CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 14 luglio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa è stata originata da una domanda pregiudiziale presentata, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Sozialgericht di Münster nell'ambito del giudizio dinanzi ad esso pendente fra il signor Hoorn e la Landesversicherungsanstalt Westfalen (Istituto regionale per la previdenza sociale della Westfalia, in prosieguo: la «LVA Westfalia»).

Il quesito sottoposto alla Corte verte sostanzialmente sulla compatibilità di un accordo complementare alla convenzione in materia di sicurezza sociale, conclusa il 29 marzo 1951 tra la Repubblica federale di Germania e il Regno dei Paesi Bassi, con gli artt. 48, n. 2, e 51 del Trattato CEE, nonché con il regolamento (CEE) n. 1408/71 [1], relativo ai regimi di sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Si tratta, più precisamente, dell'accordo n. 4, del 21 dicembre 1956, avente ad oggetto il regolamento dei diritti acquisiti rispetto al regime tedesco di assicurazione sociale dai lavoratori olandesi fra il 13 maggio 1940 e il 1° settembre 1945.

2. Ai fini che qui rilevano, va ricordato che esso prevede all'art. 2, n. 1, che i periodi di assicurazione compiuti, tra il 13 maggio 1940 e il 1° settembre 1945, da lavoratori subordinati aventi la cittadinanza olandese sotto il regime di assicurazione sociale tedesco, sono presi in considerazione come se fossero stati compiuti sotto la legislazione dei Paesi Bassi, qualora gli interessati abbiano cessato l'esercizio dell'attività lavorativa anteriormente al 1° settembre 1945 e siano rientrati nei Paesi Bassi al più tardi il 31 dicembre 1945. In forza del n. 2 dello stesso articolo, i cittadini olandesi non affiliati al regime olandese di assicurazione sociale in epoca anteriore dovevano reputarsi affiliati allo stesso a partire dalla data di inizio della loro prestazione lavorativa in Germania; tale disposizione — viene tuttavia precisato — trova applicazione solo qualora risulti più vantaggiosa per l'interessato.

3. E veniamo ai fatti che hanno dato origine al presente procedimento.

Con decisione del 24 novembre 1989, la LVA Westfalia respingeva, sulla base dell'art. 2, n. 1, del ricordato accordo complementare, la domanda di pensione di vecchiaia presentata dal signor Hoorn, un cittadino olandese che era stato impiegato come lavoratore forzato presso una ditta tedesca di Dortmund

* Lingua originale: l'italiano.

1 — 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 (GU L 149, pag. 2).

durante il secondo conflitto mondiale, precisamente nel periodo compreso fra il 31 luglio 1943 e il 31 marzo 1945.

Il signor Hoorn impugnava tale decisione, facendo valere in primo luogo che l'accordo complementare n. 4 non era più applicabile nei suoi confronti in virtù del disposto del suo art. 2, n. 2.

Egli, infatti, sottolineava come a seguito della riforma della legislazione in materia di sicurezza sociale, attuata nei Paesi Bassi con una serie di leggi entrate in vigore tra il 1957 e il 1967, si fosse proceduto alla progressiva liquidazione dei diritti acquisiti, nella vigenza del precedente regime, dai lavoratori cui non era ancora erogata una pensione di vecchiaia, mediante il pagamento, *una tantum*, di una indennità di riscatto dei periodi assicurativi coperti dal precedente sistema. Orbene, l'applicazione di tale meccanismo si era tradotta, per il signor Hoorn, nella percezione di una somma nettamente inferiore alla rendita che gli sarebbe stata riconosciuta in base all'assicurazione tedesca sull'invalidità e vecchiaia: di qui la pretesa inapplicabilità alla fattispecie dell'accordo complementare n. 4, in quanto, vista la riserva di cui al n. 2 dell'art. 2, il rinvio alla legislazione olandese sarebbe stato operante nei confronti di coloro che, come nel suo caso, non erano stati affiliati al regime di previdenza sociale prima del maggio 1940, solo qualora avesse condotto ad un risultato più favorevole per gli interessati.

