

Conclusioni dell'avvocato generale

MAURICE LAGRANGE

4 giugno 1964

*Traduzione dal francese*



*Signor Presidente, signori giudici,*

Ancora una volta il Centrale Raad van Beroep vi chiede, a norma dell'articolo 177 del Trattato C.E.E., di interpretare alcune disposizioni del regolamento n. 3 sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti. La questione verte principalmente sull'articolo 28 del regolamento relativo a ciò che si è voluto denominare la « prora-tisation » dei periodi di assicurazione cumulati da lavoratori subordinati in più paesi della Comunità, che nel caso di specie sono i Paesi Bassi e la Germania federale.

In effetti, nelle dieci controversie pendenti dinanzi al Centrale Raad, gli interessati avevano lavorato successivamente nei due predetti paesi e, in seguito alla loro morte, le vedove potevano, da un lato, avvalersi della legge olandese AWW, che ben conoscete, e dall'altro, della legge tedesca sulle prestazioni ai superstiti. In base al combinato disposto degli articoli 27 e 28 del regolamento, le autorità tedesche hanno concesso alle vedove, in proporzione alla durata della loro appartenenza al regime tedesco, una parte della pensione calcolata in base alla durata totale dei periodi di assicurazione compiuti nei due paesi. Analogamente hanno proceduto le autorità olandesi, per calcolare la pensione da corrispondere a norma dell'AWW. Queste ultime decisioni sono state impugnate dalle vedove, e la maggior parte di esse ha vinto la causa in prima istanza, perché i fori aditi hanno ritenuto che l'articolo 28 non fosse applicabile a un regime di assicurazione quale l'AWW, fondata sul rischio, che prevede una prestazione di entità fissa e indipendente dalla durata dell'assicurazione e che, di conseguenza, non conosce « periodi di assicurazione ». I giudici di prima istanza hanno quindi portato la pensione all'intera somma prevista dall'AWW, e cioè a 1.512 fiorini.

Proposto appello, il Centrale Raad van Beroep o meglio, secondo l'uso, il suo presidente ad interim, vi sottopone le seguenti quattro questioni.

*Prima questione.* Il termine « legislazioni » che figura nell'articolo 1 b), nell'articolo 2, paragrafo 1 d) e nell'articolo 3 del Regolamento n. 3 comprende anche la legge generale sulla pensione alle vedove e agli orfani (AWW), sebbene tale legge sia stata approvata solo dopo l'entrata in vigore del Regolamento e non sia stata notificata a norma del paragrafo 2 dell'articolo 3.

La risposta a tale quesito non può essere che affermativa. Essa risulta dallo stesso testo del Regolamento : l'articolo primo, b) infatti così recita :

« Il termine « legislazione » indica le leggi, i regolamenti e le disposizioni statutarie, *esistenti e future*, di ogni Stato membro, relativi ai regimi e alle branche della sicurezza sociale indicati nei paragrafi (1) e (2) dell'articolo 2 del presente regolamento »;

E per quanto riguarda il citato articolo 2, eccone il testo;

« Il presente Regolamento si applica a tutte le legislazioni che hanno per oggetto :

...

d) le prestazioni ai superstiti diverse da quelle effettuate in caso di infortuni sul lavoro o di malattie professionali;

... »

I termini « esistenti e futuri » sono di per sé sufficienti a respingere l'obiezione tratta dall'anteriorità del Regolamento rispetto alla legge. E la mancanza di notifica, ad opera del Governo olandese, della legge sull'AWW non mi sembra costituire una violazione dell'articolo 3, paragrafo 2 del Regolamento. Infatti, proprio come nel primo paragrafo di tale articolo, anche nel paragrafo 2 si parla di *legislazioni*, e non di leggi. Ora, l'allegato B (G.U., pag. 585), menzionando, per i Paesi Bassi, le « legislazioni riguardanti... l'assicurazione contro la morte prematura, ivi comprese le maggiorazioni », comprende evidentemente una legge qual è l'AWW. Questa inoltre è espressamente citata nell'allegato G del Regolamento, nel testo modificato dall'articolo 7 del Regolamento n. 130 del 18 dicembre 1963 (G.U. del 28 dicembre), con effetto retroattivo al 1° gennaio 1959. Non è pertanto necessario affrontare la questione, giuridicamente delicata, di quali siano gli effetti di

una eventuale violazione degli obblighi che l'articolo 3, paragrafo 2 impone agli Stati membri.

