

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
19 giugno 2003 *

Nel procedimento C-34/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunale ordinario di Roma nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Sante Pasquini

e

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118 (GU 1997, L 28, pag. 1), come pure dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento n. 118/97,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. M. Wathelet, presidente di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, D.A.O. Edward, P. Jann e A. Rosas (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber

cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il sig. Pasquini, dagli avv.ti R. Ciancaglini e M. Rossi;
- per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dagli avv.ti A. Todaro, A. Riccio e N. Valente;
- per il governo italiano, dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Masella Ducci Teri, avvocato dello Stato;
- per del governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, dai sigg. L. Fernandes e S. Pizarro, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra H. Michard e dal sig. A. Aresu, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Pasquini, rappresentato dall'avv. M. Rossi, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), rappresentato dall'avv. A. Riccio, del governo italiano, rappresentato dal sig. A. Cingolo, avvocato dello Stato, e della Commissione, rappresentata dal sig. A. Aresu, all'udienza del 16 gennaio 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 marzo 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 24 gennaio 2002, pervenuta in cancelleria l'8 febbraio successivo, il Tribunale ordinario di Roma ha sottoposto alla Corte tre questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118 (GU 1997, L 28, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»), come pure dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento n. 118/97 (in prosieguo: il «regolamento n. 574/72»).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. Pasquini e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (in prosieguo: l'«INPS») in merito a una decisione con la quale l'INPS impone al sig. Pasquini la restituzione degli importi indebitamente percepiti al titolo di una pensione di vecchiaia.

Ambito normativo

I regolamenti comunitari

- 3 L'art. 49 del regolamento n. 1408/71, che fa parte del capitolo 3, intitolato «Vecchiaia e morte (pensioni)», del titolo III di tale regolamento, fissa le modalità di calcolo delle prestazioni, in particolare quando l'interessato non soddisfi simultaneamente le condizioni prescritte da tutte le legislazioni sotto le quali i periodi di assicurazione o di residenza sono stati compiuti. Esso così dispone:

«1. Se l'interessato non soddisfa in un determinato momento le condizioni prescritte, per l'erogazione delle prestazioni, da tutte le legislazioni degli Stati membri alle quali è stato soggetto, tenuto conto di quanto disposto all'articolo 45 e/o all'articolo 40, paragrafo 3, ma soddisfa soltanto le condizioni di una o più legislazioni, si applicano le disposizioni seguenti:

- a) ciascuna delle istituzioni competenti che applicano una legislazione le cui condizioni sono soddisfatte calcola l'importo della prestazione dovuta conformemente all'articolo 46;

(...)

2. La prestazione o le prestazioni concesse secondo una o più legislazioni interessate, nel caso di cui al paragrafo 1, sono ricalcolate d'ufficio ai sensi dell'articolo 46, man mano che le condizioni prescritte da una o più legislazioni

alle quali l'interessato è stato soggetto vengono ad essere soddisfatte, tenendo conto, se del caso, dell'articolo 45 e, se necessario, nuovamente del paragrafo 1. (...)

3. Un nuovo calcolo viene effettuato d'ufficio conformemente al paragrafo 1, fatto salvo l'articolo 40, paragrafo 2, quando le condizioni prescritte da una o più legislazioni in questione cessano di essere soddisfatte».

- 4 In ciascuno degli artt. 94, 95, 95 bis e 95 ter del regolamento n. 1408/71, che sono disposizioni transitorie applicabili a seguito dell'entrata in vigore di tale regolamento o delle sue modifiche, sono contenute disposizioni analoghe relative a domande di revisione di calcoli di pensioni, alla luce delle nuove disposizioni applicabili. Tali disposizioni, in sostanza, stabiliscono che:
- se la domanda è presentata nel termine di due anni a partire dalla data di applicazione della nuova disposizione, i diritti in essa previsti sono acquisiti a decorrere da tale data, senza che agli interessati potranno essere opposte le disposizioni previste dalla legislazione di qualsiasi Stato membro concernenti la decadenza o la prescrizione dei diritti (artt. 94, n. 6, 95, n. 6, 95 bis, n. 5, e 95 ter, n. 6),
 - se la domanda è presentata dopo la scadenza del termine di due anni dalla data di applicazione della nuova disposizione, i diritti che non sono decaduti o prescritti sono acquisiti a decorrere dalla data della domanda, fatte salve le disposizioni più favorevoli della legislazione di ciascuno Stato membro (artt. 94, n. 7, 95, n. 7, 95 bis, n. 6, e 95 ter, n. 7).