Del pari il signor Hoorn affermava che la disciplina dettata dall'art. 2 dell'accordo si poneva in contrasto con l'art. 3 del regolamento n. 1408/71, in quanto egli sarebbe stato discriminato nei riguardi dei lavoratori forzati tedeschi e dei frontalieri olandesi, per i quali l'accesso all'assicurazione tedesca è possibile, nonché con l'art. 8 dello stesso regolamento, secondo cui le eventuali convenzioni concluse in tale campo tra gli Stati membri devono fondarsi sui principi e sullo spirito del regolamento in questione.

4. Per questi motivi, con ordinanza del 19 giugno 1992, il giudice tedesco sospendeva il procedimento chiedendo a questa Corte di pronunciarsi sulla validità dell'accordo in questione, nella misura in cui escludeva, per i soggetti ivi contemplati, la possibilità di fare valere dei diritti nei confronti dell'assicurazione tedesca di invalidità e vecchiaia dei lavoratori.

5. Ciò premesso, vale la pena precisare subito che, nella parte in cui la questione sollevata dal Sozialgericht di Münster verte sulla validità e l'interpretazione dell'accordo complementare n. 4 alla convenzione tra Germania e Paesi Bassi, essa esula dalla competenza della Corte. Rientra infatti nell'attività interpretativa del giudice nazionale lo stabilire se, nel caso in cui la finzione giuridica stabilita all'art. 2, n. 2, dell'accordo non dovesse risultare vantaggiosa agli interessati, debba venire meno nei loro confronti pure

l'applicazione del principio del trasferimento dei diritti a pensione, quale enunciato al n. 1 dello stesso articolo.

È sufficiente al riguardo fare rinvio alla copiosa giurisprudenza di questa Corte, che ha chiarito come, nel quadro della ripartizione delle funzioni, che è alla base dell'art. 177 del Trattato CEE, spetti al giudice nazionale e non alla Corte interpretare il diritto nazionale [2], ivi compreso dunque quello di adattamento a convenzioni bilaterali concluse tra due Stati membri; agli stessi giudici d'altra parte spetta apprezzare, nel quadro del loro ordinamento, il rapporto delle norme di origine convenzionale con la restante legislazione.

Si può forse osservare, per inciso, che la sottoposizione della questione alla Corte presuppone in realtà che il Sozialgericht di Münster abbia risolto il problema interpretativo posto dal citato n. 2 dell'art. 2, respingendo la tesi caldeggiata dal signor Hoorn; sarebbe infatti difficile comprendere, in caso contrario, l'interesse al rinvio pregiudiziale.

6. Per tali ragioni, dunque, sembra che la questione sottoposta alla Corte debba essere intesa come diretta ad accertare se gli artt. 48 e 51 del Trattato CEE e, più in particolare, gli artt. 3 e 8 del regolamento n. 1408/71 vadano interpretati nel senso che ostano all'applicazione dell'art. 2 dell'accordo complementare n. 4.

7. Quanto alla compatibilità dell'accordo complementare n. 4 con il regolamento n. 1408/71, non si può non rilevare che non sussiste in effetti alcuna antinomia tra i due gruppi di norme; o, meglio, se un conflitto è in astratto ipotizzabile, esso è compiutamente risolto già dalle norme del regolamento.

L'art. 3, che ribadisce il principio fondamentale della disciplina comunitaria enunciato all'art. 48 del Trattato —vale a dire il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità — dopo aver stabilito che «le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni del presente regolamento, sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato», fa esplicitamente salve le «disposizioni particolari» dettate dallo stesso regolamento. Delle eccezioni alla portata generale del principio sono quindi ammesse in ragione della specialità di talune situazioni. Fra queste «disposizioni particolari» va certamente incluso l'art. 7 che, insieme con gli artt. 6 e 8, disciplina i rapporti tra il regola-

2 — Cfr., sul punto, tra le altre, le sentenze 23 novembre 1977, causa 38/77, Enka (Racc. pag. 2203); 13 marzo 1986, causa 296/84, Sinatra (Racc., pag. 1047); 29 giugno 1988, causa 240/87, Deville (Racc. pag. 3513), e 7 febbraio 1991, causa C-227/89, Rönfeldt (Racc. pag. I-323).

mento e le convenzioni previdenziali concluse tra Stati membri.

