RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 315/85 *

I — Ambito normativo ed antefatti

L'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello statuto del personale stabilisce:

« Il funzionario che entra al servizio delle Comunità, dopo aver cessato di prestare servizio presso un'amministrazione, un'organizzazione nazionale o internazionale o un'impresa, ha facoltà, all'atto della sua nomina in ruolo, di far versare alla Comunità:

— sia l'equivalente attuariale dei diritti alla pensione d'anzianità maturata nell'amministrazione, organizzazione nazionale o internazionale o impresa cui apparteneva,

— sia il forfait di riscatto che gli è dovuto dalla cassa pensioni di detta amministrazione, organizzazione o impresa all'atto della cessazione dal servizio.

In tal caso l'istituzione, presso cui il funzionario presta servizio, determina, tenuto conto del grado d'inquadramento, le annualità che computa, secondo il proprio regime, a titolo di servizio prestato in precedenza sulla base dell'importo dell'equivalente attuariale o del forfait di riscatto .»

Per le persone già affiliate ad un regime contributivo, la legge lussemburghese 16 dicembre 1963, nella versione di cui all'art. 7 della legge 14 marzo 1979, all'art. 18 stabilisce:

« Quando una persona passa da un regime pensionistico contributivo lussemburghese ad un regime pensionistico di un organismo internazionale che prevede il riscatto dei diritti a pensione maturati durante periodi lavorativi precedenti alla sua nomina in ruolo, i contributi versati al regime pensionistico lussemburghese vengono trasferiti su domanda dell'interessato al regime pensionistico dell'organismo internazionale, tenuto conto dell'interesse composto del 4% per anno a decorrere dal 31 dicembre di ogni anno di affiliazione. »

Ai sensi del suo art. 8, la legge 14 marzo 1979 è entrata in vigore il 1° giorno del mese successivo alla sua pubblicazione sul *memorial,* ad eccezione dei nn. 1 e 2 dell'art. 1, che sono entrati in vigore il 1° agosto 1974.

Per quanto riguarda i dipendenti dello Stato lussemburghese che entrano al servizio delle Comunità, la legge lussemburghese 27 agosto 1977, art. 8, n. 2, stabilisce che:

« le disposizioni del n. 1 non escludono l'applicazione delle disposizioni del regime pensionistico di istituzioni internazionali, e che, o sono direttamente applicabili nel Granducato di Lussemburgo, o sono state rese applicabili a seguito di accordi conclusi tra il Granducato di Lussemburgo e queste istitu-

* Lingua processuale: il francese.

zioni, disposizioni che prevedono per il dipendente che entra al servizio di queste istituzioni la facoltà di versare a queste ultime:

— o l'equivalente attuariale dei diritti a pensione maturati nell'amministrazione cui apparteneva,

— o il forfait di riscatto che gli è dovuto all'atto della cessazione dal servizio.

Il dipendente di cui trattasi potrà optare tra l'applicazione delle norme contemplate al n. 1 (reintegrazione del dipendente nello Stato lussemburghese con versamento di una somma di riscatto per ricostituire i diritti a pensione) e quella delle disposizioni del regime pensionistico dell'istituzione internazionale al cui servizio egli è entrato e che sono direttamente applicabili nel Granducato di Lussemburgo, e l'applicazione dell'accordo sopra menzionato. »

Visto che l'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII prevede per i dipendenti delle Comunità che provengono dal settore privato ed appartengono ad un sistema contributivo il diritto di optare per il trasferimento dell'equivalente attuariale dei loro diritti a pensione in ogni caso e che la normativa lussemburghese non contempla questa possibilità, la Commissione, con lettera 31 luglio 1984, invitava il governo del Granducato di Lussemburgo, ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del trattato CEE, a presentare le sue osservazioni sull'inadempimento di cui gli si faceva carico.

Con lettera 25 luglio 1984, il governo lussemburghese rispondeva che esso non poteva condividere la posizione della Commissione e che, con la legge 14 marzo 1979, aveva soddisfatto gli obblighi derivantigli dall'art. 11, n. 2, allegato VIII dello statuto.

