SENTENZA DELLA CORTE
DEL 31 MARZO 1977 [1]

Carlo Fossi
contro Bundesknappschaft
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Bundessozialgericht)

Causa 79/76

Massime

1. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Regime comunitario — Ambito d'applicazione*
   (Trattato CEE, art. 51)

2. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Assicurazione invalidità e vecchiaia — Legislazione tedesca — Periodi assicurativi maturati prima del 1945 fuori del territorio della Repubblica federale di Germania e di Berlino Ovest — Prestazioni — Diritto comunitario — Inapplicabilità*

1. Una normativa che attribuisca ai beneficiari una posizione definita ipso jure, a prescindere da qualsiasi valutazione individuale e discrezionale delle necessità o situazioni personali, rientra, in linea di principio, nella previdenza sociale, ai sensi dell'art. 51 del trattato e dei regolamenti nn. 3 e 1408/71.
2. Se gli istituti assicurativi competenti, cui le persone alle quali si riferisce la legislazione tedesca erano state iscritte prima del 1945, non esistono più o hanno sede fuori del territorio della Repubblica federale di Germania, mentre detta legislazione ha lo scopo di alleviare talune situazioni determinate da eventi connessi al regime nazista ed alla seconda guerra mondiale, e se il versamento delle prestazioni di cui trattasi, nel caso dei cittadini che risiedono all'estero, ha carattere discrezionale, le prestazioni stesse non vanno considerate comprese nell'ambito della previdenza sociale.

Nel procedimento 79/76,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundessozialgericht nella causa dinanzi ad esso pendente tra

CARLO FOSSI, Firenze,

e

BUNDESKNAPPSCHAFT, Bochum,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 8 del regolamento n. 3 e dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: J-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Il sig. Fossi, cittadino italiano, residente in Italia, lavorava presso la «Sudetenländische Bergbau AG» (impresa mineraria tedesca della regione dei Sudeti) dal 1° giugno 1942 al 1° luglio 1943, periodo durante il quale era soggetto al regime di assicurazione obbligatoria invalidità e vecchiaia presso la «Sudetendeutsche Knappschaft» ente allora competente in materia di assicurazioni sociali a favore dei lavoratori delle miniere dei Sudeti).

In Italia, l'ente previdenziale competente versa al sig. Fossi, dal 1958, una pensione d'invalidità a questi spettante grazie ai periodi assicurativi da lui maturati nel suo paese d'origine. La convenuta nella causa principale, invece, pur avendo liquidato a suo favore la pensione di minatore, dovutagli per totale inabilità al lavoro, dal 1° febbraio 1970 (data di presentazione della relativa domanda da parte del Fossi), in forza del § 47 del «Reichsknappschaftsgesetz» (legge del Reich tedesco in materia di previdenza sociale per i minatori; in prosieguo, «RKG»), rifiutava di versarla all'interessato, sostenendo che, a norma dei §§ 105 e segg. del RKG, detta pensione doveva considerarsi sospesa in quanto il richiedente aveva lavorato ed era stato assicurato solo al di fuori dei confini dell'attuale Repubblica federale di Germania.

L'opposizione, la domanda giudiziale e l'appello del Fossi avevano esito negativo; il Sozialgericht ed il Landessozialgericht ritenevano che, in forza del § 105, 1° comma, n. 1 del RKG, la pensione è

sospesa finché l'attore risieda al di fuori del campo d'applicazione della stessa legge, e che la normativa previdenziale comunitaria non osta all'applicazione delle norme del RKG in materia di sospensione delle prestazioni. L'interessato proponeva allora ricorso per cassazione dinanzi al Bundessozialgericht, insistendo sul fatto che la deroga al principio enunciato nell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1408/71, stabilita con le disposizioni contenute negli allegati dello stesso testo, è incompatibile con gli artt. 48 e segg. del trattato CEE, e che il provvedimento impugnato porta ad una discriminazione a danno degli stranieri.

Il Bundessozialgericht, ritenuto che la definizione della lite dipende dall'applicazione di talune norme di diritto comunitario, con ordinanza 29 giugno 1976 ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

«Se un cittadino italiano, che risieda in Italia e che non abbia mai né abitato né lavorato sul territorio della Repubblica federale di Germania o di Berlino-Ovest, vada equiparato, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 3 e dell'art. 3, n. 1, del regolamento CEE n. 1408/71, ad un cittadino tedesco nell'applicazione del § 108 c) del Reichsknappschaftsgesetz (legge del Reich tedesco concernente la previdenza sociale dei minatori) per quanto riguarda periodi assicurativi maturati prima del 1945 presso la Reichsknappschaft (Cassa mutua del Reich tedesco per i minatori) a norma del diritto del Reich tedesco, ma non nel territorio dell'attuale Repubblica federale di Germania o di Berlino-Ovest.»

