Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

21 gennaio 2016 *

«Inadempimento di uno Stato — Libera circolazione delle persone — Lavoratori — Articoli 45 TFUE e 48 TFUE — Prestazioni di vecchiaia — Differenza di trattamento in ragione dell'età — Dipendenti pubblici di uno Stato membro di età inferiore a 45 anni che si spostano da tale Stato membro per esercitare un'attività lavorativa in un altro Stato membro o presso un'istituzione dell'Unione europea»

Nella causa C-515/14,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 14 novembre 2014,

**Commissione europea**, rappresentata da H. Tserepa-Lacombe e D. Martin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Repubblica di Cipro**, rappresentata da N. Ioannou e D. Kalli, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta (relatore), presidente di sezione, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin e E. Regan, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il greco.

## Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Cipro è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, non avendo eliminato, con effetto retroattivo, a decorrere dal 1° maggio 2004, il criterio relativo all'età contenuto nell'articolo 27 della legge 97 (I)/1997 sulle pensioni, che dissuade i lavoratori dal lasciare il proprio Stato membro d'origine per intraprendere un'attività lavorativa in un altro Stato membro o presso un'istituzione dell'Unione europea o un'altra organizzazione internazionale, e che comporta una disparità di trattamento tra i lavoratori migranti, inclusi coloro che svolgono la propria attività lavorativa presso le istituzioni dell'Unione o un'altra organizzazione internazionale, da una parte, e i dipendenti pubblici che hanno esercitato la loro attività esclusivamente a Cipro, dall'altra.

### Contesto normativo

2 Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della legge 97 (I)/1997:

«Quando un dipendente pubblico lascia il suo lavoro per esercitare una funzione pubblica incompatibile con la funzione o il posto precedentemente occupato, percepisce in ogni caso per il suo servizio:

(a) una pensione ai sensi dell'articolo 8 (coefficiente di pensione e somma forfettaria) senza tener conto del requisito relativo ai cinque anni di servizio, e

(b) una pensione supplementare di un importo che il Consiglio dei ministri ritiene equo e giusto».

3 L'articolo 25, paragrafo 1, di detta legge così recita:

«Se un dipendente pubblico che occupa un posto su cui si fonda il diritto a pensione è autorizzato a lasciarlo in vista della sua nomina imminente in un organismo, il governo della Repubblica di Cipro versa all'organismo, nel momento in cui il dipendente pubblico lascia la funzione pubblica, una somma forfettaria pari a un dodicesimo della sua retribuzione mensile su cui si fonda il diritto a pensione il giorno in cui lascia tale posto, per ogni mese di servizio effettuato, e una somma pari all'importo dei contributi versati dal dipendente pubblico per il trasferimento della pensione alla vedova e ai figli, unitamente a interessi calcolati secondo un tasso fissato dal ministro delle Finanze. In tal caso, il suo servizio nella funzione pubblica è preso in considerazione dall'organismo ai fini del calcolo della durata del servizio da cui nasce il diritto a benefici e ai fini del calcolo dei benefici legati al fatto di lasciare il posto che avrà diritto a ricevere da parte dell'organismo in base al regime dei benefici legati al fatto di lasciare il posto in vigore nell'organismo, e simile al regime governativo delle pensioni».

4 L'articolo 27, paragrafo 1, della legge 97 (I)/1997 prevede quanto segue:

«a) Quando un dipendente pubblico di almeno quarantacinque anni di età, che occupa un posto su cui si fonda il diritto a pensione e ha svolto cinque o più anni di servizio (…), deposita una domanda di lasciare anticipatamente il servizio, accettata dall'organo competente, percepisce immediatamente la somma forfettaria alla quale ha diritto per il suo servizio, mentre la sua pensione è consolidata e poi liquidata al compimento del cinquantacinquesimo anno di età (…). La pensione e la somma forfettaria sono calcolate conformemente all'articolo 8 (coefficiente di pensione e somma forfettaria) sulla base della sua retribuzione su cui si fonda il diritto a pensione al momento in cui lascia anticipatamente il servizio. La pensione, che sarà versata a

partire dal momento in cui l'interessato avrà raggiunto il cinquantacinquesimo anno di età, sarà aumentata della percentuale di cui saranno eventualmente aumentate le pensioni tra la data in cui ha lasciato il servizio e la data del versamento della pensione (...).

