CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 24 GIUGNO 1981

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. In virtù dell'articolo 169 del Trattato CEE, la Commissione ha convenuto innanzi a questa Corte il Regno del Belgio, per far constatare che esso ha violato gli obblighi derivanti dall'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari (introdotto con regolamento del Consiglio n. 259/68 del 29 febbraio 1968). Questa norma consente ai funzionari comunitari, che prima della loro entrata in servizio presso le Comunità abbiano esercitato un'attività lavorativa in uno Stato membro o presso una organizzazione internazionale, di far trasferire, mediante versamento alle Comunità, o l'equivalente attuariale dei diritti alla pensione di anzianità maturati nell'amministrazione, organizzazione nazionale o internazionale o impresa presso cui abbiano lavorato, oppure il forfait di riscatto che sia loro dovuto dalla cassa pensioni di detta amministrazione, organizzazione o impresa al momento della cessazione del servizio. Ora, tutti gli Stati membri, ad eccezione del Belgio e dei Paesi Bassi, hanno adottato (o, come la Grecia, stanno per adottare) le disposizioni interne necessarie affinché si realizzi il meccanismo di trasferimento previsto. Il Belgio ha invece opposto un netto rifiuto, dal che è scaturita la presente causa.

2. La posizione del governo belga si fonda essenzialmente sulla tesi che il citato articolo 11, paragrafo 2, non imponga alcun obbligo agli Stati membri. Per dimostrarlo, il convenuto non si limita a sostenere un'interpretazione della predetta norma in contrasto con quella accolta dalla Commissione, ma invoca tre argomenti di carattere preliminare secondo i quali:

a) il potere del Consiglio di stabilire lo Statuto dei funzionari non avrebbe potuto essere esercitato in maniera da imporre agli Stati membri degli obblighi in materia di trasferimento di diritti a pensione;

b) lo Statuto dei funzionari, pur essendo formalmente un regolamento, sarebbe destinato soltanto a disciplinare i rapporti fra le Comunità e il loro personale;

c) comunque, non sarebbe lecito imporre obblighi agli Stati membri in via indiretta ed implicita.

Mi sembra che questi argomenti meritino di essere discussi per primi.

La norma che ha investito il Consiglio della competenza di definire lo status di tutti i funzionari comunitari è l'articolo 24 del Trattato di fusione degli esecutivi, il quale dispone: «Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione delle altre istituzioni interessate, stabilisce lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità». Non

vi è dubbio che questo articolo attribuisce al Consiglio un potere ampiamente discrezionale di fissare il contenuto dei rapporti tra i funzionari e le istituzioni comunitarie alle cui dipendenze essi lavorano. Evidentemente tale potere deve essere esercitato nell'interesse comunitario e nei limiti dell'oggetto che il citato articolo 24 contempla, ma questo è certamente accaduto allorché il Consiglio ha ritenuto opportuno prevedere la facoltà per i funzionari di utilizzare nell'ambito comunitario i diritti a pensione da essi maturati a seguito di un precedente impiego svolto in uno Stato membro.

In effetti, l'attribuzione di tale facoltà mira a rendere più agevole il passaggio dagli impieghi nazionali, pubblici o privati, all'amministrazione comunitaria, e quindi ad assicurare alle Comunità buone possibilità di scelta di personale qualificato, già fornito di un'adeguata esperienza professionale. Si tratta dunque di una normativa che, oltre a riflettersi favorevolmente sui singoli, serve in primo luogo a soddisfare un interesse proprio delle Comunità, favorendo la migliore organizzazione e il più efficace funzionamento dei loro servizi. Tenuto conto di ciò, era a mio avviso pienamente ammissibile che il Consiglio imponesse agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie per consentire la realizzazione del sistema indicato. Né si possono confondere tali misure con quelle relative all'armonizzazione dei regimi nazionali di sicurezza sociale — materia certamente diversa e rispondente a obbiettivi diversi —: qui lo scopo consiste nello stabilire una certa continuità, ai fini pensionistici, fra impieghi nazionali e impieghi comunitari, senza pregiudizio delle differenze esistenti fra i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri.