La Commissione, in data 30 aprile 1985, inviava al governo lussemburghese, ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del trattato CEE, un parere motivato addebitandogli di essere venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in virtù dello statuto del personale. Poiché questo parere motivato rimaneva lettera morta da parte del governo lussemburghese, la Commissione, con atto in del 15 ottobre 1985, promuoveva un ricorso dinanzi alla Corte.

II — La fase scritta del procedimento e le conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione in data 15 ottobre 1985 è stato registrato nella cancelleria della Corte il 22 ottobre seguente.

Con ordinanza 29 aprile 1986, il governo del Regno Unito ed il governo della Repubblica francese sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del convenuto.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che il Granducato di Lussemburgo, avendo rifiutato ai dipendenti delle Comunità di optare per il trasferimento dell'equivalente attuariale in ogni

caso, come prescritto dal regolamento del Consiglio n. 259/68 (art. 11, n. 2 dell'allegato VIII), che definisce lo statuto del personale delle Comunità europee, è venuto meno ad un obbligo impostogli dai trattati che istituiscono le Comunità europee;

— condannare alle spese il Granducato di Lussemburgo.

Il *Governo del Granducato di Lussemburgo* conclude che la Corte voglia:

— dare atto al convenuto che esso si richiama all'equità per quanto riguarda la ricevibilità dell'atto introduttivo di causa del 15 ottobre 1985;

— dichiarare che il Granducato di Lussemburgo non è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma del trattato CEE rifiutando ai dipendenti delle Comunità europee di optare per il trasferimento dell'equivalente attuariale delle loro spettanze di pensione in ogni caso, come prescritto dall'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII del regolamento del Consiglio n. 259/68 che definisce lo statuto del personale delle Comunità europee;

— condannare la Commissione delle Comunità europee alle spese di causa.

III — Mezzi e argomenti delle parti

1. La *Commissione*, pur sottolineando le differenze fondamentali fra i due principi e i loro risultati, ritiene che, nel sistema dello statuto, il trasferimento dell'equivalente attuariale costituisce la norma, mentre quello del forfait di riscatto sia solo una modalità speciale che funziona come rete di sicurezza. Infatti, l'equivalente attuariale è la sola tecnica di trasferimento delle spettanze di pensione che garantisce al dipendente il trasferimento dei diritti maturati. Per contro, il riscatto dei contributi riguarda solo il caso di coloro che lasciano un regime pensionistico senza avere acquisito diritti a pensione. Infatti, il rimborso dei contributi versati è lungi dal corrispondere sempre alle spettanze di pensione maturate. Ad esempio, nel caso di un regime che tenga conto della progressione dei redditi in ragione dell'anzianità e che basi il calcolo delle prestazioni sulle ultime retribuzioni, i diritti a pensione differiscono necessariamente dai contributi versati all'inizio della carriera. Per quanto riguarda la cassa pensione lussemburghese degli impiegati privati (in prosieguo: « CPEP »), i contributi non coprono la parte dei diritti maturati che costituiscono oggetto di un finanziamento distinto dai contributi, quali i versamenti dello Stato. Nel caso del Granducato di Lussemburgo incombe allo Stato ed alla collettività il finanziamento della pensione di base, l'adeguamento al livello generale delle retribuzioni, le « maggiorazioni » speciali ed i complementi « pensione minima » (nella fattispecie senza incidenza). In base alla legge 23 maggio 1984, un terzo dei contributi è finanziato dallo Stato.