b) Quando un dipendente pubblico, che occupa un posto su cui si fonda il diritto a pensione e non soddisfa gli altri requisiti di cui al punto a) del presente paragrafo, ma ha svolto almeno tre anni di servizio su cui si fonda il diritto a pensione, si dimette da tale posto con l'autorizzazione dell'organo competente, percepisce immediatamente dopo le dimissioni una somma forfettaria pari a un dodicesimo della sue retribuzione mensile su cui si fonda il diritto a pensione per ogni mese di servizio compiuto».

5 L'articolo 26A della legge (recante modifica) 31 (I)/2012 sulle pensioni prevede che i dipendenti pubblici che occupano un posto su cui si fonda il diritto a pensione nella funzione pubblica e lo lasciano per esercitare una funzione come titolare in un'istituzione dell'Unione hanno diritto a far versare dal governo cipriota all'Unione l'importo che rappresenta il valore capitale dei benefici acquisiti in applicazione del regime pensionistico dei dipendenti pubblici, attualizzato sino alla data del trasferimento effettivo. L'articolo 26B di tale legge prevede un diritto analogo quanto al trasferimento dei diritti a pensione dal regime pensionistico dell'Unione al regime pensionistico della funzione pubblica nazionale, quando un funzionario dell'Unione che abbia acquisito diritti a pensione diventa titolare di un posto nella funzione pubblica su cui si fonda il diritto a pensione. Tali disposizioni, che modificano quelle della legge 97 (I)/1997, sono entrate in vigore con effetto retroattivo a far data dal 1º maggio 2004.

6 La legge 113 (I)/2011 sui benefici pensionistici dei dipendenti pubblici e degli agenti del settore pubblico in senso lato, compresi gli enti locali (disposizioni di applicazione generale) prevede che i neo assunti, vale a dire coloro che sono entrati in servizio dopo l'entrata in vigore di tale legge, e cioè il 1º ottobre 2011, sono assoggettati a un altro regime pensionistico, che non prevede una differenza di trattamento fondata sull'età.

**Procedimento precontenzioso**

7 Dopo aver intimato alla Repubblica di Cipro di presentare le proprie osservazioni, la Commissione le ha inviato, il 26 marzo 2012, un parere motivato contestandole di non aver abrogato, a decorrere dal 1º maggio 2004, le disposizioni relative all'età previste dalla normativa cipriota relativa alle pensioni, e di essere in tal modo venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in combinato disposto con l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea. La Commissione ha invitato questo Stato membro ad adottare le misure necessarie a conformarsi al parere motivato entro un termine di due mesi dalla data del suo ricevimento.

8 Nella sua risposta del 28 maggio 2012 a tale parere motivato, la Repubblica di Cipro ha fatto valere che, dal momento che era intervenuta una modifica legislativa al fine di dare la possibilità di trasferire i diritti a pensione dei dipendenti pubblici che lasciavano tale Stato membro per entrare in servizio in un'istituzione dell'Unione, si era posto rimedio a qualsivoglia eventuale violazione di tali disposizioni di diritto dell'Unione.

9 Non considerando pienamente soddisfacente tale risposta, la Commissione ha deciso di introdurre il presente ricorso.

**Sulla ricevibilità**

10 Secondo la Repubblica di Cipro, il ricorso è irricevibile in quanto introducendo per la prima volta in sede di ricorso argomenti relativi alla situazione di dipendenti pubblici nominati in un altro Stato membro in seno ad un'organizzazione internazionale diversa dalle istituzioni dell'Unione, amplia l'oggetto della controversia circoscritto dal procedimento precontenzioso.

11 La Repubblica di Cipro considera peraltro che le censure relative ai lavoratori migranti in genere sono irricevibili, in base al rilievo secondo cui non sono sufficientemente precise e la lettera di diffida nonché il parere motivato riguardano unicamente i funzionari dell'Unione in quanto funzionari migranti.