Per quanto concerne la sfera dei destinatari dello Statuto del personale, mi sembra che non si possa affatto escludere che esso attribuisca obblighi o diritti a soggetti diversi dalle Comunità e dai funzionari. Anche se è esatto che la maggior parte delle norme dello Statuto è unicamente destinata a regolare la posizione dei dipendenti nei confronti delle istituzioni comunitarie, nulla impedisce che determinate norme comportino obblighi anche a carico degli Stati membri. Sul piano formale, basterebbe considerare che il regolamento con cui lo Statuto dei funzionari fu introdotto è un atto avente efficacia generale ai sensi dell'articolo 189 del Trattato CEE; ed anche se l'emanazione dello Statuto venne specificamente prevista dal citato articolo 24 del Trattato di fusione degli esecutivi, non vi è ragione di pensare che ciò abbia implicato una deroga ai principi dell'articolo 189. Al contrario, si può sostenere che, proprio in quanto il potere previsto dall'articolo 24 del Trattato di fusione è stato esercitato emanando un regolamento, l'efficacia generale dello Statuto non va messa in dubbio. Dipende dunque dalla struttura di ciascuna norma che sia regolato soltanto il rapporto fra Comunità e funzionari, o eventualmente anche un rapporto fra Stati membri e Comunità. In concreto, poi, l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII non è la sola norma statutaria la cui attuazione richieda il concorso degli Stati membri: si possono citare egualmente, a titolo di esempio, l'articolo 11, che obbliga il fun-

zionario a non chiedere né accettare istruzioni da alcun governo, e in tal modo implicitamente impegna i governi degli Stati membri a non rivolgere istruzioni ad alcun funzionario delle Comunità; o l'articolo 83, paragrafo 1, secondo cui gli Stati membri garantiscono collettivamente il pagamento delle prestazioni inerenti al regime delle pensioni.

In ogni caso, anche per la realizzazione degli obbiettivi fissati nello Statuto dei funzionari, vale l'obbligo generale imposto agli Stati membri dall'articolo 5 del Trattato CEE, in forza del quale quegli Stati sono tenuti ad adottare «tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinate dagli atti delle istituzioni della Comunità», nonché a facilitare quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Se si considerano, in particolare, l'ampiezza della formula «obblighi determinati dagli atti delle istituzioni» e il dovere di facilitare la Comunità nell'espletamento dei suoi compiti, si supera a mio avviso anche l'obbiezione secondo cui non sarebbe ammissibile l'imposizione agli Stati membri di obblighi in via implicita o indiretta. In presenza di una norma statutaria che sicuramente obbliga la Comunità (nella specie, a rendere efficace l'esercizio della facoltà di scelta riconosciuta al funzionario dall'articolo 11, paragrafo 2, allegato VIII), e che non può realizzarsi senza la cooperazione degli Stati membri, questi sono tenuti a prendere le misure necessarie: ecco il risultato cui conduce il riferimento al citato articolo 5 del Trattato CEE.

3. Le eccezioni di carattere preliminare avanzate dal governo belga non mi sembrano, dunque, tali da resistere a un esame critico. Si può perciò passare ai problemi testuali che solleva la norma contestata: in particolare, per verificare se essa si presti ad essere interpretata come vorrebbe la difesa del governo belga, la quale sostiene che la realizzazione del meccanismo di trasferimento dei diritti alla pensione di anzianità dipende da previ accordi che ciascuno Stato membro sarebbe libero di stipulare o meno con le Comunità.