Orbene, l'art. 6 stabilisce in via generale la sostituzione del regolamento a tutti gli accordi in materia di sicurezza sociale conclusi esclusivamente da due o più Stati membri anteriormente alla data di applicazione dello stesso [3]; in deroga a quanto ivi previsto, l'art. 7 precisa tuttavia come non sia pregiudicata l'applicazione di talune convenzioni previdenziali multilaterali, né di talune disposizioni di accordi bilaterali, la cui lista figura all'allegato III del regolamento in questione: tra di esse sono menzionati, in particolare, gli artt. 2 e 3 dell'accordo complementare n. 4 alla convenzione del 29 marzo 1951 stipulata tra Germania e Paesi Bassi. Tali norme, dunque, secondo la lettera dell'art. 7, n. 2, «restano applicabili».

8. Risultano in tal modo preventivamente risolti gli eventuali conflitti tra le disposizioni del regolamento e quelle di convenzioni anteriormente concluse tra gli Stati membri: non può quindi porsi un problema di compatibilità con la normativa del regolamento della disciplina particolare ed eventualmente difforme contenuta nelle disposizioni di quelle convenzioni la cui applicabilità è fatta salva dall'art. 7, n. 2.

9. D'altra parte, vale altresì la pena di notare che l'accordo in questione disciplina la situazione particolare dei cittadini olandesi costretti al lavoro forzato durante la seconda guerra mondiale e tende, attraverso la regolarizzazione della loro posizione previdenziale, a mitigare le conseguenze sfavorevoli agli interessati di eventi connessi a quel conflitto. A questo proposito, e con riguardo a normative nazionali non di origine convenzionale, la Corte ha già avuto modo di precisare che il principio della parità di trattamento non si applica automaticamente ai regimi particolari relativi a periodi precedenti il 1945 [4]. La specialità di tali situazioni è, d'altronde, ammessa dallo stesso regolamento n. 1408/71, che esclude dal suo ambito di applicazione, all'art. 4, n. 4, «i regimi di prestazioni a favore delle vittime di guerra o delle sue conseguenze».

10. Non mi sembra neppure pertinente, nella fattispecie, invocare l'art. 8 dello stesso regolamento, che autorizza gli Stati membri a concludere tra loro, se necessario, delle convenzioni fondate sui principi e sullo spirito del regolamento. Da una lettura combinata degli artt. 6, 7 e 8, emerge infatti che quest'ultima disposizione riguarda le convenzioni eventualmente concluse tra gli Stati membri *dopo* l'entrata in vigore del regolamento n. 1408/71 per l'applicazione delle disposizioni dello stesso e non enuncia dei criteri di compatibilità alla luce dei quali debba valutarsi la possibilità di applicare gli accordi fatti salvi dall'art. 7.

3 — È opportuno tuttavia precisare al riguardo come la Corte abbia chiarito che gli artt. 48, n. 2, e 51 del Trattato vanno interpretati nel senso che ostano a che un lavoratore perda vantaggi previdenziali a causa dell'inapplicabilità di convenzioni concluse tra due o più Stati membri ed integrate al loro diritto nazionale: v. sentenza del 7 febbraio 1991, Rönfeldt, citata.

4 — Cfr., al riguardo le sentenze 31 marzo 1977, causa 79/76, Fossi (Racc. pag. 667), 6 luglio 1978, causa 9/78, Gillard (Racc. pag. 1661), e 31 maggio 1979, causa 207/78, Even (Racc. pag. 2019).