- 5 L'art. 49 del regolamento n. 574/72, prevede che, in caso di nuovo calcolo, di soppressione o di sospensione della prestazione di vecchiaia, l'istituzione che ha adottato tale decisione la notifichi senza indugio all'interessato e ad ognuna delle istituzioni nei cui confronti l'interessato ha un diritto, se del caso tramite l'istituzione di istruttoria, cioè, secondo gli artt. 36 e 41 del regolamento n. 574/72, in linea di principio, l'istituzione del luogo di residenza dell'interessato.
- 6 L'art. 111 del regolamento n. 574/72 tratta della collaborazione tra le istituzioni di sicurezza sociale dei vari Stati membri per il recupero degli importi indebitamente pagati. In esso viene, in particolare, previsto che un'istituzione di uno Stato membro che ha versato ad un beneficiario di prestazioni somme in eccedenza possa chiedere all'istituzione di qualsiasi altro Stato membro, debitrice di prestazioni a favore di tale beneficiario, di trattenere l'importo pagato in eccedenza sulle somme che questa versa al detto beneficiario. Quest'ultima istituzione opera la trattenuta alle condizioni e nei limiti previsti per siffatta compensazione dalla legislazione che essa applica come se si trattasse di somme da essa stessa versate in eccedenza e trasferisce l'importo trattenuto all'istituzione creditrice.
- 7 L'art. 112 del regolamento n. 574/72 prevede il caso in cui il recupero delle somme risulti impossibile. Esso è così formulato:

«Quando un'istituzione ha proceduto a pagamenti indebiti, direttamente o tramite un'altra istituzione, e il loro recupero è divenuto impossibile, le somme in questione rimangono definitivamente a carico della prima istituzione, salvo per i casi in cui il pagamento indebito è il risultato di un'azione dolosa».

La normativa italiana

La normativa applicabile in materia di pensioni dei lavoratori migranti

- 8 L'art. 8 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (GURI n. 111 del 30 aprile 1969, Supplemento ordinario), così dispone:

«Ai cittadini italiani, le cui posizioni assicurative sono state trasferite dall'Istituto nazionale della previdenza sociale all'Istituto nazionale di assicurazione sociale libico, in forza dell'articolo 12 dell'accordo italo-libico del 2 ottobre 1956, ratificato con legge 17 agosto 1957, n. 843, e che hanno acquisito il diritto a pensione a carico dell'assicurazione libica entro il 31 dicembre 1965, è corrisposto, a decorrere dal 1° gennaio 1969, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale e a totale carico del Fondo per l'adeguamento delle pensioni un aumento dell'integrazione di cui all'articolo 15 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, fino al raggiungimento dell'importo mensile dei trattamenti minimi previsti dall'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti.

I trattamenti minimi di cui al precedente comma sono dovuti, con la medesima decorrenza, anche ai titolari di pensione il cui diritto sia acquisito in virtù del cumulo dei periodi assicurativi e contributivi previsto da accordi o convenzioni internazionali in materia di assicurazioni sociali.

Ai fini dell'attribuzione dei suddetti trattamenti minimi si tiene conto dell'eventuale pro-rata di pensione corrisposto, per effetto di tale cumulo, da organismi assicuratori esteri.

I lavoratori emigrati che siano in possesso dei prescritti requisiti per il diritto a pensione in virtù del cumulo dei periodi assicurativi e contributivi di cui al secondo comma hanno diritto, anche sulla base di certificazione provvisoria rilasciata dai competenti organismi esteri, alla liquidazione di un'anticipazione sulla pensione che è integrata ai trattamenti minimi. Tale integrazione non spetta ai titolari di altro trattamento di pensione ed è riassorbita in relazione agli importi di pro-rata eventualmente corrisposti da organismi assicuratori esteri».

Normativa applicabile in materia di prescrizione e di ripetizione dell'indebitto

- 9 L'art. 2946 del Codice civile italiano prevede un termine generale di prescrizione dei crediti di dieci anni.

- 10 L'art. 52, n. 1, della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (GURI n. 60 del 13 marzo 1989, Supplemento ordinario), stabilisce, in particolare, che l'importo delle pensioni di vecchiaia può essere rettificato in caso di errore commesso in sede di attribuzione o di pagamento. Secondo il suo n. 2, si procede al recupero delle somme indebitamente percepite solo in caso di dolo o di colpa grave del titolare della pensione.

- 11 L'art. 13, n. 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante disposizioni in materia di finanza pubblica (GURI n. 305 del 31 dicembre 1991), adottato quale interpretazione autentica dell'art. 52 della legge n. 88/89, precisa che l'omessa o l'incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione goduta, che non siano già conosciuti dall'ente competente, consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite.

12 L'art. 13, n. 2, della medesima legge è così redatto:

«L'INPS procede annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche e provvede, entro l'anno successivo, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza».

13 L'art. 1, commi 260-265, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica (GURI n. 303 del 28 dicembre 1996, Supplemento ordinario n. 233) ha introdotto un'eccezione al principio della ripetizione dell'indebitato per i pagamenti non dovuti in materia di previdenza sociale. In esso viene previsto che le prestazioni di pensione indebitamente versate da enti pubblici di previdenza obbligatoria, per periodi anteriori al 1° gennaio 1996, non danno luogo al recupero dell'indebitato qualora i soggetti interessati siano percettori di un reddito personale imponibile IRPEF per l'anno 1995 di importo pari o inferiore a LIT 16 000 000. Qualora tale reddito personale imponibile sia di un importo superiore a tale somma, non si fa luogo al recupero dell'indebitato nei limiti di un quarto dell'importo riscosso. Il recupero viene effettuato ratealmente e senza interessi mediante trattenuta diretta sulla pensione. Tale trattenuta non può essere superiore al quinto dell'importo della pensione.