12 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, se è vero che l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE è circoscritto dal procedimento precontenzioso previsto da tale disposizione e che, di conseguenza, il parere motivato della Commissione e il ricorso devono essere fondati su identici addebiti, tale esigenza non può tuttavia giungere fino ad imporre in ogni caso una formulazione perfettamente coincidente di tali atti, qualora l'oggetto della controversia non sia stato esteso o modificato (v., segnatamente, sentenze Commissione/Germania, C-433/03, EU:C:2005:462, punto 28; Commissione/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, punto 18, e Commissione/Paesi Bassi, C-576/10, EU:C:2013:510, punto 34).

13 La Commissione può quindi precisare le proprie censure iniziali nel ricorso, a condizione però che essa non modifichi l'oggetto della controversia (v. sentenza Commissione/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, punto 18, e giurisprudenza ivi richiamata).

14 Nella specie, la Commissione non ha né ampliato né modificato l'oggetto del ricorso, quale circoscritto dal procedimento precontenzioso.

15 Infatti, da una parte, come indicato dalla Commissione nella replica, il riferimento alla situazione dei pubblici dipendenti nominati in un'organizzazione internazionale diversa dall'Unione, situata in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Cipro, non era intesa ad ampliare l'oggetto del ricorso, ma unicamente ad illustrare l'applicabilità dell'articolo 45 TFUE alla situazione di un cittadino dell'Unione che ha svolto periodi di lavoro presso un'organizzazione internazionale stabilita sul territorio di tale Stato membro, ai fini della costituzione del diritto a una pensione di vecchiaia.

16 Orbene, a tal riguardo è giocoforza rilevare che, sia nella diffida, sia nel parere motivato e nel ricorso, la Commissione ha invocato un inadempimento all'articolo 45 TFUE dovuto a un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori migranti, di cui fanno parte detti pubblici dipendenti.

17 D'altra parte, se è pur vero che la diffida, il parere motivato e il ricorso contengono elaborazioni argomentative relative alla situazione particolare dei lavoratori migranti che lavorano presso le istituzioni dell'Unione, la Commissione, tuttavia, sia nel procedimento precontenzioso sia nel ricorso ha sostenuto che la normativa cipriota producesse l'effetto di ostacolare la libera circolazione dei lavoratori migranti globalmente intesi, senza limitare la sua censura alla situazione dei soli lavoratori migranti che lasciano Cipro per lavorare presso le istituzioni dell'Unione.

18 Ciò premesso, il ricorso della Commissione è ricevibile in toto.

## Sul ricorso

*Argomenti delle parti*

19 La Commissione sostiene che, in quanto, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, della legge 97 (I)/1997, un dipendente pubblico di età inferiore a 45 anni che si dimetta dal proprio impiego nella funzione pubblica cipriota per esercitare un'attività lavorativa in uno Stato membro che non sia la Repubblica di Cipro o una funzione nell'ambito di un'istituzione dell'Unione o di un'altra organizzazione internazionale, percepisce unicamente una somma forfettaria e perde i suoi futuri diritti a pensione, mentre un dipendente pubblico che continui ad esercitare un'attività lavorativa a Cipro o che lasci il suo impiego nella funzione pubblica di tale Stato membro per esercitare funzioni pubbliche nel medesimo Stato membro o che sia assunto da un organismo di diritto pubblico cipriota mantiene tali diritti, tale disposizione svantaggia i lavoratori migranti rispetto a quelli che esercitano la loro attività lavorativa solo a Cipro.

20 Secondo la Commissione, detta disposizione introduce una differenza di trattamento tra i lavoratori che non hanno fatto uso del loro diritto alla libertà di circolazione e i lavoratori migranti, a scapito di questi ultimi, dato che la perdita dei diritti a pensione colpisce unicamente i lavoratori che hanno esercitato il loro diritto alla libera circolazione.

21 Anche se è applicabile indistintamente, tale disposizione sarebbe tale da dissuadere i lavoratori dal lasciare il loro Stato membro d'origine per esercitare un'attività economica in un altro Stato membro o nell'ambito di un'istituzione dell'Unione e costituirebbe, pertanto, un ostacolo alla libera circolazione di tali lavoratori, vietato dall'articolo 45 TFUE.