Secondo la Commissione, la nozione di « riscatto dei diritti a pensione » comprende tradizionalmente l'ipotesi di colui che vuol fruire della possibilità di ricostituire la sua carriera nel nuovo organismo al quale egli è affiliato mediante il versamento di un « forfait di riscatto » calcolato da tale organismo, generalmente sotto forma di un conguaglio forfettario di contribuzione. Tale è

il regime della legge lussemburghese 27 agosto 1977, che disciplina il caso del funzionario internazionale che riprende il servizio presso lo Stato lussemburghese. Il « forfait di riscatto » è inoltre previsto dalla stessa legge per consentire ai dipendenti che lo desiderino di continuare la loro assicurazione. In tali casi, all'insufficienza dei contributi versati sopperisce la collettività. Per contro, nel regime comunitario, basato sul principio dell'equilibrio attuariale, le prestazioni sono funzione solo dei trasferimenti effettivi. Se una compensazione dei diritti maturati fosse prevista in una normativa nazionale per l'affiliato che lascia un regime, sarebbe discriminatorio privare il dipendente europeo di tale opzione per il solo motivo che egli è un dipendente europeo.

La Commissione invoca anche il principio della parità degli oneri tra Stati membri, il quale comporta che tutti prevedano, in ogni caso, la possibilità di trasferimento dell'equivalente attuariale. Infatti, nel caso in cui questo trasferimento non abbia potuto effettuarsi, il dipendente avrebbe diritto alla ricostituzione completa della sua carriera, a carico del bilancio della Comunità.

Per giustificare la sua opinione, la Commissione fa riferimento alla giurisprudenza della Corte ed alla posizione che essa ha adottato nei negoziati che ha avviato all'inizio del 1983 con gli Stati membri, senza tuttavia affermare che la Corte ha già risolto il problema di cui trattasi.

Secondo la Commissione, il sistema lussemburghese discrimina l'assicurato lussemburghese, già affiliato ad un regime contributivo, se entra in servizio presso le Comunità, rispetto all'ipotesi in cui entri in servizio presso la pubblica amministrazione lussemburghese, poiché quest'ultima non solo consente il mantenimento dei diritti, ma garantisce la ricostituzione della carriera nelle nuove funzioni. La Commissione nega quindi l'esistenza, nella normativa lussemburghese, di un vantaggio rilevante a favore dei funzionari internazionali rispetto agli assicurati normali.

La Commissione ritiene inoltre che la nozione di equivalente attuariale si applica ad ogni regime di finanziamento, in particolare quello di un organismo sottoposto ad un regime pubblico al quale lo Stato contribuisce finanziariamente in misura maggiore.

Quanto al fatto che essa abbia promosso un ricorso per inadempimento, mentre la questione controversa era già pendente dinanzi alla Corte in seguito ad una domanda pregiudiziale (causa 64/85, Watgen, sentenza 4 maggio 1988, Racc. 1988, pag. 2435), la Commissione sostiene che il ricorso per inadempimento persegue un obiettivo autonomo ed è quindi ricevibile nella fattispecie.

Il *Governo del Granducato di Lussemburgo* mette in dubbio, innanzitutto, l'opportunità del ricorso per inadempimento allorché la questione controversa costituisce già oggetto di una controversia pendente dinanzi alla Corte. Pur sottolineando che non mancherà di conformarsi alla pronunzia della

Corte in questa causa, il governo lussemburghese si rimette all'equità della Corte per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso.

Per quanto riguarda il merito, questo governo sostiene essenzialmente che, ai sensi dell'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello statuto e secondo la giurisprudenza della Corte, la scelta offerta ai dipendenti si limita alla possibilità di trasferire le spettanze di pensione e non si estende alle *modalità* del loro calcolo, in quanto quest'ultime rientrano nella discrezionalità del legislatore nazionale.

Per quanto riguarda più precisamente la normativa lussemburghese, questo governo sottolinea che l'art. 7 della legge 14 marzo 1979 offre a coloro che lasciano il regime pensionistico lussemburghese per entrare al servizio di un ente internazionale, la scelta tra il mantenimento dei propri diritti e il trasferimento alle istituzioni internazionali dei contributi già versati. Questo trasferimento riguarda la totalità dei contributi, cioè sia la parte a carico dell'assicurato che quella del datore di lavoro. Inoltre, sulla somma trasferita vengono corrisposti da parte dell'organismo debitore interessi composti al tasso del 4%. Questa soluzione comporta un vantaggio rilevante per i funzionari internazionali rispetto agli assicurati normali, poiché questi ultimi hanno diritto, a titolo di riscatto, dopo il compimento di un periodo di prova di 30 mesi, solo alla metà dei contributi versati e senza interessi. Per contro, la possibilità di optare per l'equivalente attuariale non esiste nella normativa lussemburghese, in quanto quest'ultima ignora la nozione di equivalente attuariale.