*Seconda questione.* Ammesso (come io ritengo), che alla prima questione si debba rispondere affermativamente, si chiede se le disposizioni dell'articolo 28 paragrafo 1 *b)* del Regolamento, relative alla « proratisation », siano applicabili alla liquidazione di una pensione vedovile accordata a norma dell'AWW, dato che tale legge non fa dipendere l'entità della pensione dalla durata dell'assicurazione e che, di conseguenza, non impone il richiamo alle disposizioni dell'articolo 27 paragrafo 1, che prevede il « cumulo dei periodi assicurativi » in tema di « acquisto, conservazione o recupero del diritto alle prestazioni », secondo i termini di tale articolo.

La questione, di per sé, è molto delicata e si può ben capire che i giudici di prima istanza siano giunti a decisioni diverse. È certo infatti che gli articoli 27 e 28, considerati da soli, sembrano intimamente connessi e che il meccanismo di ripartizione previsto dall'articolo 28 appare applicabile solo quando ci si trovi in presenza di due regimi che facciano *entrambi* dipendere il diritto alla pensione e la sua entità dalla durata dei periodi di occupazione.

Non v'è dubbio, come rileva la Commissione, che l'articolo 28 paragrafo 1 si applica all' « assicurato indicato dall'articolo 27 del presente Regolamento », e cioè, per usare i termini di questo secondo articolo, « all'assicurato che si è trovato soggetto successivamente o alternatamente alla legislazione di due o più Stati membri », senza distinguere tra le legislazioni fondate unicamente sul rischio e quelle che tengono conto della durata dell'occupazione, e di conseguenza senza che il cumulo previsto dall'articolo 27 abbia operato per ogni legislazione. In altre parole, l'articolo 28 rinvia all'articolo 27, per lo meno espressamente, soltanto per determinare l'assicurato di cui trattasi (l'assicurato *contemplato* dall'articolo 27).

Ma il seguito dell'articolo 28 paragrafo 1, e precisamente il comma *a)*, dimostra che il sistema di ripartizione prorata temporis, previsto dal testo, si applica solo nei confronti di due legislazioni che sono *entrambe* fondate sulla durata delle occupazioni e per

l'applicazione di ognuna delle quali il cumulo ha quindi un significato. Ecco infatti quanto risulta dal comma a) :

« L'istituzione di ciascuno di questi Stati membri determina, in base alla propria legislazione, se l'interessato soddisfi a tutti i requisiti richiesti per aver diritto alle prestazioni previste da tale legislazione, tenuto conto del cumulo dei periodi di cui all'articolo precedente »;

Si potrebbe senza dubbio essere indotti ad interpretare la parte di frase finale (« tenuto conto del cumulo dei periodi di cui all'articolo precedente ») come se volesse dire : « tenuto conto, *se ne sia il caso...* » di tale cumulo, nel senso che non se ne dovrebbe tener conto qualora la legislazione di cui si tratta non lo esiga. Ma una interpretazione del genere finirebbe col rendere l'articolo 28, nell'ipotesi prospettata, interamente inoperante. Infatti, come il rappresentante della Commissione ha rilevato nel corso della discussione, non si tratta qui soltanto di ripartire l'onere, ma anche di *accertare il diritto* alla pensione : secondo l'espresso tenore del comma b) dell'articolo 28 paragrafo 1, il meccanismo di ripartizione dell'onere opera solo « *se il diritto risulta acquisito a norma del comma precedente* ». Ed il comma a) non è meno formale : il diritto sorge solo se sussistono tutti i requisiti cui la legislazione nazionale condiziona il diritto alle prestazioni da essa previste.

Ne consegue che, nel caso dell'AWW, un'unica alternativa è possibile : o il diritto a pensione sorge in virtù di tale legge — e questo è il caso in cui il lavoratore risiedeva nei Paesi Bassi al momento della sua morte — e allora esso si pone come diritto alla totalità della pensione, secondo quanto ha deciso, nelle presenti controversie, la maggior parte dei giudici di prima istanza ; oppure il diritto non è sorto (« acquisito », secondo i termini dell'articolo 28), perché egli non risiedeva più nei Paesi Bassi al momento della sua morte, e in tal caso non vi è alcuna « proratisation », per la semplice ragione che per una delle due legislazioni non vi è diritto alla pensione. Si tratta, come la Commissione non esita a sottolineare, di un risultato deplorabile, perché in tal modo si finisce, a seconda dei casi, o col maggiorare arbitrariamente l'importo totale della prestazione o col ridurre altrettanto arbitrariamente tale importo ;

ed è facile immaginare dei casi limite (per esempio quello del lavoratore subordinato che abbia lavorato per lunghi anni nei Paesi Bassi e solo per brevissimo tempo in un altro paese della Comunità, ove sia deceduto dopo avervi stabilito la propria residenza), in cui la soluzione sarebbe profondamente ingiusta. Ma è proprio a una soluzione del genere che sembra inevitabilmente condurre il testo degli articoli 27 e 28.