14 Nel 2001 sono state adottate disposizioni analoghe per quanto riguarda i pagamenti indebiti relativi a periodi anteriori al 1° gennaio 2001.

Controversia di cui alla causa principale

15 Il sig. Pasquini ha lavorato in Italia (140 settimane) e, successivamente, in Francia (336 settimane) e in Lussemburgo (1 256 settimane).

- 16 Su domanda presentata il 5 febbraio 1987, l'interessato, con decisione 20 ottobre 1987, otteneva dall'INPS un pro-rata di pensione di vecchiaia a partire dal 1° marzo 1987.
- 17 L'importo di tale pensione veniva integrato per raggiungere il livello minimo di pensione previsto dall'art. 8 della legge n. 153/69, cioè ITL 397 400 mensili, dato che all'epoca l'interessato non percepiva ancora né la pensione francese né quella lussemburghese.
- 18 Nella decisione di liquidazione veniva precisato che, in applicazione della sopra menzionata disposizione, la pensione integrata al trattamento minimo di pensione sarebbe stata ricalcolata e quindi diminuita, in caso di concessione di un'altra pensione a carico di organismi stranieri.
- 19 Il 26 luglio 1988 l'INPS notificava al sig. Pasquini una seconda decisione nella quale veniva redatto un nuovo calcolo della sua pensione italiana a partire dal 1° marzo 1987, in ragione della concessione, in pari data, del pro-rata francese. Con tale decisione la pensione italiana veniva ridotta a un importo mensile di ITL 259 150.
- 20 Nelle decisioni adottate dall'INPS il 20 ottobre 1987 e il 26 luglio 1988 viene indicato il numero di settimane durante le quali il sig. Pasquini ha lavorato in Italia (140 settimane), in Francia (336 settimane) e in Lussemburgo (1 256 settimane).
- 21 Con una terza decisione adottata il 30 marzo 2000, l'INPS procedeva nuovamente al ricalcolo della pensione italiana dell'interessato a partire dal 1° marzo 1987 e, a partire dal 1° luglio 1988, data di decorrenza della pensione

lussemburghese, ne riduceva l'importo da ITL 287 750 a ITL 7 500 mensili. In questa terza decisione veniva previsto il recupero di pagamenti indebiti per l'ammontare di ITL 56 160 950 (EUR 29 005) corrispondente al periodo dal 1° marzo 1987 al 30 aprile 2000.

- 22 Il ricorso amministrativo presentato dal sig. Pasquini all'INPS il 30 ottobre 2000 veniva respinto in data 13 dicembre 2000 con la motivazione che «l'articolo 13 della legge n. 412/91 non è applicabile agli indebiti per revoca dell'integrazione di trattamento minimo a seguito di concessione di pensione estera, in quanto al momento della liquidazione è stato comunicato al pensionato che l'importo della pensione è provvisorio come previsto dall'articolo 8 della legge n. 153/69». La decisione 13 dicembre 2000 prevedeva, per contro, l'applicazione della legge n. 662/96 e chiedeva al sig. Pasquini di produrre un documento relativo ai suoi redditi del 1995.
- 23 Il 26 aprile 2001 il sig. Pasquini adiva il Tribunale ordinario di Roma con un ricorso nel quale constatava l'inapplicabilità al suo caso della normativa italiana in materia di ripetizione d'indebito. Deduceva che la normativa italiana era in contrasto con i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72.
- 24 Ciò considerato, il Tribunale ordinario di Roma ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con gli obiettivi del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, e del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1408/71, una norma nazionale che, in presenza della costituzione di un indebito che scaturisce dall'applicazione dalla regolamentazione comunitaria, prevede la ripetizione dell'indebito senza limiti di tempo, facendo così venire meno il principio della certezza del diritto.

- 2) Se le suddette disposizioni comunitarie non debbano essere interpretate nel senso che ostano all'applicazione di una norma nazionale che non prevede limiti di tempo per la ripetizione degli indebiti che si formano a causa di un'applicazione intempestiva o non corretta delle disposizioni comunitarie pertinenti.
- 3) Se, così come le norme transitorie per l'applicazione dei regolamenti di sicurezza sociale prevedono un termine di due anni per far valere con effetto retroattivo i diritti conferiti da tali regolamenti, non sia possibile applicare a contrario lo stesso termine di due anni, dalla data di notifica della ripetizione d'indebito, nei casi di diminuzione di diritti precedentemente riconosciuti, salvo termini più favorevoli previsti dall'ordinamento nazionale e sempre che l'interessato non si sia reso colpevole di comportamenti dolosi».

Sulle questioni pregiudiziali

- 25 Le tre questioni sollevate dal giudice a quo vanno esaminate congiuntamente.

Osservazioni presentate alla Corte

- 26 Il sig. Pasquini richiama le disposizioni nazionali applicabili in materia di ripetizione dell'indebito e sottolinea che nessun rimprovero può essergli mosso per quanto riguarda l'importo da lui indebitamente percepito. Attira l'attenzione su una lettera inviata dall'Ente di assistenza sociale per i lavoratori «Patronato ACLI» del Lussemburgo il 18 ottobre 1988 all'INPS, che informava quest'ultimo

della concessione della pensione lussemburghese e chiedeva che l'importo della pensione italiana del sig. Pasquini fosse rapidamente riesaminato al fine di evitare la costituzione di un indebitto. Rileva che l'INPS, per quanto fosse stato perfettamente al corrente della sua posizione pensionistica risultante, tra altro, dall'indicazione sui formulari di pensione del Lussemburgo come luogo di concessione di una pensione, ha atteso fino al 30 marzo 2000 per effettuare il nuovo calcolo della pensione italiana con un effetto retroattivo di tredici anni in contrasto con quanto disposto dall'art. 49 del regolamento n. 574/72.