L'art. 8 del regolamento n. 3 dispone che:

«Le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri e alle quali sono applicabili le disposizioni del presente regolamento, sono sottoposte agli obblighi e sono ammesse ai benefici della legislazione di sicurezza sociale di ciascun Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro.»

A norma dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71,

«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, fatte salve le disposizioni particolari del presente regolamento.»

L'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1408/71 recita:

«Salvo quanto diversamente disposto dal presente regolamento, le prestazioni in danaro per invalidità, vecchiaia o ai superstiti, le rendite per infortunio sul lavoro o per malattia professionale e gli assegni in caso di morte, acquisiti in base alla legislazione di uno o più Stati membri, non possono subire alcuna riduzione, né modifica, né sospensione, né soppressione, né confisca per il fatto che il beneficiario risiede nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale si trova l'istituzione debitrice.»

Secondo l'allegato V, B, n. 1, lett. b), dello stesso regolamento,

«l'art. 10 del regolamento non pregiudica le disposizioni in virtù delle quali gli infortuni (e malattie professionali) sopravvenuti fuori del territorio della Repubblica federale di Germania, nonché i periodi compiuti fuori di tale territorio, non danno luogo o danno luogo soltanto a determinate condizioni al pagamento di prestazioni quando i titolari risiedono fuori del territorio della Repubblica federale di Germania.»

Nell'ordinanza di rinvio, il Bundessozialgericht espone fra l'altro le seguenti considerazioni:

— La sospensione della pensione nei confronti degli stranieri, a norma del

§ 105 del RKG, è inammissibile nella fattispecie, in quanto, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 3 e dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, il sig. Fossi dev'essere equiparato ad un cittadino tedesco. Peraltro, la sospensione a norma dei §§ 107 e segg. del RKG va ammessa nel caso del sig. Fossi, essendo prevista anche per i cittadini tedeschi.

— Come risulta dall'allegato GIA2 del regolamento n. 3 e dell'allegato VB1b del regolamento n. 1408/71, i rispettivi artt. 10 dei predetti regolamenti non ostano alla sospensione delle quote di pensione corrispondenti a periodi di assicurazione maturati al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania; né la sospensione è esclusa in ragione di quanto stabilito dall'art. 51 del trattato CEE.

— Poiché il Fossi non ha compiuto alcun periodo di assicurazione che rientri nella sfera d'applicazione del RKG, la sua pensione rimane completamente sospesa.

— In base al § 108 c) del RKG, la pensione può tuttavia essere corrisposta a cittadini tedeschi residenti all'estero; trattandosi di stranieri, però, l'ente previdenziale non dispone di un analogo potere discrezionale. L'art. 8 del regolamento n. 3 e l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 imporrebbero l'equiparazione del ricorrente nella causa principale ad un cittadino tedesco, qualora la pensione di cui è causa fosse una prestazione previdenziale ai sensi dell'art. 51 del trattato CEE, dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento n. 3 e dell'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71; ma, a norma del § 108 c), n. 4, del RKG, detta pensione non va considerata come una prestazione previdenziale.

— L'ente assicuratore competente nella fattispecie non ha infatti percepito alcun contributo per i periodi assicurativi di cui trattasi; ci si può quindi chiedere se, nel corrispondere la pensione, esso adempirebbe una propria obbligazione ovvero assumerebbe un'obbligazione altrui, e si può concludere che la prestazione ai sensi del § 108 c) del RKG costituisce un onere conseguente alla guerra, assunto per motivi assistenziali, pur ricollegandosi al versamento di contributi e presupponendo il verificarsi di rischi come l'invalidità assoluta o relativa.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 6 agosto 1976.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte il governo della Repubblica federale di Germania (rappresentato dal prof. K. Jantz e dal sig. Seidel, in qualità di agenti), il governo della Repubblica italiana (rappresentato dall'ambasciatore A. Maresca e dall'avvocato dello Stato A. Merzano, in qualità di agenti) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal suo consigliere giuridico dr. M. Koch, in qualità di agente).