22 La Commissione ritiene inoltre che l'articolo 27, paragrafo 1, della legge 97 (I)/1997 privi il lavoratore migrante della possibilità di beneficiare della totalizzazione di tutti i periodi assicurativi e non garantisca l'unità di carriera di tale lavoratore in materia di previdenza sociale, quale imposta dall'articolo 48 TFUE.

23 La Commissione rileva che l'adozione della legge 113 (I)/2011 non incide sulla circostanza che detto articolo 27, paragrafo 1, continui ad applicarsi ai dipendenti pubblici che hanno preso servizio precedentemente al 1º ottobre 2011, data in cui tale legge è entrata in vigore.

24 La Commissione ritiene peraltro che il requisito legato all'età, previsto dall'articolo 27 della legge 97 (I)/1997, sia tale da dissuadere dipendenti pubblici ciprioti dal lasciare, prima del compimento del quarantacinquesimo anno di età, la funzione pubblica nazionale per esercitare un'attività lavorativa in seno ad un'istituzione dell'Unione, dato che, accettando un impiego presso una siffatta istituzione, perderebbero la possibilità di beneficiare, ai sensi del regime nazionale di previdenza sociale, di una prestazione pensionistica alla quale avrebbero avuto diritto se non avessero accettato questo impiego, il che non è ammissibile alla luce degli articoli 45 TFUE e 4, paragrafo 3, TUE.

25 Infine, la Commissione fa valere che la giustificazione invocata dalla Repubblica di Cipro non ha un rapporto diretto con la discriminazione fondata sull'età in parola nel caso di specie, che tale Stato membro non fornisce alcun elemento che consenta di fondare quanto allega e che, inoltre, considerazioni di natura meramente economica non possono costituire motivi imperativi di interesse generale tali da giustificare una restrizione ad una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE.

26 La Repubblica di Cipro sostiene che l'articolo 48 TFUE non sia applicabile e che non possa costituire il fondamento del ricorso della Commissione, dato che, in sostanza, tale articolo, anche se costituisce la base giuridica che consente l'adozione di misure che disciplinano la considerazione di tutti i periodi assicurativi svolti in diversi Stati membri, non crea, in quanto tale, un diritto alla considerazione di detti periodi.

27 Secondo questo Stato membro, dall'adozione della legge 31 (I)/2012, entrata in vigore con effetto retroattivo a far data dal 1° maggio 2004, il requisito legato all'età, previsto dall'articolo 27 della legge 97 (I)/1997, non si applica all'ipotesi in cui un dipendente pubblico nazionale lasci il suo impiego per occupare un posto di funzionario in un'istituzione dell'Unione, e viceversa.

28 La Repubblica di Cipro ritiene che non solo un dipendente pubblico che lasci la funzione pubblica cipriota per occupare un posto nelle istituzioni dell'Unione non sia assoggettato ad una differenza di trattamento, ma che tale dipendente pubblico, al contrario, sia assoggettato ad un trattamento più favorevole di quello riservato a un dipendente pubblico che lasci la funzione pubblica cipriota per esercitare un'attività lavorativa presso un altro datore di lavoro a Cipro, dal momento che quest'ultimo dipendente pubblico non ha la possibilità di trasferire i suoi diritti a pensione.

29 Peraltro, tale Stato membro fa valere che l'articolo 27 della legge 97 (I)/1997 si applica indifferentemente ai lavoratori che abbiano svolto tutta la propria carriera lavorativa sul territorio nazionale e ai lavoratori che abbiano scelto di lavorare in un altro Stato membro, indipendentemente dalla loro nazionalità.

30 Secondo la Repubblica di Cipro, questo articolo implica la perdita di un beneficio non in ragione dell'esercizio del diritto alla libera circolazione, bensì in ragione della decisione di un lavoratore di dimettersi dalla funzione pubblica nazionale e di lasciare il relativo regime professionale di previdenza sociale.