- 27 Sottolinea che, nella causa principale, l'inapplicabilità al suo caso della normativa italiana in materia di ripetizione dell'indebito non è conforme ai principi generali sanciti nei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72.
- 28 Considera che, al contrario della ripetizione di un indebitto costituitosi ai sensi della sola normativa nazionale, che rientra esclusivamente nel diritto nazionale, la ripetizione di un indebitto che trova la sua origine nell'applicazione di disposizioni comunitarie rientra nel diritto comunitario, poiché il Consiglio, nell'esercizio dei poteri che gli derivano dall'art. 42 CE, ha la facoltà di disciplinare le modalità di esercizio dei diritti alle prestazioni previdenziali che gli interessati attingono dal Trattato CE (sentenza 21 ottobre 1975, causa 24/75, Petroni, Racc. pag. 1149, punto 20).
- 29 Il sig. Pasquini si domanda se i regolamenti comunitari in materia di sicurezza sociale adottati dal Consiglio non siano incompatibili con gli obiettivi dell'art. 42 CE, in quanto non contengono disposizioni specifiche relative alle modalità di ripetizione dell'indebito e soprattutto ai termini di prescrizione.
- 30 Ritiene che, al fine di garantire la certezza del diritto, i problemi andrebbero risolti nell'ambito dell'art. 49 del regolamento n. 574/72 e si dovrebbe per analogia applicare il termine di due anni previsto negli artt. 94, 95, 95 bis e 95 ter del regolamento n. 1408/71.

- 31 L'art. 49 del regolamento n. 574/72 fa obbligo alle istituzioni competenti di comunicare senza indugio all'interessato le decisioni di nuovo calcolo, di soppressione o di sospensione della prestazione di cui fruisce. L'organismo di previdenza sociale competente, se non rispetta tale disposizione e lascia gli assicurati per un periodo di tempo non definito in una situazione di incertezza giuridica, deve, secondo il sig. Pasquini, assumersene tutte le conseguenze nel senso che non potrebbe pretendere il rimborso di somme indebitamente versate per suo errore o per sua negligenza.
- 32 Il sig. Pasquini ricorda che gli artt. 94, 95, 95 bis e 95 ter del regolamento n. 1408/71 concedono agli interessati un termine di due anni per far valere i loro diritti quando tale regolamento viene modificato a loro vantaggio. Tale termine di due anni potrebbe ragionevolmente essere applicato per analogia quando i diritti vengono modificati in un senso sfavorevole, di modo che la possibilità di proporre un'azione di ripetizione di somme percepite indebitamente ma in buona fede sarebbe limitata nel tempo.
- 33 L'INPS e il governo italiano ritengono, il primo, che le questioni pregiudiziali siano scarsamente motivate e irricevibili e, il secondo, che la normativa italiana non sia in contrasto con gli obiettivi dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72.
- 34 Essi ricordano che le decisioni di liquidazione di pensione e di concessione di un'integrazione alla pensione minima, assunte ai sensi dell'art. 8 della legge n. 153/69, sono adottate a titolo provvisorio e che recano l'avvertenza che, in applicazione del detto articolo, la pensione versata dall'organismo italiano può essere ridotta e le somme eventualmente percepite in eccesso dopo il versamento della pensione straniera potrebbero essere recuperate.
- 35 Il governo italiano precisa che, nella sentenza n. 1967 del 22 febbraio 1995, le Sezioni unite civili della Corte suprema di Cassazione hanno giudicato che l'art. 8 della legge n. 153/69 disciplina un meccanismo specifico di liquidazione della

pensione caratterizzato da una liquidazione provvisoria che attiene alla concessione dell'anticipazione sulla pensione e dal riassorbimento dell'integrazione al minimo in relazione agli importi pro-rata eventualmente corrisposti dagli organismi assicuratori esteri. Secondo la Corte Suprema di Cassazione, «in tema di trattamenti pensionistici liquidati in virtù di convenzioni internazionali, per effetto del cumulo dei contributi versati in Italia con quelli corrisposti da un paese estero, il riassorbimento delle somme risultanti non più dovute a seguito dell'erogazione della pensione estera è previsto come ipotesi fisiologica della relativa disciplina contenuta nell'articolo 8 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e quindi configura una specifica e autonoma ripetibilità».