Il convenuto basa questa interpretazione su di un preteso parallelismo fra il primo e il secondo paragrafo del citato articolo 11. In effetti, relativamente al caso del funzionario che cessa di lavorare presso le Comunità per entrare al servizio di una amministrazione o di una organizzazione nazionale o internazionale, l'articolo 11, paragrafo 1, stabilisce che egli ha diritto di far trasferire alla cassa pensioni di tale amministrazione o organizzazione l'equivalente attuariale dei diritti alla pensione di anzianità maturati nelle Comunità, a condizione che l'amministrazione o l'organizzazione in questione abbia concluso un accordo con le Comunità. La disposizione del paragrafo 2, che disciplina il fenomeno inverso, non fa alcun cenno alla necessità di un accordo del genere, ma il convenuto ritiene che una siffatta esigenza sia implicita, dato il parallelismo delle due situazioni.

In verità, a me sembra più convincente l'argomento che emerge da una interpretazione testuale dell'articolo 11: se esso parla di accordo nel primo paragrafo e non nel secondo, ciò vuol dire che l'accordo costituisce una condizione soltanto del trasferimento previsto nel primo paragrafo. Consideriamo tuttavia la tesi del parallelismo fra le situazioni contemplate nei due paragrafi dell'articolo di cui trattasi.

Nell'ipotesi disciplinata dal paragrafo 1, è logico che le Comunità, prima di consentire il trasferimento di propri fondi nelle casse di un'altra organizzazione previdenziale, abbiano modo di concordare con le autorità da cui tale organismo dipende, le condizioni affinché il trasferimento si effettui validamente, per lo scopo indicato; ed è opportuno che esse conservino la propria libertà di apprezzamento sino al momento in cui l'intesa non viene perfezionata. Diversa invece è la situazione contemplata dal paragrafo 2: in essa sono le Comunità che determinano gli effetti, nell'ambito del proprio regime pensionistico, del trasferimento dei diritti a pensione maturati dal funzionario in uno Stato membro. Inoltre, come si è visto, la concessione ai funzionari della facoltà di cui al paragrafo 2 risponde a un interesse proprio delle Comunità medesime. È perciò giustificato che non si sia voluto subordinare la messa in opera della disposizione considerata a un libero consenso di ciascuno Stato membro.

L'idea del parallelismo fra i due paragrafi dell'articolo 11 mi sembra dunque contraddetta dall'esistenza di significativi elementi differenziali. Ma il governo belga ravvisa nella formulazione del paragrafo 2 un altro aspetto favorevole alla sua tesi, e cioè il fatto che le amministrazioni, le organizzazioni nazionali e le imprese sono menzionate insieme alle organizzazioni internazionali, nell'ambito di una unica espressione che serve a designare il precedente datore di lavoro del funzionario. Nei rapporti fra le Comunità e le organizzazioni internazionali, la messa in opera del sistema di trasferimento dei diritti a pensione presuppone necessariamente un accordo: il convenuto ne trae spunto per affermare che l'accordo è implicitamente richiesto dalla norma anche quando il precedente datore di lavoro era l'amministrazione di uno Stato membro, o un'organizzazione o impresa che ne dipenda. Credo tuttavia si possa rispondere che la necessità dell'accordo con le organizzazioni internazionali viene dedotta dal fatto che esse non sono vincolate da regole comunitarie, a differenza degli Stati membri; ora, proprio questa differente posizione nei confronti delle Comunità — e in particolare l'esistenza, a carico degli Stati membri, dell'obbligo generale risultante dal citato articolo 5 del Trattato CEE — spiegano il diverso tipo di rapporti che si instaurano fra Comunità e organizzazioni internazionali e fra Comunità e Stati membri, ai fini dell'attuazione dell'articolo 11, paragrafo 2, allegato VIII dello Statuto dei funzionari.