31 Infine, la Repubblica di Cipro ritiene che talune variazioni nei requisiti per la concessione di benefici di previdenza sociale potrebbero mettere a rischio l'equilibrio del sistema cipriota, sicché, anche a voler ritenere che tale articolo istituisca un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, un ostacolo siffatto sarebbe giustificato dal momento che è inteso a garantire l'equilibrio del regime professionale dei dipendenti pubblici, nel rispetto del principio di proporzionalità.

*Giudizio della Corte*

32 In limine, occorre respingere l'argomento della Repubblica di Cipro secondo il quale l'articolo 48 TFUE non può costituire il fondamento del ricorso della Commissione.

33 Infatti, contrariamente a quanto sostiene tale Stato membro, la circostanza che tale articolo costituisca la base giuridica per l'adozione di misure intese all'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, segnatamente mediante l'attuazione di un sistema che consenta di garantire ai lavoratori la considerazione di tutti i periodi assicurativi svolti in diversi Stati membri, non implica che l'invocazione di tale articolo non sia pertinente nel contesto del presente ricorso.

34 La Corte ha già avuto modo di statuire che l'articolo 48 TFUE, il cui obiettivo consiste nel contribuire alla realizzazione di una libertà di circolazione dei lavoratori migranti il più possibile completa (v. sentenza da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punto 70 e giurisprudenza ivi richiamata) implica, in particolare, che i lavoratori migranti non devono né perdere diritti alle prestazioni di previdenza sociale né subire una riduzione dell'importo delle stesse per il fatto di aver esercitato il diritto alla libera circolazione che è loro riconosciuto dal Trattato (v. sentenze Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, punto 38, e Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punto 39).

35 Peraltro, la Corte ha parimenti statuito che una domanda di totalizzazione possa essere accolta direttamente in applicazione degli articoli da 45 TFUE a 48 TFUE, senza dover ricorrere a regole di coordinamento emanate dal Consiglio, conformemente a quest'ultimo articolo (v., in tal senso, sentenza Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, punto 36).

36 Inoltre, occorre rilevare che il ricorso della Commissione non si fonda in modo esclusivo, principale o preponderante sull'articolo 48 TFUE, bensì su una violazione del diritto alla libera circolazione dei lavoratori previsto dall'articolo 45 TFUE, letto in combinato disposto con gli articoli 48 TFUE e 4, paragrafo 3, TUE.

37 Conseguentemente, occorre esaminare la compatibilità della normativa cipriota di cui al ricorso della Commissione con queste tre disposizioni.

38 Se è vero che gli Stati membri conservano la loro competenza a disciplinare i loro sistemi di previdenza sociale, nell'esercizio di tale competenza devono tuttavia rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori e al diritto di stabilimento (v. sentenza Governo della Comunità francese e Governo vallone, C-212/06, EU:C:2008:178, punto 43).

39 Al riguardo occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, l'insieme delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone mira a facilitare ai cittadini dell'Unione l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che potrebbero sfavorirli qualora intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro. In tale contesto, i cittadini degli Stati membri dispongono, in particolare, del diritto, conferito loro direttamente dal Trattato, di lasciare il paese d'origine per entrare nel territorio di un altro Stato membro ed ivi soggiornare al fine di esercitare un'attività economica (v., segnatamente, sentenze Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punti 94 e 95, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punto 33; Governo della Comunità francese e Governo vallone, C-212/06, EU:C:2008:178, punto 44; Casteels, C-379/09, EU:C:2011:131, punto 21, nonché Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 19).

40 Certamente, se è pur vero che il diritto primario dell'Unione non può garantire ad un assicurato che il trasferimento in un altro Stato membro resti neutrale in materia previdenziale – segnatamente sul piano delle prestazioni di malattia e di pensioni di vecchiaia, ove tale trasferimento, in considerazione delle disparità tra i regimi e le normative degli Stati membri, può, a seconda dei casi, risultare più o meno favorevole o sfavorevole per l'interessato sotto il profilo previdenziale –, tuttavia, secondo ben consolidata giurisprudenza, nell'ipotesi in cui la sua applicazione sia meno favorevole, una normativa nazionale è conforme al diritto dell'Unione solo se, segnatamente, tale normativa nazionale non svantaggi il lavoratore interessato rispetto a quelli che svolgono l'insieme delle loro attività nello Stato membro in cui essa si applichi e non si risolva nel fatto puro e semplice di versare contributi previdenziali a fondo perduto (v. sentenza Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punto 45 e giurisprudenza ivi richiamata).