- 36 L'INPS e il governo italiano contestano l'affermazione contenuta nelle questioni pregiudiziali secondo la quale non esisterebbe nel diritto italiano alcuna norma di prescrizione e ricordano il termine di dieci anni previsto dall'art. 2946 del Codice civile.
- 37 L'INPS osserva del resto che, conformemente al regime introdotto dall'art. 1, commi 260-265, della legge n. 662/96, applicabile alla fattispecie di cui alla causa principale, le somme indebitamente percepite dal sig. Pasquini sarebbero state totalmente al riparo da ripetizione se questi, nel 1995, avesse percepito un reddito inferiore a ITL 16 000 000, ovvero la ripetizione sarebbe stata possibile solo a concorrenza di tre quarti del loro ammontare se il reddito percepito fosse stato superiore a detto limite. I pensionati a basso reddito beneficerebbero pertanto di una tutela da parte della legge italiana.
- 38 L'INPS e il governo italiano concludono che, in materia d'indebito, i pensionati ex lavoratori migranti sono trattati allo stesso modo dei pensionati italiani che non sono stati lavoratori migranti.
- 39 Nel corso dell'udienza, su domanda della Corte, l'INPS, tramite il suo legale, ha precisato che, per quanto riguarda i pensionati che percepiscono una pensione in ragione della loro affiliazione a più regimi di previdenza sociale italiana, l'INPS

sarebbe tenuto a procedere a un controllo annuo dell'importo dei redditi e della fondatezza dell'importo pagato a titolo di pensione. Per gli ex lavoratori migranti, tale controllo annuale sarebbe stato reso possibile solo a seguito di una normativa del 1996.

- 40 L'INPS, nel corso dell'udienza, ha altresì fatto presente di non aver ricevuto la lettera 18 ottobre 1988 con la quale il Patronato ACLI lo informava della concessione della pensione lussemburghese. Solo con la comunicazione del 17 novembre 1999 da parte dell'istituzione lussemburghese «Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité» (in prosieguo: l'«EAVI»), sarebbe stato informato che il sig. Pasquini beneficiava dal 1° luglio 1988 di una pensione lussemburghese di anzianità anticipata. L'EAVI avrebbe del resto ammesso, con lettera 15 maggio 2002, di non aver comunicato prima all'INPS la decisione con la quale veniva liquidata la pensione lussemburghese per il motivo che il sig. Pasquini era residente in Lussemburgo. Dal momento che nessuna disposizione nazionale imponeva all'INPS di controllare la concessione di pensioni straniere ma, al contrario, i regolamenti comunitari in materia di sicurezza sociale imponevano all'istituzione lussemburghese d'informarlo della concessione della pensione lussemburghese, ritiene che non possa essergli rimproverato alcun ritardo. Sottolinea di aver effettuato il nuovo calcolo della pensione del sig. Pasquini quattro mesi dopo aver ricevuto la pertinente informazione.
- 41 I governi austriaco e portoghese ricordano che, in assenza di disposizioni comunitarie applicabili, è il diritto nazionale a stabilire le modalità e le condizioni di un'azione di ripetizione dell'indebito, purché siano rispettati i principi di effettività e di equivalenza.
- 42 Non avendo conoscenza della legge applicabile alla ripetizione di un importo indebitamente versato in applicazione della sola legislazione sociale italiana, il governo portoghese ritiene di non disporre di elementi sufficienti per verificare se il principio dell'equivalenza sia rispettato nella causa principale. Considera per contro che il principio di effettività non sia stato rispettato, dal momento che non esistono termini di prescrizione del diritto dell'organismo nazionale competente per pretendere la restituzione di una somma indebitamente versata, in particolare,

quando tale ripetizione si traduce nella diminuzione dei diritti precedentemente riconosciuti ed è conseguenza di un'applicazione tardiva o non corretta delle pertinenti norme comunitarie. Vi sarebbe violazione dell'obbligo imposto dall'art. 49, n. 2, del regolamento n. 574/72, nonché del principio fondamentale della certezza del diritto, che è un principio immanente nell'ordinamento giuridico comunitario e che non protegge soltanto l'amministrazione, ma anche i singoli.

- 43 Il governo portoghese ricorda, del resto, che, secondo la formulazione del primo 'considerando' del regolamento n. 1408/71, le regole di coordinamento delle legislazioni sociali nazionali si collocano nell'ambito della libera circolazione delle persone e debbono contribuire al miglioramento del loro livello di vita e delle condizioni d'impiego. La possibilità di pretendere in qualsiasi momento la restituzione di somme indebitamente versate rimetterebbe in discussione tale obiettivo.
- 44 Nel rilevare che l'art. 94, n. 6, del regolamento n. 1408/71 è l'espressione del principio fondamentale della certezza del diritto e mira a tutelare gli organismi di previdenza sociale, il detto governo suggerisce d'interpretare tale disposizione nel senso che osta a che, in applicazione di una normativa nazionale, possa essere chiesta la ripetizione dell'indebito per un periodo superiore ai due ultimi anni, calcolati a partire dalla data della notifica di tale ripetizione, quando le somme sono state indebitamente versate in ragione di un'applicazione tardiva o non corretta delle pertinenti norme comunitarie.
- 45 Il governo austriaco, il quale sottolinea la frequenza, in Austria, di problemi connessi con il ricalcolo di pensioni italiane e con la ripetizione di indebiti considerevoli, ritiene che meriti di essere esaminata la questione se sia possibile dedurre, in linea generale, dalle disposizioni transitorie del regolamento n. 1408/71 una retroattività limitata a due anni per l'insieme delle conseguenze giuridiche di tali nuovi calcoli per i lavoratori migranti.