4. Il rappresentante del governo belga ha evocato infine difficoltà di ordine tecnico che impedirebbero ogni forma di trasferimento da un regime di pensioni belga ad un regime previdenziale esterno alla sfera di sovranità belga, quale è quello comunitario, sebbene delle modalità di trasferimento (o quanto meno di presa in considerazione, ai fini pensionistici, di servizi anteriormente prestati) siano invece espressamente previste dalla normativa belga in caso di passaggio di un funzionario dell'amministrazione belga a un impiego nel settore privato. Sviluppando il suo argomento, il rappresentante belga si è riferito fra l'altro all'impossibilità di definire, prima del momento dell'effettivo pensionamento, l'en-

tità del diritto maturato dal funzionario, dato che il sistema belga delle pensioni non è basato sul versamento di contributi individuali, e tenuto conto inoltre della possibilità di modificazioni legislative sia nel senso dell'aumento sia nel senso della diminuzione dei diritti stessi. Non mi sembra tuttavia che questa situazione rappresenti un ostacolo insormontabile all'adempimento dell'obbligo risultante dalla norma controversa, e in ogni caso sottolineo che nessuno Stato membro può invocare difficoltà connesse al proprio ordinamento interno per sottrarsi all'osservanza di norme comunitarie. Incombe al legislatore belga di trovare il modo di consentire l'esercizio della facoltà conferita dalla disposizione di cui trattasi ai funzionari comunitari i quali abbiano precedentemente prestato servizio nell'ambito di un regime pensionistico belga.

Con riguardo alle preoccupazioni espresse dal governo belga, mi sembra opportuno ribadire che l'articolo 11, paragrafo 2, si limita a imporre un coordinamento fra i regimi previdenziali nazionali e il regime pensionistico comunitario, soprattutto per evitare ai dipendenti delle Comunità di perdere i diritti a pensione che essi avrebbero conservato qualora avessero continuato a lavorare nello Stato membro di provenienza. Benché la norma di per sé considerata sia applicabile anche nell'ipotesi di un funzionario che abbia già effettuato, nello Stato di provenienza, un numero di anni di servizio sufficiente per vantare un diritto a pensione in quello Stato, la disposizione assume pratica importanza soprattutto nei casi in cui il funzionario non ha ancora maturato, al momento in cui passa dall'impiego nazionale a quello comunitario, un'anzianità sufficiente per vantare un diritto a pensione; cosicché in assenza di una presa in considerazione, da parte del regime pensionistico comunitario, dei precedenti anni di lavoro, egli finirebbe per perderne il beneficio.

Un ultimo chiarimento mi sembra ancora utile. L'articolo 11, paragrafo 2, non presuppone l'uniformità dei regimi pensionistici nazionali, né mira a introdurla; al contrario, lascia impregiudicato ogni sistema di pensione di anzianità, purché siano prese in ciascuno Stato le misure necessarie ad assicurare l'utile esercizio della facoltà riconosciuta ai funzionari comunitari. Ciò significa che gli Stati membri conservano un notevole margine di discrezionalità quanto al genere di misure che essi potranno considerare meglio compatibili con il loro sistema e al tempo stesso sufficienti ad attuare la norma statutaria. L'effettuazione di tale scelta finisce in pratica col basarsi anche su consultazioni e intese con la Commissione, ma restando fermo che nessuno Stato è libero di rifiutare il proprio concorso per la messa in opera del meccanismo dei trasferimenti previsto, o di pretendere che questo meccanismo sia paralizzato dalla difficoltà di armonizzare con esso il proprio regime previdenziale.

5. Per tutte queste ragioni, sono d'avviso che il ricorso promosso dalla Commissione contro il Regno del Belgio, con atto del 9 giugno 1980, meriti di essere accolto. Concludo perciò proponendo alla Corte di dichiarare che

questo Stato, per essersi rifiutato di adottare le disposizioni nazionali necessarie alla messa in opera dell'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari delle Comunità, ha violato gli obblighi risultanti per esso da tale norma, oltre che dall'articolo 5 del Trattato CEE. Il convenuto va conseguentemente condannato al pagamento delle spese di causa.