Per giungere a un risultato diverso è necessario applicare la AWW *come se* essa prevedesse un regime fondato sulla durata delle occupazioni, e ciò sia per il riconoscimento del diritto sia per la ripartizione prorata. Nella missione affidata al Consiglio dall'articolo 51 del Trattato rientrava in primo luogo un problema di coordinamento, e questo è stato risolto solo imperfettamente dal Regolamento n. 3.

Tuttavia, come ben sapete, sembra che oggi il problema possa considerarsi risolto dal Regolamento 130/63, il cui articolo 7 modifica l'allegato G del Regolamento n. 3 nella sua parte III, relativa all'applicazione della legislazione olandese. Dico « sembra » perché si tratta di una modifica indiretta, che inoltre non verte, come sarebbe stato di gran lunga preferibile, sugli articoli 27 e 28 stessi. Eccovene il testo :

« Nell'applicare gli articoli 27 e 28 del Regolamento le istituzioni olandesi terranno conto delle seguenti disposizioni

...

b) Per quanto riguarda la determinazione dell'ammontare della prestazione dovuta in base alla legislazione olandese sull'assicurazione generale a favore delle vedove e degli orfani, saranno assimilati ai periodi di assicurazione compiuti a norma di tale legislazione i periodi di contribuzione o di pagamento di premi, maturati prima del 1° ottobre 1959 secondo la legislazione olandese sull'assicurazione invalidità — vecchiaia — superstiti (dei lavoratori subordinati) ».

Il paragrafo 2 specifica che le modifiche così apportate all'allegato G « hanno effetto a partire dal 1° gennaio 1959 ».

Così, il nuovo testo non dichiara espressamente che, qualora si debbano applicare gli articoli 27 e 28, il diritto a pensione,

a norma dell'AWW, può sorgere anche se l'interessato non era più coperto da tale assicurazione al momento della sua morte, in quanto non più residente nei Paesi Bassi. Tuttavia, dal testo appare nel modo più chiaro possibile che l'AWW è trattata come regime che implica « il compimento dei periodi di assicurazione » e, in quanto tale, soggetto all'applicazione degli articoli 27 e 28. E se così stanno le cose, non si può più concepire che per il diritto alle prestazioni sia richiesto un requisito diverso da quello di *essere stato* il lavoratore iscritto al regime di cui trattasi in un qualsiasi periodo, sicché il fatto di esserlo ancora o non quando si verifica l'evento, ossia al momento della morte, è irrilevante. Si potrebbe forse dire che ad un'interpretazione dell'articolo 28 contraria ai termini della disposizione stessa, ci costringe ormai il *combinato disposto* di tale articolo e del nuovo testo dell'allegato G che, giuridicamente, ha lo stesso valore del Regolamento, oppure (e questa è la tesi della Commissione), che il nuovo testo dell'allegato G non fa che confermare un'interpretazione degli articoli 27 e 28 che era già di per sé sostenibile. Io ritengo che gli articoli 27 e 28 siano chiarissimi e riguardino solo regimi in cui si prende in considerazione la durata delle occupazioni, ma che, perseguendo uno scopo di coordinamento, l'allegato G, nella sua nuova formulazione, assimili la AWW a un regime del genere, sì da farla rientrare nel meccanismo dei citati articoli 27 e 28. Il coordinamento si trova così correttamente realizzato, ma solo per quanto riguarda la legislazione olandese, non su un piano generale.

Per quanto riguarda la retroattività, essa è espressamente prevista come operante a partire dal 1° gennaio 1959, e ciò è sufficiente, se si tiene presente l'epoca in cui la AWW è entrata in vigore (in via di principio, il 1° ottobre 1959) e date le modifiche dell'allegato G, per quanto riguarda il computo dei periodi anteriori compiuti sotto altri regimi.

È vero che, nelle sue brevi osservazioni, il Consiglio (cito) « ritiene di dover fare osservare che attribuendo all'articolo 7 (del regolamento n. 130) un effetto del genere (efficacia retroattiva al 1° gennaio 1959), egli non ha voluto intervenire nelle controversie che attualmente formano oggetto della causa 100/63 (quella

a voi sottoposta) e che attengono ai diritti degli interessati già esistenti prima dell'entrata in vigore del Regolamento 130/63. »