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

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

Il *governo della Repubblica federale di Germania* fornisce anzitutto alcune precisazioni sulla legislazione tedesca relativa alle pensioni dovute per surrogazione («Fremdrenten») ed a quelle concesse a talune categorie di persone residenti all'estero («Auslandsrenten»). Con essa veniva stabilito che i rifugiati nel territorio della Repubblica federale e di Berlino Ovest e gli espulsi da territori già appartenenti o assoggettati al Reich tedesco, i quali non potessero più ottenere la realizzazione dei propri diritti e delle proprie aspettative in materia previdenziale, poiché gli enti debitori non esistevano più o si trovavano al di fuori del territorio della Repubblica federale, avrebbero potuto far valere le relative pretese nei confronti dell'ente assicuratore competente, nella

Repubblica federale, a seconda del luogo nel quale avessero stabilito la propria residenza. Lo scopo di tale surrogazione era stato quello di facilitare l'integrazione economica e sociale degli interessati nella vita pubblica e nell'economia del paese. Comunque, il fatto che il legislatore, per realizzare tale obiettivo, abbia deciso di risolvere il problema dell'indennizzo mediante «norme di previdenza sociale» non influisce sul carattere, inerente alla legislazione di cui trattasi, di riparazione di talune dannose conseguenze della guerra.

Lo scopo perseguito spiega perché l'assunzione dei relativi oneri sia stata prevista per il solo caso in cui gli eventuali beneficiari — indipendentemente dalla circostanza che avessero o meno la cittadinanza tedesca — si fossero stabiliti nel territorio della Repubblica federale. Coloro che, dopo la guerra, avevano stabilito la propria residenza al di fuori di tale territorio non avevano infatti contribuito alla ricostruzione dell'economia tedesca e dello Stato germanico.

Tuttavia, a favore dei cittadini tedeschi residenti all'estero — e fra questi si è pensato soprattutto a quelli che erano stati perseguitati sotto il regime nazista — il «Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz» istituiva un sistema destinato ad evitare un eccessivo rigorismo (sistema che è però del tutto atipico e presenta carattere di estraneità rispetto alla disciplina delle pensioni vigente in Germania) e per il quale veniva espressamente precisato che le relative prestazioni non rientrano fra quelle della previdenza sociale (le spese che ne derivano per gli enti assicurativi sono a carico del bilancio federale). La posizione così adottata dal legislatore tedesco è stata accettata all'estero, e tutti i paesi coi quali la Repubblica federale ha stipulato convenzioni in materia di previdenza sociale hanno condiviso il punto di vista sostenuto dal governo federale.

Il «Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetz» 25 febbraio 1960 (legge relativa alla nuova disciplina delle pensioni dovute per attività lavorative svolte in territori già appartenenti o assoggettati al Reich tedesco e delle pensioni da pagarsi all'estero, e con la quale si adeguava inoltre il regime pensionistico vigente per Berlino alle disposizioni legislative recanti modifica del regime assicurativo rispettivamente vigente per le pensioni degli operai e degli impiegati — BG Bl. I, pag. 93) apportava emendamenti al «Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz» del 1953. Nella suddetta legge, intesa a migliorare la posizione giuridica dei rifugiati e degli espulsi, il legislatore applicava in modo coerente il principio dell'integrazione degli stessi nella collettività degli assicurati della Repubblica federale, il che implicava necessariamente una certa modifica della situazione normativa, per il caso di soggiorno all'estero. Tale coerente applicazione del principio dell'integrazione imponeva la necessità di rendere note in anticipo, alle persone residenti all'estero che avessero compiuto periodi di assicurazione al di fuori del territorio della Repubblica federale, le prestazioni che sarebbero state loro corrisposte, qualora si fossero trasferite nel territorio nazionale. Correlativamente si riconosceva, in via di principio, che gli enti assicuratori della Repubblica federale avevano l'obbligo di corrispondere prestazioni a queste persone, pur dichiarando che il versamento dei relativi importi rimaneva sospeso finché gli interessati avessero risieduto all'estero. Questo sistema lasciava impregiudicati i principi fondamentali di cui al § 9 del «Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz».

La sfera d'applicazione territoriale dei regolamenti nn. 3 e 1408/71, adottati per agevolare la libera circolazione dei lavoratori migranti all'interno della Comunità, corrisponde all'ambito geografico della Comunità economica europea. Il campo di applicazione, dal punto di vista territoriale, del diritto di libera circolazione e del regime comunitario del cumulo (ai fini dell'acquisto del diritto a prestazioni previdenziali e del calcolo delle stesse) di tutti i periodi assicurativi compiuti a

norma delle legislazioni nazionali non può essere ristretto, né d'altra parte esteso, mediante provvedimenti legislativi degli Stati membri.

Ne consegue che, se la normativa tedesca relativa al regime pensionistico ammetteva, al momento in cui veniva adottato il regolamento n. 3, che si tenesse conto di periodi assicurativi maturati prima del 1945 al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania, l'applicazione dei regolamenti nn. 3 e 1408/71 non può portare, considerato il loro campo d'applicazione territoriale quale viene definito dal trattato di Roma, ad estendere in determinati casi l'ambito della libera circolazione. Ammesso, e non concesso, che sia compatibile con l'idea di base della Comunità il fatto che una persona tragga vantaggio, senza dover far valere diritti di libera circolazione, da periodi assicurativi precedentemente maturati in un altro Stato membro, l'estensione di un siffatto principio, in forza del diritto comunitario, a periodi d'assicurazione maturati prima dell'istituzione della Comunità, in territori situati al di fuori di tale Stato membro, sarebbe probabilmente estranea agli obiettivi della Comunità ed allo scopo della libera circolazione.

È comunque assai dubbio che un lavoratore, il quale non ha mai esercitato il suo diritto di libera circolazione, possa far valere il principio dell'uguaglianza di trattamento, sancito dai regolamenti nn. 3 e 1408/71. Nel preambolo della proposta per il futuro regolamento n. 1408/71, la Commissione ha esattamente definito il campo d'applicazione ratione personae del regolamento stesso, dichiarando ch'esso doveva applicarsi unicamente alle persone che «si spostano all'interno della Comunità».

La disciplina di cui al § 108 c) del RKG non rientra, secondo il governo tedesco, nella nozione comunitaria di previdenza sociale. Essa costituisce infatti una normativa riguardante gli oneri conseguenti alla guerra, la quale, in conformità alla ratio dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3 o dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1408/71, è esclusa dall'ambito della previdenza sociale. A ciò si aggiunge il fatto che il § 108 c) non attribuisce alcun diritto alla persona ch'esso intende favorire, lasciando invece l'attribuzione della prestazione alla valutazione discrezionale obbligatoria dell'ente debitore. Infine, anche dai lavori preparatori per l'elaborazione dei regolamenti nn. 3 e 1408/71 risulta che il regime speciale di cui al § 108 c) non rientra nella nozione comunitaria di previdenza sociale. Al momento dell'adozione del regolamento n. 3, gli altri Stati membri erano al corrente del fatto che il governo federale, mediante il «Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz», aveva provveduto alla tutela dei rifugiati e degli espulsi che si erano stabiliti nel suo territorio, mentre, per le persone non residenti in tale territorio, esisteva soltanto una disciplina speciale meno favorevole, di carattere più o meno assistenziale. Il governo federale non aveva ravvisato quindi alcun motivo di esigere espressamente, oltre all'eccezione relativa al regime di base, stabilita nell'allegato GIA2 del regolamento n. 3, indi nell'allegato VB1b del regolamento n. 1408/71, anche una deroga al principio della parità di trattamento.

Anche ammettendo che rientri nell'ambito della previdenza sociale, il § 108 c) non sarebbe coperto dal regime comunitario. Esso stabilisce una delle varie tipiche discipline delle conseguenze belliche. Norme relative agli oneri assicurativi si sono dimostrate necessarie ogniqualvolta, in ragione di modifiche territoriali o di spostamenti di popolazione in genere conseguenti ad una guerra, enti previdenziali siano stati divisi, dissolti o sostituiti da nuovi enti, ovvero diritti o aspettative degli interessati non siano stati più soddisfatti dall'ente assicuratore originariamente competente.

La libera circolazione dei lavoratori migranti, così come viene concepita nelle norme del trattato CEE e nei regolamenti adottati per la loro attuazione, costituisce invece un regime orientato verso il fu-

turo, che deve permettere lo spostamento della manodopera nell'ambito della Comunità. Il suo scopo non può essere quello di mettere in dubbio, o addirittura abolire, le norme relative alla ripartizione di oneri sociali intese alla definitiva disciplina di una situazione passata. A questa tesi non si può opporre che, in conformità al suo obiettivo fondamentale, il sistema comunitario di previdenza sociale deve estendersi altresì ai periodi assicurativi compiuti prima dell'entrata in vigore dei regolamenti CEE. Questo effetto retroattivo non è inteso a modificare per il passato le norme relative agli oneri assicurativi connessi ai suddetti periodi d'assicurazione, disciplinando in modo diverso la loro corresponsione o stabilendo una loro diversa ripartizione. Il fatto che il legislatore comunitario si rendesse conto di tale limitazione, nell'adottare il regolamento n. 3, risulta dagli allegati D e G di questo testo, nei quali si dichiara che le norme riguardanti gli oneri assicurativi in questione restano in vigore.

Le difficoltà giuridiche sollevate dall'integrazione dei periodi assicurativi di cui trattasi nel sistema previdenziale di un determinato Stato, sono insuperabili ed una modifica della disciplina degli oneri assicurativi, che risolvesse anche i connessi problemi finanziari, richiederebbe nuovi accordi di carattere finanziario. I regolamenti nn. 3 e 1408/71 non hanno quindi avuto alcuna incidenza sulle disposizioni in materia di oneri assicurativi, indipendentemente dal fatto che queste disposizioni siano state emanate in base ad un accordo bilaterale o in modo autonomo. Qualora siano state emanate unilateralmente da uno Stato membro, esse trovano in generale il proprio complemento nel diritto interno dello Stato terzo col quale non sia potuto intervenire un accordo, di per sé necessario, per la definizione del problema degli oneri assicurativi. Giustamente, perciò, nel preambolo della sua proposta di regolamento, la Commissione indicava che le disposizioni di cui all'allegato II del regolamento n. 1408/71, possono stabilire riserve quanto alla parità di trattamento, «in particolare per consentire l'adozione di disposizioni bilaterali su problemi diversi da quelli del regolamento, e specialmente norme relative ai periodi di guerra, la cui applicazione a soggetti diversi da quelli per cui esse sono state dettate solleverebbe innumerevoli difficoltà.»

Il *governo della Repubblica italiana* osserva anzitutto che la questione sottoposta alla Corte non riguarda tanto la possibilità di «sospendere» l'erogazione della pensione per essere il beneficiario residente in altro Stato membro, quanto l'esercizio, in favore di cittadini degli altri Stati membri, della facoltà discrezionale in base alla quale l'ente previdenziale tedesco può corrispondere la pensione, anche in caso di residenza all'estero, a cittadini tedeschi.

La residenza in altri Stati membri è del tutto eccezionale per i cittadini tedeschi in pensione, ma normale e prevalente, invece, per i cittadini di Stati membri della Comunità diversi dalla Repubblica federale. Il criterio adottato dal legislatore tedesco garantisce quindi solo apparentemente una sostanziale parità di trattamento; è perciò opportuno richiamarsi all'orientamento della Corte di giustizia, volto ad escludere l'ammissibilità di discriminazioni che, se pur fondate su criteri diversi da quello della cittadinanza, conducano in effetti allo stesso risultato.

I dubbi circa la possibilità di qualificare come prestazione previdenziale la pensione della quale si discute non sembrano fondati, poiché tale qualificazione s'impone in ragione del contenuto e della portata stessa della prestazione, della sua connessione col regime di contribuzioni a carico dei beneficiari e della natura delle autorità amministrative competenti ad effettuare il pagamento. Il governo italiano rinvia alle considerazioni da esso svolte nella causa 187/73 (Callemeyn, Racc. 1974, pag. 553).

L'escludere nella fattispecie la possibilità di applicazione della normativa comunitaria, per il motivo che il ricorrente nella

causa principale è un pensionato e non un lavoratore che abbia effettivamente esercitato la propria attività in Germania, sarebbe incompatibile con le finalità stesse dell'ordinamento comunitario e potrebbe portare ad una inammissibile discriminazione.

La deroga al principio generale enunciato dall'art. 10 del regolamento n. 1408/71, deroga prevista dall'allegato VB1b e riguardante le sole prestazioni dovute per infortunio o malattia professionale, non sembra possa applicarsi nel caso in esame, in cui si tratta di una vera e propria prestazione d'invalidità. D'altra parte, norme comunitarie derivate non possono compromettere ed in concreto pregiudicare principi fondamentali del trattato CEE, come quello di non discriminazione. Così pure deve escludersi l'idea di una rilevanza discriminante del potere discrezionale di cui dispongono le autorità amministrative.

A prescindere da quanto precede, la soluzione affermativa della questione formulata dal giudice a quo s'impone in forza del principio generale e fondamentale di cui all'art. 7 del trattato CEE. Nella fattispecie è proprio la cittadinanza dell'interessato, non già la sua residenza, ad assumere rilievo, e una diversa soluzione porterebbe ad assoggettare i cittadini degli altri Stati membri, in contrasto coi principi informatori dell'ordinamento comunitario, ad un trattamento meno favorevole di quello possibile per gli stessi cittadini di Stati terzi (quali possono essere gli ex cittadini tedeschi ai quali fa riferimento la norma nazionale in discussione).

Il governo italiano richiama le considerazioni da esso già esposte nella memoria presentata nella causa 32/75 (Cristini, Racc. 1975, pag. 1085).

La *Commissione* osserva che il Bundessozialgericht assume come parametro della generale compatibilità col diritto comunitario delle norme relative alla sospensione delle prestazioni, di cui ai §§ 105 e segg. del RKG, unicamente il principio della parità di trattamento, non già la garanzia dell'esportazione della prestazione.

Un problema resta tuttavia in sospeso: quello del se la facoltà del legislatore tedesco di disporre l'esportazione della prestazione sia orginaria (in quanto il diritto comunitario non si applica, in linea di principio, ai periodi assicurativi maturati al di fuori del territorio degli Stati membri) ovvero derivata (in quanto l'efficacia dei rispettivi artt. 10 dei regolamenti nn. 3 e 1408/71, la quale si estende a detti periodi assicurativi, è sospesa dalle disposizioni degli allegati GIA2 e VB1b degli stessi regolamenti, entro i limiti da essi stabiliti). Le considerazioni del Bundessozialgericht e la stessa questione pregiudiziale si basano sull'implicito presupposto che il diritto alla pensione, nella fattispecie, rientri nella sfera territoriale d'applicazione dei regolamenti nn. 3 e 1408/71.

Né l'uno né l'altro regolamento contengono un'espressa indicazione di carattere generale circa l'ambito territoriale in cui essi si applicano. Essi non risolvono, quindi, la questione che sorge quando viene richiesto, perché vengano presi in considerazione precedenti periodi assicurativi, che questi siano stati compiuti nel territorio dello Stato membro in questione. Si può unicamente constatare, in generale, che la sfera d'applicazione del diritto comunitario si limita al territorio degli Stati membri. La soluzione può quindi trovarsi soltanto nei principi generali di cui agli artt. 48-51 del trattato CEE. Si può sostenere che gli Stati membri restano liberi di determinare l'entità delle prestazioni previdenziali, poiché l'art. 51 parla espressamente del cumulo dei periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali. Contro questa tesi si potrebbe obiettare che la libertà lasciata al legislatore degli Stati membri quanto alle disposizioni in materia di previdenza sociale non dovrebbe implicare il potere di disporre quanto all'ambito d'applicazione del diritto comunitario, come nell'ipotesi in cui uno Stato membro,

prendendo in considerazione nelle sue norme interne periodi assicurativi maturati al di fuori della Comunità, avesse la possibilità di equipararli a periodi assicurativi ai sensi del diritto comunitario e di determinare, in tal modo, unilateralmente, conseguenze giuridiche a carico di altri Stati membri.

In tale contesto va rilevato che la Commissione, nel motivare la sua proposta, ha dichiarato a proposito dell'allegato VB1b) del regolamento n. 1408/71 (documento del Bundestag V/3209 del 26. 7. 1968):

«È opportuno sottolineare che si tratta, nella fattispecie, di eventi sopravvenuti e di periodi compiuti fuori del campo territoriale d'applicazione del regolamento.»

Nello stesso senso sono orientate le conclusioni presentate dall'avvocato generale Mayras nelle cause 14, 15 e 16/72 (Heinze, Land Niedersachsen, Ortskrankenkasse Hamburg, Racc. 1972, pag. 1117).

In definitiva, la questione del campo territoriale d'applicazione dei regolamenti di cui trattasi può essere risolta solo in base alle finalità degli artt. 48 e segg. del trattato CEE. Lo spostamento, nel caso del ricorrente della causa principale, riguarda un territorio esterno alla Comunità; inoltre, il Fossi non si è valso della facoltà di circolare liberamente nell'ambito comunitario.

La Commissione affronta poi i problemi che si pongono qualora si preferisca una interpretazione più ampia della nozione di campo d'applicazione ratione materiae. Dalla giurisprudenza di questa Corte (ad esempio, dalla surricordata sentenza 187/73) si desumerebbe che l'appartenenza di una data prestazione alla sfera dell'assistenza sociale dipende, in particolare, dalla mancanza di un diritto chiaramente definito dalla legge e dalla concomitante attribuzione della prestazione in base ad una valutazione individuale. Ciò che importa al ricorrente nella causa principale non è il diritto alla prestazione, bensì la corresponsione della stessa, che il RKG — pur riconoscendo, in via di principio, l'esistenza del diritto — subordina alla valutazione dell'ente previdenziale competente.

Una naturale conseguenza dell'integrazione, dell'appartenenza alla collettività degli assicurati nel territorio della Repubblica federale, sembra essere il fatto che l'assicurato, per poter pretendere delle prestazioni, deve trovarsi in stretto rapporto con gli enti che la legge dichiara competenti in materia di assicurazione invalidità e vecchiaia. Secondo la Commissione, è coerente con la «ratio legis» che le pensioni connesse a periodi d'assicurazione maturati fuori dell'ambito d'applicazione del RKG vengano pagate soltanto qualora il titolare dimori in permanenza nella Repubblica federale di Germania, venendo così a far parte della collettività degli assicurati.

La Commissione sottolinea che qualora, nell'esaminare il problema del campo d'applicazione dei regolamenti, venisse invece accolta la tesi secondo cui questi vanno interpretati in senso lato, la questione formulata nell'ordinanza di rinvio andrebbe risolta affermando che il principio della parità di trattamento sancito dagli artt. 8 del regolamento n. 3 e 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 non ha effetto, nell'applicazione del regime nazionale indicato nei summenzionati allegati, e relativo alla corresponsione di pensioni a titolari di queste che risiedano al di fuori della Repubblica federale di Germania, qualora il pagamento sia lasciato alla discrezionalità dell'ente assicuratore competente e dipenda da una valutazione individuale delle peculiarità del caso considerato.

Se invece, nell'interpretare i due regolamenti, si volesse seguire la tesi — preferita dalla Commissione — secondo cui i periodi d'assicurazione rilevanti si limitano a quelli maturati nell'ambito della Comunità, si potrebbe eventualmente rispondere al giudice nazionale che:

«Il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 8 del regolamento n. 3 e dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 non ha effetto, nell'applicazione del regime nazionale indicato nell'allegato GIA2 del regolamento n. 3 e nell'allegato VB1b del regolamento n. 1408/71 e relativo alla corresponsione di pensioni a titolari di queste che risiedano al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania.»

Il governo della Repubblica federale di Germania (rappresentato dal prof. K. Jantz e dal sig. M. Seidel, in qualità di agenti) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal dr. N. Koch, in qualità di agente) hanno svolto osservazioni orali nell'udienza del 1° febbraio 1977.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza dell'8 marzo 1977.

In diritto

1 Con ordinanza 29 giugno 1976, pervenuta in cancelleria il 6 agosto successivo, il Bundessozialgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 8 del regolamento del Consiglio 25 settembre 1958, n. 3, relativo alla previdenza sociale per i lavoratori migranti (GU 1958, pag. 561), e dell'art. 3, n. 1, del regolamento 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» (GU n. L 149, pag. 2).

2 La questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia in merito al diritto al versamento di una pensione per totale inabilità al lavoro, ai sensi della legislazione tedesca, del ricorrente nella causa principale, cittadino italiano residente in Italia, il quale lavorava, dal 1° giugno 1942 al 1° luglio 1943, in una miniera dei Sudeti, zona a quell'epoca incorporata nell'ex Reich tedesco.

Durante il suddetto periodo, l'interessato era soggetto all'assicurazione obbligatoria invalidità-vecchiaia presso l'istituto allora competente in materia di assicurazioni sociali a favore dei lavoratori delle miniere dei Sudeti (Sudetendeutsche Knappschaft), retto dalle norme del Reich contenute nel «Reichsknappschaftsgesetz» (legge relativa alle assicurazioni sociali a favore dei lavoratori delle miniere; in prosieguo, RKG).

Dopo aver ottenuto, nel 1958, una pensione d'invalidità dal competente ente previdenziale italiano, grazie ai periodi assicurativi da lui maturati nel suo paese d'origine, il 1° febbraio 1970 il ricorrente nella causa principale presentava una domanda di pensione alla Bundesknappschaft, Cassa mutua competente, nella Repubblica federale di Germania, in materia di assicurazioni dei lavoratori delle miniere.

Detta Cassa, resistente nella causa principale, ed alla quale incombono talune obbligazioni degli enti esistenti, prima del 1945, per le assicurazioni sociali dei lavoratori delle miniere, liquidava la pensione richiesta dall'interessato, ma rifiutava di versargliela, per il motivo ch'essa sarebbe stata «sospesa, a norma dei §§ 105 e seguenti del RKG» (nella versione modificata), in quanto il richiedente aveva lavorato ed era stato assicurato solo al di fuori dei confini della Repubblica federale di Germania e risiedeva al di fuori del territorio di quest'ultima.

Secondo la Cassa, tale sospensione non è incompatibile col divieto sancito dall'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1408/71, visto che l'allegato VB1b del regolamento stesso ammette deroghe a tale divieto in casi come quello di specie; l'interessato sostiene invece che la deroga è incompatibile con gli artt. 48 e seguenti del trattato CEE, e che il rifiuto oppostogli dalla Cassa costituisce una discriminazione basata sulla cittadinanza.

3 Il giudice a quo chiede se «un cittadino italiano, che risieda in Italia e che non abbia mai né abitato né lavorato sul territorio della Repubblica federale di Germania o di Berlino-Ovest, vada equiparato, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 3 e dell'art. 3, n. 1, del regolamento CEE n. 1408/71, ad un cittadino tedesco nell'applicazione del § 108 c) del Reichsknappschaftsgesetz (legge del Reich tedesco concernente la previdenza sociale dei minatori) per quanto riguarda periodi assicurativi maturati prima del 1945 presso la Reichsknappschaft (Cassa mutua del Reich tedesco per i minatori) a norma del diritto del Reich tedesco, ma non nel territorio dell'attuale Repubblica federale di Germania o di Berlino-Ovest».

4 La risposta a tale quesito dipende dal se una norma del tipo del § 108 c) del RKG sia compresa, in quanto disposizione in materia di previdenza sociale, nel campo d'applicazione materiale del regolamento n. 3 e del regolamento n. 1408/71.

5 Allo scopo di facilitare l'integrazione economica e sociale dei rifugiati e degli espulsi che non potevano più ottenere la realizzazione dei propri diritti in materia di assicurazioni sociali, in quanto gli enti competenti non esistevano più o avevano sede al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania, il «Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz» del 1953 (legge relativa alle pensioni dovute per surrogazione ed a quelle concesse a talune categorie di persone residenti all'estero) garantiva, a talune condizioni, i diritti degli interessati, indipendentemente dal fatto che questi avessero o meno la cittadinanza tedesca.

Secondo quanto stabilito da questa legge, e dal RKG che l'ha modificata nel 1960, le pensioni di cui trattasi sono sospese se il titolare dimori abitualmente al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania.

6 La norma tedesca secondo cui le relative prestazioni non hanno carattere previdenziale non è decisiva per la valutazione delle stesse ai sensi del diritto comunitario.

Una normativa che attribuisca ai beneficiari una posizione definita ipso jure, a prescindere da qualsiasi valutazione individuale e discrezionale delle necessità o situazioni personali, rientra, in linea di principio, nella previdenza sociale, ai sensi dell'art. 51 del trattato e dei regolamenti nn. 3 e 1408/71.

7 Tuttavia, tenuto conto della circostanza che gli enti assicurativi competenti, cui le persone alle quali si riferisce la norma in questione erano state iscritte, non esistono più o hanno sede al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania, come pure del fatto che la disciplina tedesca di cui trattasi ha lo scopo di alleviare talune situazioni determinate da eventi connessi al regime nazista ed alla seconda guerra mondiale, ed infine del carattere discrezionale del versamento delle prestazioni di cui è causa, nel caso di cittadini che risiedano all'estero, deve ritenersi che le prestazioni stesse non vanno considerate comprese nell'ambito della previdenza sociale.

Tale conclusione trova d'altronde conferma nella riserva espressa nell'allegato GIA2 del regolamento n. 3 e nell'allegato VB1b del regolamento n. 1408/71.

8 La questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che l'art. 8 del regolamento n. 3 e l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 non si applicano alle prestazioni del tipo di quelle contemplate dal § 108 c) del Reichsknappschaftsgesetz, in relazione a periodi di assicurazione maturati, prima del 1945, al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania e di Berlino-Ovest.

Sulle spese

9 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania, dal governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al Bundessozialgericht, cui spetta quindi di statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Bundessozialgericht con ordinanza 29 giugno 1976, dichiara:

«L'art. 8 del regolamento n. 3 e l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 non si applicano alle prestazioni del tipo di quelle contemplate dal § 108 c) del Reichsknappschaftsgesetz, in relazione a periodi di assicurazione maturati, prima del 1945, al di fuori del territorio della Repubblica federale di Germania e di Berlino-Ovest».

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 31 marzo 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DELL'8 MARZO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

nell'odierno procedimento — come nella causa 87/76 *(Bozzone/Office de Sécurité Sociale d'Outre-Mer)* nella quale l'avvocato generale Capotorti vi presenterà domani le sue conclusioni — vengono sollevati delicati problemi d'interpretazione del regolamento del Consiglio n. 3, relativo alla previdenza sociale per i lavoratori migranti, e del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 che lo ha sostituito, specialmente per quanto riguarda l'ambito territoriale d'applicazione di questi testi.

Il procedimento è iniziato in seguito a rinvio pregiudiziale da parte del Bundessozialgericht (Corte federale di cassa-

1 — Traduzione dall'inglese.