- 46 Considera che proprio quando sono stati maturati periodi assicurativi in più Stati membri gli interessati sono svantaggiati rispetto ai lavoratori che hanno lavorato soltanto in un solo Stato membro in conseguenza della giustapposizione di differenti ordinamenti giuridici. Da questo punto di vista sarebbe giustificata una particolare tutela del legittimo affidamento dei lavoratori migranti, cui potrebbe contribuire una limitazione a due anni degli effetti retroattivi dei ricalcoli in linea di principio previsti dal diritto nazionale.
- 47 Il governo austriaco rileva che è difficile ammettere che, pur non avendo commesso alcun illecito, dei lavoratori migranti vengano cionondimeno penalizzati in quanto tali in ragione del fatto che possa essere da loro pretesa, senza limiti nel tempo, la restituzione di prestazioni indebitamente percepite, quando tali indebiti sono essenzialmente conseguenza dell'incrociarsi di diritti sociali diversi e molto complessi di vari Stati membri e non del loro personale comportamento.
- 48 La Commissione ricorda che i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 non hanno istituito un regime comune di sicurezza sociale, ma hanno semplicemente introdotto un sistema di coordinamento delle normative nazionali in materia di previdenza sociale.
- 49 Dopo aver escluso l'applicabilità degli artt. 111 e 112 del regolamento n. 574/72, considera che, a prima vista, l'insieme delle regolarizzazioni nel settore della previdenza sociale rientra nella responsabilità esclusiva degli Stati membri, i quali ne potrebbero disporre liberamente senza incontrare il benché minimo limite nei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72.

- 50 Ricorda tuttavia che il sistema istituito da tali regolamenti s'ispira all'esigenza imperativa di garantire la realizzazione pratica della parità di trattamento tra i lavoratori migranti e i lavoratori nazionali in materia di sicurezza sociale, evitando, in particolare, che i primi ricevano un trattamento meno favorevole rispetto ai secondi.
- 51 Ritieni che occorra pertanto risolvere le questioni sollevate dichiarando che i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 debbono essere interpretati nel senso che le disposizioni nazionali che escludono la ripetizione dell'indebito nei confronti dei beneficiari di prestazioni rientranti in determinati regimi nazionali di previdenza sociale si applicano anche ai beneficiari di prestazioni rientranti in analoghi regimi di previdenza sociale considerati nei detti regolamenti.

Risposta della Corte

- 52 Va ricordato che il sistema istituito con il regolamento n. 1408/71 riposa su un semplice coordinamento delle normative nazionali in materia di previdenza sociale e non è inteso alla loro armonizzazione (v., in tal senso, in particolare, sentenza 27 settembre 1988, causa 313/86, Lenoir, Racc. pag. 5391, punto 13).
- 53 Pertanto, le regole applicabili alla prescrizione o alla ripetizione dell'indebito vanno ricercate nella normativa nazionale dello Stato membro interessato [per quanto riguarda la prescrizione, v. sentenza 12 novembre 1974, causa 35/74, Rzepa, Racc. pag. 1241, punti 12 e 13, che si riferisce al regolamento del Consiglio 25 settembre 1958, n. 3, per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (GU 1958, n. 30, pag. 561), e al regolamento del Consiglio 3 dicembre 1958, n. 4, che determina le modalità di applicazione e integra le disposizioni del

regolamento n. 3 (GU 1958, n. 30, pag. 597), ma la cui soluzione è applicabile per analogia ai regolamenti nn. 1408/71 e 574/72].

- 54 Le norme figuranti negli artt. 94, 95, 95 bis e 95 ter del regolamento n. 1408/71 non possono essere applicate nella causa principale. In effetti si tratta di disposizioni transitorie che sono applicabili soltanto a seguito dell'entrata in vigore del regolamento n. 1408/71 o delle relative modifiche. Il termine di due anni ivi previsto è un termine che inizia a decorrere dalla data di applicazione di una nuova norma di regolamento e durante il quale un interessato può chiedere l'applicazione di tale disposizione a proprio favore senza che sia possibile opporgli una normativa nazionale che prevede termini di decadenza o di prescrizione più brevi. Tale termine di due anni non può pertanto essere applicato a una decisione dell'istituzione competente di recuperare importi indebitamente versati.
- 55 Altrettanto dicasi degli artt. 111 e 112 del regolamento n. 574/72, i quali trattano esclusivamente dei rapporti tra le istituzioni di previdenza sociale dei vari Stati membri in vista del recupero degli importi indebitamente pagati o della determinazione dell'istituzione che dovrà subire le conseguenze del fatto che il recupero di un pagamento indebito sia divenuto impossibile.
- 56 Se è vero che il diritto nazionale è applicabile a una situazione risultante dal pagamento indebito di un'integrazione di pensione in ragione di un superamento del reddito massimo autorizzato, si deve tuttavia rilevare che, trattandosi di una situazione relativa a un lavoratore che ha esercitato il diritto di libera circolazione previsto dal Trattato, il diritto comunitario esige che le modalità procedurali di trattamento di tale situazione rispettino i principi di equivalenza e di effettività (v., in tal senso, sentenze 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani, Racc. pag. I-4025, punto 27, e 15 settembre 1998, causa C-231/96, Edis, Racc. pag. I-4951, punto 34).