41 In tal senso, la Corte ha più volte avuto modo di affermare che lo scopo degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE non sarebbe raggiunto se i lavoratori migranti, come conseguenza dell'esercizio del diritto di libera circolazione, dovessero essere privati dei vantaggi previdenziali garantiti loro solo dalla normativa di uno Stato membro (v., segnatamente, sentenze Governo della Comunità francese e Governo vallone, C-212/06, EU:C:2008:178, punto 46; da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punto 74, nonché Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punto 46).

42 Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, gli articoli da 45 TFUE a 48 TFUE mirano, in particolare, ad evitare che un lavoratore che, avvalendosi del diritto alla libera circolazione, abbia prestato attività in più di uno Stato membro riceva, senza giustificazione oggettiva, un trattamento meno favorevole rispetto a chi abbia compiuto l'intera carriera in un solo Stato membro (v. sentenza da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punto 76).

43 Nella specie, risulta dagli atti versati alla Corte che, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 1, della legge 97 (I)/1997, letto in combinato disposto con gli articoli 24 e 25 della stessa legge, un dipendente pubblico di età inferiore a 45 anni che si dimetta dal proprio impiego nella funzione pubblica cipriota

per esercitare un'attività lavorativa in un altro Stato membro nell'ambito di un'istituzione dell'Unione o di un'altra organizzazione internazionale, percepisce immediatamente una somma forfettaria e perde il diritto a percepire la sua pensione consolidata, liquidata e versata al compimento del cinquantacinquesimo anno di età, mentre un dipendente pubblico che continui ad esercitare tale attività lavorativa o che la lasci per esercitare funzioni pubbliche a Cipro percepisce immediatamente tale somma e mantiene tale diritto.

44 Al riguardo, anche se la legge 113 (I)/2011 prevede che i «neo assunti», vale a dire coloro che sono entrati in servizio in qualità di dipendenti pubblici dopo il 1º ottobre 2011, siano assoggettati a un altro regime pensionistico, che non prevede una siffatta differenza di trattamento, tuttavia, come fa valere la Commissione, senza essere contraddetta su questo punto dalla Repubblica di Cipro, il regime precedente, vale a dire quello previsto dalla legge 97 (I)/1997, continua ad applicarsi ai dipendenti pubblici entrati in servizio precedentemente a tale data, compresi coloro che, tra questi ultimi, abbiano già rassegnato le dimissioni.

45 Ne consegue che la normativa cipriota in parola nel caso di specie è tale da pregiudicare o da rendere meno interessante l'esercizio, da parte dei dipendenti pubblici ciprioti interessati, del loro diritto alla libera circolazione. Tale normativa, infatti, può dissuaderli dal lasciare il loro impiego nell'ambito della funzione pubblica del loro paese d'origine per esercitare un'attività lavorativa sul territorio di un altro Stato membro, in un'istituzione dell'Unione o in un'altra organizzazione internazionale e costituisce, pertanto, un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori vietata, in linea di principio, dall'articolo 45 TFUE.

46 Quanto all'argomento della Repubblica di Cipro secondo il quale la normativa in parola nel caso di specie non è sfavorevole nei confronti dei lavoratori migranti in base al rilievo secondo cui essa si applica indifferentemente a tutti i lavoratori che scelgono di lasciare la funzione pubblica cipriota per lavorare nel loro paese di origine o in un altro Stato membro, occorre ricordare che, affinché una misura limiti la libertà di circolazione, non è necessario che essa si fondi sulla cittadinanza dei soggetti interessati né che abbia l'effetto di favorire tutti i lavoratori nazionali o di svantaggiare soltanto i lavoratori cittadini degli altri Stati membri esclusi i lavoratori nazionali. È sufficiente che beneficino della misura favorevole talune categorie di persone che esercitano un'attività lavorativa nello Stato membro di cui trattasi (v. sentenza Governo della Comunità francese e Governo vallone, C-212/06, EU:C:2008:178, punto 50 e giurisprudenza ivi richiamata).