Ciò premesso, comunque, e anche qualora venisse ritenuta fondata quell'interpretazione, non sembra che l'art. 2 dell'accordo complementare sia contrario «ai principi ed allo spirito del regolamento». Sebbene la disciplina in esso stabilita sia infatti fondata essenzialmente sui principi del cumulo dei periodi assicurativi e l'esportazione delle prestazioni previdenziali, esso accoglie tuttavia, anche se in via di eccezione, il principio del trasferimento dei diritti a prestazione. In base all'art. 48, infatti, qualora la durata totale dei periodi assicurativi compiuti sotto la legislazione di uno Stato membro sia inferiore ad un anno e, per questa ragione, essi non diano luogo, a norma di detta legislazione, ad alcun diritto a prestazioni previdenziali, tali periodi vanno presi in considerazione dalle istituzioni competenti di ciascuno degli altri Stati membri interessati ai fini della determinazione dei diritti del lavoratore, come pure del calcolo dell'importo effettivo della prestazione; in tale ipotesi è esclusa qualsiasi ripartizione prorata delle prestazioni stesse.

Se dunque il principio del trasferimento dei diritti a prestazione è, nei limiti di cui si è detto, accolto dal regolamento n. 1408/71, sembra difficile poter affermare che una normativa che ad esso si ispira sia contraria ai principi e allo spirito del regolamento.

11. Ci si potrebbe infine chiedere se il mantenimento in vigore dell'accordo complementare n. 4 da parte del regolamento n. 1408/71 e la conseguente perdita dei vantaggi che al signor Hoorn sarebbero derivati dall'applicazione delle altre norme dello stesso regolamento siano compatibili con gli artt. 48, n. 2, e 51 del Trattato.

Ora, tenuto anche conto del carattere assolutamente speciale della situazione che l'accordo controverso intende disciplinare, non sembra che lo stesso si ponga comunque in conflitto con l'obiettivo di contribuire alla realizzazione più ampia possibile della libera circolazione dei lavoratori. Se infatti in vista del raggiungimento di tale scopo, l'art. 51 esige in particolare che siano rispettati i diritti previdenziali acquisiti nei diversi Paesi membri e che nel computo del periodo totale di assicurazione si tenga conto di questi diritti, la disciplina dell'accordo che prende in considerazione i periodi assicurativi compiuti sotto il regime previdenziale di uno Stato diverso da quello d'origine dell'interessato e si limita solo ad affidare al secondo la liquidazione delle prestazioni che vi si rapportano, non costituisce ostacolo alla realizzazione del fine perseguito da quella disposizione. D'altra parte, il diverso trattamento riservato ai lavoratori forzati tedeschi, come pure agli olandesi frontalieri o che comunque erano rimasti in Germania alla fine del conflitto, può giustificarsi obiettivamente in quanto, in quel caso, l'affiliazione al regime tedesco di sicurezza sociale non aveva avuto quel carattere temporaneo ed eccezionale riscontrabile nelle fattispecie disciplinate dall'accordo. L'obbligo di parità di trattamento, enunciato all'art. 48, n. 2, del Trattato — e che applica, nel campo della libera circolazione dei lavoratori, il principio generale di non discriminazione sancito dall'art. 7 —

non può evidentemente risultare violato da una normativa che disciplina diversamente situazioni diverse.

È appena il caso di sottolineare che nella fattispecie in esame la allegata discriminazione non era in alcun modo legata alla nazionalità degli interessati.

Al più, potrebbe forse porsi — come rileva la Commissione nelle sue osservazioni — un problema di compatibilità con il diritto comunitario della normativa olandese di modifica del sistema di sicurezza sociale, ma è del tutto evidente che una tale problematica esula dal quesito pregiudiziale sottoposto alla Corte.

12. Sulla base delle considerazioni che precedono, propongo quindi di rispondere come segue al quesito posto dal Sozialgericht di Münster:

«Né gli artt. 48 e 51 del Trattato CEE, né le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 ostano all'applicazione dell'art. 2 dell'accordo complementare n. 4 alla convenzione tra la Repubblica Federale di Germania e il Regno dei Paesi Bassi sulla sicurezza sociale del 29 marzo 1951, in base al quale i periodi assicurativi compiuti sotto la legislazione tedesca, dai lavoratori forzati olandesi durante il secondo conflitto mondiale, sono considerati come se fossero stati compiuti sotto la legislazione dei Paesi Bassi».