- 57 Il principio di equivalenza esige che le modalità procedurali di trattamento di situazioni che trovano la loro origine nell'esercizio di una libertà comunitaria non siano meno favorevoli di quelle relative al trattamento di situazioni puramente interne (v., in tal senso, citate sentenze Palmisani, punto 32, e Edis, punto 34). Diversamente si avrebbe violazione del principio di parità di trattamento tra i lavoratori che hanno esercitato il diritto di libera circolazione e quelli la cui carriera professionale si è totalmente svolta all'interno di uno Stato membro.
- 58 Il principio di effettività impone che tali modalità procedurali non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario (v., in tal senso, citate sentenze Palmisani, punti 28 e 29, e Edis, punto 34).
- 59 Sarebbe in contrasto con il principio di equivalenza qualificare o trattare diversamente una situazione che trova la sua origine nell'esercizio di una libertà comunitaria e una situazione puramente interna, quando esse sono simili e comparabili, e assoggettare la situazione di origine comunitaria a un regime proprio, meno favorevole per il lavoratore di quello applicabile alla situazione puramente interna, giustificato esclusivamente da tale differenza di qualifica o di trattamento.
- 60 Nelle loro osservazioni scritte, l'INPS e il governo italiano hanno precisato che talune norme italiane in materia di prescrizione e di ripetizione dell'indebito erano applicabili alla situazione del sig. Pasquini: in particolare, la prescrizione decennale stabilita dall'art. 2946 del Codice civile e le norme che prevedono un'eccezione al principio della ripetizione dell'indebito per pagamenti indebiti in materia di previdenza sociale e limitano gli importi recuperabili in funzione dei redditi delle persone riguardate.

- 61 L'applicazione di tali norme sia a situazioni che trovano la loro origine nell'esercizio della libera circolazione delle persone sia a situazioni puramente interne risponde al requisito del principio di equivalenza.
- 62 Tuttavia, si deve rilevare che tale principio non deve essere applicato solo in relazione alle disposizioni nazionali relative alla prescrizione e alla ripetizione dell'indebitto, ma anche in relazione all'insieme delle modalità procedurali di trattamento di situazioni analoghe, siano esse di natura amministrativa o giudiziaria.
- 63 Pertanto, le disposizioni che consentono di prendere in considerazione la buona fede dell'interessato devono essere applicate in maniera equivalente, sia quando si tratti di un ex lavoratore migrante che ha contribuito ai regimi di previdenza sociale di più Stati membri, sia quando si tratti di un ex lavoratore che ha contribuito a più regimi di diritto interno.
- 64 A questo proposito, il fatto che il sig. Pasquini sia stato avvertito, all'atto della concessione dell'integrazione di pensione italiana, che l'importo di questa avrebbe potuto costituire oggetto di revisione in occasione della concessione di una pensione straniera, non sembra giustifichi un trattamento diverso da quello di un pensionato italiano che percepisca una o più pensioni esclusivamente italiane. Infatti, tale avvertenza non appare tale da rendere la sua situazione diversa da quella di un pensionato italiano che ha contribuito a più regimi di previdenza sociale italiani e percepisce un siffatto complemento di pensione e il quale deve aspettarsi che tale importo venga rivisto in caso di successiva concessione di una pensione al titolo di un altro regime o di superamento del tetto di reddito autorizzato.

- 65 Spetta tuttavia al giudice a quo verificare se, sotto questo aspetto, la situazione del sig. Pasquini sia analoga a quella di un siffatto pensionato italiano.
- 66 Si deve tuttavia rilevare che, per quanto riguarda le pensioni italiane percepite in ragione dell'affiliazione a vari regimi di diritto interno, il diritto italiano impone all'INPS di controllare la liquidazione delle pensioni e, se del caso, di rettificarne l'importo. Così, l'art. 13, n. 2, della legge n. 412/91 fa obbligo a tale organismo di controllare, una volta all'anno, i redditi dei pensionati e la loro incidenza sul diritto alle prestazioni di pensione o sull'importo di queste ultime.
- 67 Per quanto riguarda, per contro, le pensioni italiane versate ad ex lavoratori migranti che debbono percepire più pensioni in ragione della loro affiliazione a regimi di previdenza sociale di vari Stati membri, dagli atti risulta che un siffatto controllo per molto tempo non è stato effettuato, lasciando così che taluni pagamenti indebiti continuassero ad essere effettuati per numerosi anni, come nel caso del sig. Pasquini.
- 68 Si deve constatare che, se l'obbligo di controllo della liquidazione delle pensioni fosse stato effettuato nello stesso modo per le pensioni concesse ad ex lavoratori migranti e per le pensioni concesse ad ex lavoratori che hanno versato contributi a più regimi esclusivamente di diritto interno, l'indebito ripetibile dovuto da un ex lavoratore migrante sarebbe equivalso, al massimo, agli importi da quest'ultimo indebitamente percepiti per un anno.