47 Se è pur vero che la normativa in parola nel caso di specie si applica sia ai dipendenti pubblici ciprioti che scelgono di dimettersi per lavorare nel settore privato nel loro paese di origine, sia a quelli che si dimettono e lasciano tale Stato membro per lavorare in un altro Stato membro in un'istituzione dell'Unione o in un'altra organizzazione internazionale, tale normativa, tuttavia, è tale da limitare la libera circolazione di quest'ultima categoria di dipendenti pubblici impedendo loro o dissuadendoli dal lasciare il loro paese d'origine per accettare un impiego in un altro Stato membro, in un'istituzione dell'Unione o in un'altra organizzazione internazionale. Una siffatta normativa condiziona direttamente l'accesso dei dipendenti pubblici ciprioti al mercato del lavoro negli Stati membri diversi dalla Repubblica di Cipro ed è pertanto tale da ostacolare la libera circolazione dei lavoratori (v., in tal senso, sentenza Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punti da 98 a 100 e 103).

48 Peraltro, le modifiche apportate alla legge 97 (I)/1997 dalla legge 31 (I)/2012 ed entrate in vigore con effetto retroattivo a far data dal 1º maggio 2004, nel prevedere, segnatamente, che i dipendenti pubblici che occupano un posto su cui si fonda il diritto a pensione nella funzione pubblica cipriota e lo lasciano per occupare un posto come titolare in un'istituzione dell'Unione hanno diritto a far versare dal governo cipriota all'Unione l'importo che rappresenta il valore capitale dei benefici acquisiti in applicazione del regime pensionistico dei dipendenti pubblici, non eliminano ogni forma di ostacolo alla libera circolazione dei dipendenti pubblici interessati, dato che non considerano la situazione di

coloro che, tra questi ultimi, scelgono di non trasferire i loro diritti a pensione. Infatti, se tali dipendenti pubblici si dimettono o si sono dimessi dalla funzione pubblica cipriota prima di aver raggiunto il quarantacinquesimo anno di età, perdono i loro diritti a pensione.

49 Al riguardo, la circostanza invocata dalla Repubblica di Cipro, secondo la quale detti dipendenti pubblici possono, oltre alla percezione di una somma forfettaria ai sensi della legge 97 (I)/1997, beneficiare di una pensione ai sensi della legge 59 (I)/2010 sulla previdenza sociale se soddisfano i requisiti previsti da tale legge, non è tale da rimettere in questione l'esistenza dell'ostacolo identificato al precedente punto della presente sentenza.

50 Nella sua replica, infatti, la Commissione, senza essere contraddetta su questo punto dalla Repubblica di Cipro, ha indicato che, a differenza di un dipendente pubblico che si dimette dopo il conseguimento del quarantacinquesimo anno di età e che ha diritto a una pensione sia ai sensi della legge 97 (I)/1997 che della legge 59 (I)/2010, un dipendente pubblico che occupa un posto su cui si fonda il diritto a pensione nella funzione pubblica cipriota e che decide di lasciarlo, prima di aver raggiunto tale età, per esercitare una funzione nell'ambito di un'istituzione dell'Unione, senza far trasferire i suoi diritti a pensione, non ha diritto a una pensione in forza della legge 97 (I)/1997.

51 In tal senso, la normativa cipriota è idonea a dissuadere quest'ultima categoria di dipendenti pubblici dal lasciare Cipro per esercitare un'attività lavorativa nell'ambito di un'istituzione dell'Unione, in quanto, accettando un'occupazione presso tale istituzione, essi perderebbero la possibilità di beneficiare, in base al regime previdenziale nazionale, di una prestazione pensionistica alla quale avrebbero avuto diritto se non avessero accettato tale impiego (v., in tal senso, sentenze My, C-293/03, EU:C:2004:821, punto 47; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, punto 19, e Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, punto 16).

52 Orbene, oltre al fatto che costituisce un ostacolo vietato dall'articolo 45 TFUE, una conseguenza del genere non può essere ammessa in base all'obbligo di leale cooperazione ed assistenza che incombe agli Stati membri nei confronti dell'Unione e che trova la sua espressione nell'obbligo, previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, di facilitare quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti (v., in tal senso, senso, sentenza My, C-293/03, EU:C:2004:821, punto 48).