Il governo lussemburghese rileva inoltre che la legge 23 maggio 1984 ha riformato il sistema di finanziamento dei regimi pensionistici contributivi, adottando il principio della *ripartizione* e sopprimendo quello della *capitalizzazione.* In base a questo principio, le prestazioni pensionistiche degli assicurati attuali vengono pagate con i contributi degli assicurati futuri. Non è compatibile con questo sistema il fatto che spettanze da corrispondersi immediatamente vengano a gravare già attualmente la situazione finanziaria dell'organismo pensionistico considerato.

Infine, il governo lussemburghese conclude, analizzando la giurisprudenza della Corte, che quest'ultima non ha ancora risolto la questione controversa. Per il resto, il governo lussemburghese nega ogni discriminazione dei dipendenti europei rispetto agli assicurati assunti da un servizio pubblico lussemburghese sottolineando che, ai sensi dell'art. 18 della legge 16 dicembre 1963, vi è in entrambe le situazioni trasferimento di contributi e pertanto trattamento identico per l'assicurato che lascia il regime contributivo. Una discriminazione del dipendente comunitario sarebbe dovuta solo al regime pensionistico dell'amministrazione comunitaria.

Infine, il governo lussemburghese fa notare che, dopo la riforma del finanziamento dell'assicurazione-pensione mediante la legge 23 maggio 1984, le collettività non intervengono più a livello delle prestazioni, ma solo a livello dei contributi. La Commissione è quindi partita da false premesse ed è pervenuta a conclusioni erronee.

Il *governo della Repubblica francese,* intervenuto a sostegno delle conclusioni del governo lussemburghese, ritiene anch'esso che

la tesi della Commissione, secondo cui il trasferimento dell'equivalente attuariale è sempre possibile, non sia giustificata e non tenga conto della diversità dei regimi nazionali in materia di pensioni. In particolare, in un regime per *ripartizione* — come quello in vigore in Francia — la nozione di equivalente attuariale o di diritti maturati per un importo determinato di prestazioni non ha affatto senso. Infatti, in un tale regime gli interessati hanno solo diritto alla ripartizione di una massa finanziaria disponibile al momento del loro collocamento a riposo, in funzione della totalità dei contributi versati da coloro che prestano servizio in quel momento. Pertanto i loro contributi effettivi servono solo a calcolare l'entità delle spettanze che possono prelevare su tale massa. Di conseguenza, in mancanza di un equivalente attuariale o dei diritti maturati, il trasferimento può effettuarsi solo in conformità al metodo del forfait di riscatto.

Il governo francese ritiene quindi, come il governo lussemburghese, che l'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello statuto debba essere interpretato nel senso che esso offre agli interessati la facoltà di trasferire i loro diritti a pensione al regime pensionistico delle Comunità senza pertanto conferire loro alcun diritto di scegliere essi stessi tra i due modi di calcolo previsti. Spetta invece alla normativa nazionale in materia di pensione determinare le modalità secondo cui il trasferimento deve effettuarsi.