- 69 Pertanto, anche supponendo che il sig. Pasquini non possa essere considerato in buona fede ai sensi della legge italiana, conformemente a quanto è stato indicato ai punti 62 e 63 della presente sentenza, il principio di equivalenza vieterebbe comunque di richiedere più dell'equivalente di un anno di integrazione di pensione indebitamente percepita.
- 70 È a questo proposito di scarso rilievo che, nella causa principale, una delle istituzioni di uno Stato membro che ha adottato una decisione di concessione di una pensione, cioè l'EAVI, sia venuta meno al suo obbligo, previsto dall'art. 49 del regolamento n. 574/72, di notificare tale decisione senza indugio all'INPS. Infatti, il principio di equivalenza, il quale esige che due situazioni analoghe, l'una di origine comunitaria e l'altra puramente interna, vengano assoggettate alle medesime modalità procedurali altro non è che l'espressione del principio della parità di trattamento, uno dei principi fondamentali del diritto comunitario. Il detto art. 49 del regolamento n. 574/72, che ha come unica finalità quella di regolare i rapporti tra le istituzioni di previdenza sociale dei vari Stati membri e non quella di fissare i diritti degli interessati nei confronti di tali istituzioni, non può essere interpretato nel senso che consente di derogare a tale principio della parità di trattamento.
- 71 Gli interessati possono a contrario riporre in detto articolo il legittimo affidamento a che la loro situazione venga trattata con diligenza a livello delle istituzioni di previdenza sociale dei vari Stati membri nei quali hanno lavorato, senza che siano essi stessi tenuti ad assicurare la comunicazione tra tali istituzioni delle informazioni amministrative che li riguardano.
- 72 Si deve a questo proposito rilevare che l'INPS, come risulta dalle indicazioni contenute nelle decisioni da esso adottate il 20 ottobre 1987 e il 26 luglio 1988, era a conoscenza del fatto che il sig. Pasquini aveva lavorato in Lussemburgo 1 256 settimane, cioè per la maggior parte della sua carriera lavorativa.

- 73 Alla luce di tutto quanto sopra considerato, le questioni sollevate dal giudice a quo vanno risolte come segue:

Poiché il regolamento n. 1408/71 assicura solo il coordinamento delle normative nazionali in materia di previdenza sociale, si applica il diritto nazionale ad una situazione derivante dal pagamento indebito a causa del superamento del reddito massimo autorizzato di un'integrazione di pensione effettuato a un interessato che, in ragione della sua affiliazione a regimi di previdenza sociale di vari Stati membri, percepisce più pensioni. Il termine di due anni figurante negli artt. 94, 95, 95 bis e 95 ter del regolamento n. 1408/71 non può essere applicato per analogia a una siffatta situazione.

Il diritto nazionale deve tuttavia rispettare il principio comunitario di equivalenza, il quale esige che le modalità procedurali di trattamento di situazioni che trovano la loro origine nell'esercizio di una libertà comunitaria non siano meno favorevoli di quelle aventi ad oggetto il trattamento di situazioni puramente interne, nonché il principio comunitario di effettività, che esige che le dette modalità procedurali non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti risultanti dalla situazione di origine comunitaria.

Tali principi si applicano all'insieme delle modalità procedurali di trattamento di situazioni che trovano la loro origine nell'esercizio di una libertà comunitaria, indipendentemente dal fatto che le dette modalità siano di natura amministrativa o giudiziaria, come le norme nazionali in materia di prescrizione e di ripetizione dell'indebito o quelle che impongono alle istituzioni competenti di prendere in considerazione la buona fede degli interessati o di controllare regolarmente la loro posizione pensionistica.

Sulle spese

- 74 Le spese sostenute dai governi italiano, portoghese e austriaco, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte al Tribunale ordinario di Roma con ordinanza 24 gennaio 2002, dichiara:

Poiché il regolamento (CEE) 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, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118, assicura solo il coordinamento delle normative nazionali in materia di previdenza sociale, si applica il diritto nazionale ad una situazione derivante dal pagamento indebito

a causa del superamento del reddito massimo autorizzato di un'integrazione di pensione effettuato a un interessato che, in ragione della sua affiliazione a regimi di previdenza sociale di vari Stati membri, percepisce più pensioni. Il termine di due anni figurante negli artt. 94, 95, 95 bis e 95 ter, del regolamento n. 1408/71, come modificato, non può essere applicato per analogia a una siffatta situazione.

Il diritto nazionale deve tuttavia rispettare il principio comunitario di equivalenza, il quale esige che le modalità procedurali di trattamento di situazioni che trovano la loro origine nell'esercizio di una libertà comunitaria non siano meno favorevoli di quelle aventi ad oggetto il trattamento di situazioni puramente interne, nonché il principio comunitario di effettività, che esige che le dette modalità procedurali non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti risultanti dalla situazione di origine comunitaria.

Tali principi si applicano all'insieme delle modalità procedurali di trattamento di situazioni che trovano la loro origine nell'esercizio di una libertà comunitaria, indipendentemente dal fatto che le dette modalità siano di natura amministrativa o giudiziaria, come le norme nazionali in materia di prescrizione e di ripetizione dell'indebitato o quelle che impongono alle istituzioni competenti di prendere in considerazione la buona fede degli interessati o di controllare regolarmente la loro posizione pensionistica.

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 giugno 2003.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

M. Wathelet