53 Quanto all'argomento dedotto dalla Repubblica di Cipro secondo il quale l'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori risultante dalle disposizioni di cui all'articolo 27 della legge 97 (I)/1997 è giustificato dal fatto che talune variazioni nelle condizioni di concessione di benefici di previdenza sociale potrebbero mettere a rischio l'equilibrio del sistema e che tali disposizioni sono intese a garantire detto equilibrio, nel rispetto del principio di proporzionalità, occorre ricordare che, se è pur vero che motivi di natura puramente economica non possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v. sentenze Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, punto 48; Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, punto 34, e Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, punto 43), una normativa nazionale può tuttavia costituire un ostacolo giustificato ad una libertà fondamentale qualora sia dettata da motivi di ordine economico che perseguono un obiettivo d'interesse generale (v. sentenza Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 52). In tal senso, non può escludersi che un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale possa costituire un motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare la violazione delle disposizioni del Trattato relative al diritto alla libera circolazione dei lavoratori (v., in tal senso, sentenza Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punto 41).

54 Tuttavia, secondo giurisprudenza costante della Corte, spetta alle autorità nazionali competenti, qualora adottino un provvedimento di deroga ad un principio sancito dal diritto dell'Unione, provare, caso per caso, che tale provvedimento sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento. Le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate di prove adeguate o di un'analisi

dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché degli elementi che consentono di suffragare il suo argomento. Occorre che tale analisi obiettiva, circostanziata e corredata di dati numerici sia idonea a dimostrare, sulla base di dati seri, convergenti e probatori, l'effettiva esistenza di rischi per l'equilibrio del sistema previdenziale (v., segnatamente, sentenze Commissione/Belgio, C-254/05, EU:C:2007:319, punto 36, nonché Bressol e a., C-73/08, EU:C:2010:181, punto 71).

55 Orbene, è inevitabile rilevare che, nella fattispecie, manca un'analisi di tale genere. Il governo cipriota, infatti, si limita a fare allusione a un rischio di squilibrio del sistema previdenziale e ad affermare che la normativa in causa soddisfa il requisito di proporzionalità di cui al punto precedente della presente sentenza.

56 Conseguentemente, l'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori in parola nel caso di specie non è giustificato.

57 Il ricorso della Commissione deve quindi essere dichiarato fondato.

58 In tale contesto, occorre dichiarare che la Repubblica di Cipro è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, non avendo eliminato, con effetto retroattivo a decorrere dal 1° maggio 2004, il criterio relativo all'età contenuto nell'articolo 27 della legge 97 (I)/1997, che dissuade i lavoratori dal lasciare il proprio Stato membro d'origine per svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro o presso un'istituzione dell'Unione o un'altra organizzazione internazionale, e da cui consegue una disparità di trattamento tra i lavoratori migranti, inclusi coloro che svolgono la propria attività lavorativa presso le istituzioni dell'Unione o un'altra organizzazione internazionale, da una parte, e i dipendenti pubblici che hanno esercitato la loro attività a Cipro, dall'altra.

**Sulle spese**

59 A termini dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica di Cipro, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica di Cipro è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 45 TFUE e 48 TFUE nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, non avendo eliminato, con effetto retroattivo a decorrere dal 1° maggio 2004, il criterio relativo all'età contenuto nell'articolo 27 della legge 97 (I)/1997 sulle pensioni, che dissuade i lavoratori dal lasciare il proprio Stato membro d'origine per svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro o presso un'istituzione dell'Unione europea o un'altra organizzazione internazionale, e da cui consegue una disparità di trattamento tra i lavoratori migranti, inclusi coloro che svolgono la propria attività lavorativa presso le istituzioni dell'Unione europea o un'altra organizzazione internazionale, da una parte, e i dipendenti pubblici che hanno esercitato la loro attività a Cipro, dall'altra.**

2) **La Repubblica di Cipro è condannata alle spese.**

Firme