Il Consiglio indubbiamente, allude qui a un problema di *diritti quesiti*, che voi però non siete tenuti a risolvere. È certo che se, per esempio, prima della pubblicazione del Regolamento 130/63 fossero state liquidate delle pensioni definitive in base all'AWW, senza la riduzione prevista dall'articolo 28, la questione potrebbe porsi sotto il profilo dei diritti quesiti; ma di ciò non si tratta nel caso in esame, posto che gli organi competenti hanno proceduto a tale riduzione e che contro le sentenze favorevoli ottenute da alcuni degli interessati è stato interposto appello. Ci si potrebbe ancora chiedere se la nuova legge, che retroagisce solo al 1° gennaio 1959, sia applicabile ai casi in cui il diritto è sorto, cioè il decesso avvenuto, prima del 1° gennaio 1959, e ciò perché, sebbene allora l'AWW non fosse ancora entrata in vigore, vi erano, come sapete, altri regimi ai quali l'AWW è subentrata. Ma, ancora una volta, tali problemi di diritti quesiti non vi sono stati sottoposti e, ove occorra, spetta ai fori nazionali risolverli.

*Terza questione.* Quando si tratta di una pensione concessa a una vedova in virtù dell'AWW, i periodi di assicurazione compiuti a norma della legge olandese sull'assicurazione contro l'invalidità possono essere considerati periodi di assicurazione a norma dell'articolo 28, paragrafo 1 b) del Regolamento?

Ritengo che, prima dell'entrata in vigore del Regolamento n. 130, per le ragioni enunciate a proposito della seconda questione, si sarebbe dovuto rispondere negativamente. Ma dopo l'entrata in vigore del Regolamento n. 130 la risposta non può essere che affermativa : l'articolo 7 paragrafo 1 b) di tale regolamento che poco fa ho letto, tende proprio, e direttamente, a stabilire che, nel computo relativo alla « determinazione dell'ammontare della prestazione dovuta in virtù della legislazione olandese sull'assicurazione generale a favore delle vedove e degli orfani » (AWW), devono essere compresi « i periodi di contribuzione o di pagamento di premi maturati prima del 1° ottobre 1959 a norma della legislazione olandese sull'assicurazione invalidità — vecchiaia — superstiti ». È comunque opportuno rispondere al Centrale Raad che, in conformità all'e-

spresso tenore di tale norma (che retroagisce, come sapete, al 1° gennaio 1959 e copre interamente il periodo di applicazione dell'AWW, entrata in vigore il 1° ottobre 1959), tali periodi non solo *possono* ma *devono* essere computati.

La Commissione del resto vi spiega, in modo che mi sembra pertinente, che l'applicazione del Regolamento n. 130, assieme a quella dell'articolo 28, è nella maggior parte dei casi più favorevole, e comunque non può mai essere meno favorevole, della non applicazione di tali disposizioni. Ad ogni modo, essa si impone per virtù di legge.

*Quarta questione.* L'articolo 28, paragrafo 1 g) del Regolamento, in cui si parla di « prestazioni già liquidate », si riferisce unicamente alle prestazioni già liquidate al 1° gennaio 1959, data in cui il Regolamento è entrato in vigore?

Signori, non vorrei infliggervi di nuovo una fastidiosa lettura di testi. Ma questi rispondono di per sé; è evidente che i commi e) e f) dell'articolo 28, paragrafo 1, cui fa riferimento il comma g) hanno una portata permanente e che la revisione imposta dal comma g) deve essere effettuata, ove occorra, quale che sia la data in cui le prestazioni sono state liquidate.

Concludo chiedendo che alle questioni poste dal Centrale Raad siano date le seguenti risposte :

*Prima questione.* Il termine « legislazione » di cui all'articolo 1 b), all'articolo 2, paragrafo 1 d) e all'articolo 3 del Regolamento n. 3 comprende la legge olandese sull'assicurazione generale a favore delle vedove e degli orfani (AWW).

*Seconda questione.* Le disposizioni dell'articolo 28, paragrafo 1 b) del Regolamento sono, per l'articolo 7 del Regolamento n. 130, applicabili alla liquidazione delle pensioni vedovili concesse a norma dell'assicurazione generale a favore delle vedove e degli orfani.

*Terza questione.* I periodi di assicurazione compiuti a norma della legge olandese sull'assicurazione invalidità — vecchiaia — superstiti devono essere considerati, a norma dell'articolo 7 del Regolamento n. 130, come periodi di assicurazione per l'appli-

cazione dell'articolo 28, paragrafo 1 b) del Regolamento n. 3 alla liquidazione delle pensioni vedovili accordate in base all'assicurazione generale a favore delle vedove e degli orfani.

*Quarta questione.* Le disposizioni dell'articolo 28, paragrafo 1 g) del Regolamento n. 3 hanno portata permanente.

Ritengo inoltre che il Centrale Raad van Beroep deve pronunciarsi sulle spese sostenute dinanzi alla Corte.