Il *governo del Regno Unito* condivide questo punto di vista. Esso osserva anzitutto che l'art. 11, n. 2, non riguarda regimi diversi dai regimi pensionistici *professionali.* Di conseguenza, esso non riguarda i sistemi generali di previdenza sociale in base ai quali vengono versate le prestazioni di assicurazione contro la vecchiaia, la disoccupazione e malattia, nonché gli assegni di previdenza sociale. La controversia di cui trattasi non riguarda quindi il regime generale nazionale britannico di previdenza sociale. Per tale motivo questo governo chiede alla Corte di evitare ogni dichiarazione troppo generica, che induca a credere che l'art. 11, n. 2, si applichi indistintamente a tutti i regimi assicurativi nazionali, indipendentemente dalla loro natura, e di limitare la sua pronunzia nella fattispecie ai regimi pensionistici professionali. Al tempo stesso, esso insiste sull'importanza che rivestono nel Regno Unito questi regimi, ivi esistenti in più varianti con caratteristiche che differiscono dall'uno all'altro. Analizzando dettagliatamente i regimi più importanti applicati nel Regno Unito, il governo britannico conclude che, nei *regimi basati sull'ultima retribuzione,* è certamente possibile determinare l'equivalente attuariale, ma non è possibile calcolare il forfait di riscatto in base alle definizioni date dalla Corte nella sua giurisprudenza precedente. Per contro, nei regimi basati sui contributi, non esiste un equivalente attuariale, mentre è possibile determinare il forfait di riscatto. Per tale motivo, è escluso ratione materiae adottare come norma generale il trasferimento dell'equivalente attuariale. Dare all'interessato la facoltà di optare per l'equivalente attuariale equivale quindi a conferirgli un vantaggio per il quale egli non ha versato niente e che si riversa sugli altri assicurati del regime che egli lascia, vantaggio che del resto non può essere limitato ai dipendenti che entrano al servizio di

un'istituzione comunitaria, ma deve essere esteso a tutti gli altri dipendenti.

Esaminando il testo della norma controversa nonché la giurisprudenza precedente della Corte, il governo britannico sostiene che, per soddisfare il criterio fissato dalla Corte nella giurisprudenza precedente (sentenza 23 gennaio 1986, causa 171/84, Soma, Racc. 1986, pag. 173), cioè « garantire il passaggio dal sistema assicurativo nazionale al sistema comunitario », è sufficiente che il dipendente disponga almeno di uno dei due metodi senza avere necessariamente il diritto di scegliere egli stesso tra di essi. Tale modo di vedere risponde perfettamente alla diversità dei metodi adottati negli Stati membri in materia di pensione di vecchiaia, basati su tecniche differenti di contribuzione a una cassa pensioni. Il governo britannico precisa quindi che l'equivalente attuariale può essere trasferito in tutti i casi di diritti a pensione maturati, se il loro importo può essere determinato, e se la pensione è destinata ad essere liquidata successivamente, in base alla normativa nazionale. Per contro, se la pensione non ha alcun rapporto con la retribuzione o se il suo importo non può essere determinato per un altro motivo, di modo che è impossibile calcolare l'equivalente attuariale, non esiste un diritto maturato che può essere trasferito a tale titolo.

Inoltre, il governo britannico ritiene che in realtà lo scopo della Commissione è quello di modificare la disposizione di cui trattasi, compito che non spetta alla Corte, ma al Consiglio, dopo aver considerato le varie difficoltà pratiche che vi sono connesse. In ogni modo, il « diritto di opzione » auspicato dalla Commissione comporterebbe, se venisse sistematicamente applicato in tutto il Regno Unito, conseguenze estremamente gravi.

Infine, il governo britannico sostiene che né il trasferimento dell'equivalente attuariale, né quello del forfait di riscatto possono di per sé garantire il trasferimento dei « diritti maturati » dall'interessato, in mancanza di norme adeguate nello statuto. Infatti, a tal fine, nel regime comunitario bisogna che gli sia riconosciuto lo stesso numero di annualità maturate precedentemente, indipendentemente dal valore effettivo dell'importo trasferito. Tuttavia, dall'ultimo comma della norma controversa risulta che la Comunità non è vincolata da alcun obbligo di tale sorta. Per il resto, il governo britannico sottolinea che a nessun dipendente comunitario deve essere riconosciuto dalla Corte un tale diritto in ragione della sua sola qualità di dipendente delle Comunità europee, tenuto conto del principio di reciprocità che riveste un'importanza capitale nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte.

K. Bahlmann
giudice relatore