alterino la quantità e la qualità della tutela sino ad allora raggiunta per quel che riguarda aspetti specifici della suo regime pubblico previdenziale.

2) Gli artt. 2, 117 e 118 non impongono agli Stati membri la " finalità di migliorare le condizioni di vita per mezzo della parificazione nel progresso ", per cui il problema della loro partecipazione a tale finalità non si pone.

3), 4) e 5). Le risposte che secondo il Regno Unito vanno date alle precedenti questioni sub 1) e 2) rendono superflua la soluzione delle altre questioni ».

3. Il *ricorrente nel procedimento principale* ritiene che la supremazia del diritto comunitario sul diritto interno spagnolo implichi la nullità delle disposizioni nazionali, precedenti l'adesione, che siano incompatibili con le norme comunitarie. Perciò è necessario stabilire se l'art. 52, n. 1, della legge di bilancio generale dello Stato del 27 dicembre 1983, possa inficiare quanto sancito dagli artt. 2, 117 e 118 del trattato CEE, il che richiede l'interpretazione da parte della Corte di giustizia di nozioni giuridiche indeterminate come il concetto di miglioramento del livello di vita e di armonizzazione in senso progressivo dei regimi previdenziali.

La precitata disposizione della legge di bilancio, pur essendo formalmente volta a conseguire l'equiparazione, opera mediante l'alterazione dei diritti soggettivi acquisiti in forza della normativa che vigeva in precedenza, per cui risulta contraria alle finalità perseguite con le disposizioni comunitarie di cui è causa.

4. Il *regno di Spagna* sottolinea in primo luogo che gli artt. 2, 117 e 118 del trattato CEE hanno evidentemente un carattere programmatico e mancano di efficacia diretta, per cui non possono essere applicati alle relazioni giuridiche fra i singoli e lo Stato. Si rinvia in proposito alla precitata sentenza Defrenne.

In secondo luogo il regno di Spagna pone in evidenza il carattere problematico del principio di irregressibilità e la difficoltà di qualificare nell'ambito di controversie concrete la « regressibilità » di un provvedimento, il cui impatto può essere valutato soltanto da una prospettiva globale di politica sociale. Esso pone in rilievo che con argomenti analoghi la Corte di giustizia ha riconosciuto nella sentenza 10 maggio 1960 (cause riunite da 3 a 18, 25 e 26/58, Barbara Erzbergbau e altri, Racc. 1960, pag. 357) che il semplice fatto che alcune decisioni nazionali possano determinare una momentanea riduzione dell'impiego e la chiusura di imprese non implica che siano in contraddizione con gli artt. 2 e 3 del trattato CEE, bensì che tali decisioni sono necessarie per permettere al mercato comune di conseguire i suoi obiettivi rafforzando la sua resistenza alla crisi. Ad ogni modo, a suo parere, dagli artt. 2, 117 e 118 del trattato CEE non si deduce alcun principio di irregressibilità in materia di sicurezza sociale né con essi vengono imposti agli Stati membri obblighi diversi da quelli derivanti da disposizioni specifiche e chiare contenute in norme del trattato o in altri strumenti normativi comunitari.

In terzo luogo il regno di Spagna osserva che il diritto comunitario non è applicabile « ratione temporis » ai fatti che diedero origine alla controversia in via principale, in quanto la risoluzione amministrativa impugnata è stata adottata il 20 febbraio 1985 e l'adesione della Spagna alle Comunità risale al 1° gennaio 1986, per cui la domanda di interpretazione risulta irrilevante per la soluzione della controversia in via principale. D'altra parte, pure accettando l'ipotesi che gli articoli del trattato di cui viene chiesta l'interpretazione sanciscano con efficacia diretta il principio dell'irregressibilità in materia di sicurezza sociale, la natura stessa di detto principio, che sarebbe di una norma di « status quo », la renderebbe inapplicabile a modificazioni normative precedenti l'entrata in vigore del trattato per la Spagna.

Il regno di Spagna nega d'altro canto che il provvedimento contenuto nell'art. 52, n. 1, della legge di bilancio, costituisca un provvedimento nuovo in senso stretto o possa essere qualificato regressivo e contrario alle disposizioni degli artt. 2 e 117 del trattato di Roma.

Infine, per quel che riguarda il principio di solidarietà invocato dal legislatore spagnolo e l'inserimento nella legge di bilancio dello Stato della disposizione nazionale di cui è controversa la compatibilità con il diritto comunitario, il regno di Spagna ritiene che si tratti di questioni totalmente estranee all'ordinamento comunitario, e che rispecchiano soltanto eventuali deficienze tecniche della normativa interna.

In conclusione, dato che le questioni proposte dal Tribunal Central de Trabajo risultano irrilevanti per la soluzione della controversia nazionale, il regno di Spagna ritiene che esse non debbano essere risolte dalla Corte di giustizia o che comunque quest'ultima debba sottolineare il carattere meramente programmatico degli articoli di cui viene chiesta l'interpretazione oppure, eventualmente, l'inapplicabilità « ratione temporis » del principio di irregressibilità.

Nel caso che la Corte ritenesse tuttavia opportuno pronunciarsi con precisione in merito alle questioni proposte, il regno di Spagna propone le seguenti soluzioni:

« 1) Le soluzioni legislative nazionali considerate isolatamente non diminuiscono la quantità né degradano, di per sé stesse, la qualità della tutela acquisita ad un dato momento, e di conseguenza non vengono meno all'obiettivo generale o alla missione di promuovere un aumento accelerato del livello di vita poiché quest'ultimo va valutato, se del caso, nell'ambito dell'insieme delle misure sociali adottate.

2) Il carattere regressivo delle misure nazionali in relazione con gli artt. 2 e 117 del trattato di Roma può essere valutato soltanto in funzione di criteri generali, per cui è possibile che — per motivi di armonizzazione ed equilibrio sociale — vengano modificate condizioni e requisiti individuali senza che ciò sia contrario all'obiettivo di miglioramento delle condizioni di vita tramite la parificazione nel progresso.

3) L'armonizzazione dei diritti nazionali nelle materie sociali può essere realizzata soltanto con gli strumenti specifici disposti dal trattato di Roma.

4) L'inserimento di un determinato provvedimento in una legge di bilancio non inficia in alcun modo una possibile azione di armonizzazione la quale sarà comunque determinata dal contenuto concreto della misura e non dalla tecnica legislativa utilizzata.

5) Ritornando alla soluzione della prima questione, va segnalato che le soluzioni legislative nazionali considerate isolatamente non modificano o sospendono necessariamente le funzioni sociali che l'ordinamento giuridico comunitario attribuisce al principio generale di aumento accelerato del livello di vita, al miglioramento delle condizioni di vita per mezzo della parificazione nel progresso e all'azione armonizzatrice dei poteri pubblici, né possono fondarsi sul concetto di solidarietà senza pregiudizio di tali principi ».

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore