CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 15 MARZO 1984 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Il sig. Brusse è cittadino olandese. Risulta che, fino al 1964, egli lavorava come giornalista nel Regno dei Paesi Bassi ed ivi era assicurato secondo il regime previdenziale nazionale. In quell'anno egli si trasferiva in Inghilterra, come corrispondente dall'estero del giornale dal quale dipendeva, De Volkskrant BV, la cui direzione è ad Amsterdam. Da allora lavorava e risiedeva stabilmente in Inghilterra con la famiglia, in ogni caso fino al 1983. Egli non si iscriveva al regime previdenziale vigente nel Regno Unito, come avrebbe dovuto fare, a quanto pare perché, in buona fede, riteneva di non esservi tenuto. Versava invece contributi volontari nei Paesi Bassi, in un primo tempo al regime previdenziale di vecchiaia ed in seguito ai regimi di assicurazione contro l'invalidità e di pensione a favore dei superstiti.

Nel 1977 le autorità britanniche accertavano che egli non versava contributi al regime previdenziale britannico. Adottando una soluzione che a prima vista appare molto ragionevole, le autorità dei Paesi Bassi e quelle britanniche tentavano di accordarsi per definire la situazione previdenziale dell'interessato. Esse stipulavano un accordo in base al quale il Brusse avrebbe dovuto venir considerato iscritto al regime previdenziale olandese dal 1° settembre 1964 al 31 dicembre 1977 e, da questa data in poi, al regime britannico.

Il suo datore di lavoro chiedeva quindi al Raad van Arbeid (Amsterdam), autorità competente per i Paesi Bassi, di versare all'interessato gli assegni familiari secondo il diritto olandese sino alla fine del 1977. Poiché questo ente respingeva la domanda, sostenendo che l'interessato non risiedeva nei Paesi Bassi, il Brusse adiva il giudice competente, il Raad van Beroep, che accoglieva il suo ricorso. Il Raad van Arbeid interponeva appello dinanzi al Centrale Raad van Beroep, il quale ha sottoposto alla Corte di giustizia due questioni a norma dell'art. 177 del trattato CEE.

Le suddette questioni sono sorte per i seguenti motivi. L'accordo tra i due governi era stato espressamente stipulato con riferimento all'art. 10 di una convenzione bilaterale in materia previdenziale firmata dai due stati l'11 agosto 1954 (per quanto riguarda il periodo fino al 1° aprile 1973) e all'art. 17 del regolamento n. 1408/71 (GU L 149) per quanto riguarda il periodo successivo.

Tanto la convenzione quanto il regolamento stabiliscono norme che vanno applicate qualora i cittadini di uno dei due stati membri abbiano lavorato o risieduto nell'altro stato membro. In particolare gli artt. 13-16 del regolamento determinano la legislazione previdenziale da applicare ai lavoratori soggetti al regolamento; per quanto è rilevante nella fattispecie, coloro che sono stati affiliati al regime previdenziale di uno o più stati membri e che sono cittadini di uno degli stati

1 — Traduzione dall'inglese.

membri. Il principio generale è che detti lavoratori sono «soggetti alla legislazione di un solo stato membro» e, salvo determinate eccezioni e norme speciali, «il lavoratore occupato nel territorio di uno stato membro è soggetto alla legislazione di tale stato anche se risiede nel territorio di un altro stato membro o se l'impresa o il datore di lavoro da cui dipende ha la propria sede o il proprio domicilio nel territorio di un altro stato membro».

Tanto l'art. 10 della convenzione quanto l'art. 17 del regolamento, stabiliscono che i due stati membri possono concordare la disapplicazione di alcune norme. In forza dell'art. 17 le autorità competenti dei due stati membri possono «prevedere di comune accordo nell'interesse di alcuni lavoratori o di alcune categorie di lavoratori, eccezioni agli artt. da 13 a 16».

Il Raad van Arbeid sostiene che l'accordo in questione non può considerarsi «accordo» a norma dell'art. 17. Quest'articolo conferisce agli stati membri la facoltà di concordare deroghe solo qualora l'applicazione di norme già in vigore comporti conseguenze inique o incompatibili con i propositi del legislatore. Il Brusse non avrebbe potuto fruire di un accordo derogatorio, in quanto le difficoltà da lui incontrate sono imputabili al suo comportamento.

Sebbene la Corte non sia competente ad interpretare norme nazionali o accordi come quello ora in esame, né possa pronunciarsi sull'applicazione del diritto comunitario nell'ambito nazionale, essa è indubbiamente competente a definire la portata dell'art. 17, così da fornire un orientamento al giudice nazionale. Le due questioni pregiudiziali possono, e a mio avviso dovrebbero, venire intese nel senso che alla Corte vengono sottoposti due quesiti che essa è competente a risolvere:

a) Se l'art. 17 consenta a due stati membri di decidere di comune accordo che il regime previdenziale di uno stato membro in cui un lavoratore risiedeva inizialmente debba venir applicato a detto lavoratore per un certo numero di anni nei quali egli ha lavorato in un altro stato membro senza iscriversi al regime previdenziale che dovrebbe essere applicato nei suoi confronti a norma degli artt. 13-16 del regolamento.

b) Se, qualora il regime previdenziale dello stato membro che si è convenuto di applicare al lavoratore per il periodo in questione ponga la condizione della residenza in detto stato membro, tale condizione possa, sotto il profilo comunitario, valere anche per il lavoratore di cui trattasi.

Come la Corte ha già chiarito, lo scopo di questo regolamento è quello di garantire che normalmente venga applicato un solo regime previdenziale (sentenza 276/81, Sociale Verzekeringsbank, Racc. 1982, pag. 3027). È necessario evitare complicati cumuli e ripartizioni di contributi e di prestazioni e seguire un sistema semplice e pratico. Per di più, i provvedimenti adottati nel settore della previdenza sociale in base all'art. 51 del trattato CEE devono essere «misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori».

La facoltà di concedere deroghe alle norme vigenti è prerogativa degli stati membri. L'esercizio di detta facoltà è subordinato al raggiungimento di un ac-

cordo circa i casi e le condizioni in cui debbano ammettersi eventuali deroghe. Per di più detti stati possono ricorrere all'accordo derogatorio solo se il derogare alle norme ordinarie vigenti serve a tutelare l'interesse di determinati lavoratori o categorie di lavoratori. Essi non possono ricorrere alla deroga solo perché ciò torna più comodo alle amministrazioni degli enti previdenziali o semplicemente perchè è un mezzo di tutela dell'interesse dei datori di lavoro. Fatto salvo il criterio fondamentale di salvaguardare l'interesse dei lavoratori, essi possono avvalersi del loro potere discrezionale, pur se questo va sempre esercitato senza perdere di vista le finalità fondamentali del regolamento e dell'art. 51 del trattato.

Benché l'articolo si riferisca a lavoratori o categorie di lavoratori, esso va inteso nel senso che si deve tener conto anche di un singolo lavoratore e di una sola categoria di lavoratori. Non è possibile interpretarlo nel senso che l'eccezione è ammessa solo qualora essa debba valere almeno per due o più categorie di lavoratori. A mio parere non si intendeva neppure limitare la concessione delle deroghe alle ipotesi riguardanti non meno di due lavoratori.

Contrariamente a quanto sostiene il Raad von Arbeid, non direi che la facoltà conferita agli stati membri implichi una limitazione, nel senso che possa essere esercitata solo per il futuro. Essa può naturalmente venire esercitata in vista di situazioni avvenire, ma la presente limitazione non è né espressa, né a mio parere si deve ritenere stabilita tacitamente, nell'interesse della certezza del diritto. Gli stati membri possono decidere che è nell'interesse del lavoratore concedere una deroga con effetto retroattivo qualora, in casi come quello in esame, sia stato commesso un errore in buona fede e per il lavoratore rappresenti un indubbio vantaggio il fatto che il problema venga risolto in modo semplice e chiaro ricorrendo a una deroga.

Nego altresì che il problema da risolvere sia quello se l'applicazione degli artt. 13-16 non porti a conseguenze inique o non volute dal legislatore. Il problema è se sia conforme all'interesse del lavoratore far ricorso alla deroga. Agli stati membri non è precluso di stipulare un accordo se la situazione è imputabile ad un atto o ad un'omissione del lavoratore, del suo datore di lavoro o anche delle autorità, purché la sanatoria torni a vantaggio del lavoratore.

L'idea fondamentale è quindi che il lavoratore dovrebbe essere iscritto al regime previdenziale che, in linea di massima, dovrebbe essere, in un caso come quello di specie, quello dello stato membro in cui egli è occupato. Spetta agli stati membri vegliare a che le deroghe non vengano concesse arbitrariamente ed evitare che si «vada a caccia» del regime più vantaggioso. Ogni singolo caso va risolto di per sè, ed i fatti e le circostanze peculiari devono essere vagliati dagli stati membri. Se viene messa in dubbio la validità di un accordo, spetta al giudice nazionale pronunziarsi in merito.

Per quel che riguarda l'interpretazione dell'art. 17, ritengo che gli stati membri abbiano facoltà di tener conto di elementi come quelli che si presentano nel caso in esame, ad esempio del fatto che il lavoratore per molti anni ha versato contributi volontari che possono venir considerati come validi versamenti al regime

previdenziale di uno stato membro e che garantiscono all'interessato soddisfacenti prestazioni, mentre egli non ha versato alcun contributo al regime al quale avrebbe dovuto essere iscritto, motivo per cui non può rivendicare prestazioni, a meno che non faccia notevoli versamenti retroattivi. In questo caso si aggiunge la circostanza che, se versasse i contributi arretrati, l'interessato non potrebbe percepire, come viene sottolineato nelle osservazioni del governo del Regno Unito, tutte le prestazioni, giacché i versamenti retroattivi non fanno sorgere un pieno diritto alle prestazioni. Per di più non vi è alcuna certezza che l'interessato possa riscattare i contributi versati nel frattempo al regime previdenziale olandese.

Di conseguenza sono propenso ad accogliere la soluzione proposta dal Brusse e condivisa, pur se con maggior o minor convinzione, dal governo olandese, dal Regno Unito e dalla Commissione.

Tutte le parti sono concordi nell'affermare che, se una deroga viene concessa, il suo effetto non può essere posto nel nulla mediante riferimenti ad una condizione quale la residenza, stabilita dal regime previdenziale prescelto. Ciò mi pare del tutto esatto. Allorché si sceglie un determinato regime e si decide di applicarlo, una condizione come la residenza, da esso stabilita, che priverebbe completamente il lavoratore dei diritti di cui riuscirebbe a fruire grazie all'accordo, si deve presumere soddisfatta oppure si deve considerare inesistente. In caso contrario sarebbe inutile concedere la deroga. Questo risultato mi pare, per di più, conforme a quanto disposto dall'art. 73 del regolamento. In forza dell'accordo, il lavoratore viene assoggettato alla legislazione di uno stato membro. Gli spettano quindi gli assegni familiari contemplati dalla legislazione di questo stato membro per i familiari che risiedono nel territorio di un altro stato membro, come se risiedessero nel territorio dello stato membro la cui legislazione verrà applicata in base alla scelta operata con l'accordo.

Quindi risolverei come segue le questioni sottoposte alla Corte:

a) l'art. 17 del regolamento n. 1408/71 autorizza due stati membri a decidere di comune accordo che il regime previdenziale vigente in uno di essi, nel quale in un primo tempo risiedeva il lavoratore, debba essere applicato a detto lavoratore per quel che riguarda gli anni in cui ha lavorato nell'altro stato membro senza iscriversi al regime previdenziale che dovrebbe essere applicato nei suoi confronti a norma degli artt. 13-16 del regolamento, sempreché un siffatto accordo tra gli stati membri venga stipulato nell'interesse del lavoratore.

b) Se il regime previdenziale di uno stato membro, che sia stato prescelto in base ad un accordo tra questo ed un altro stato membro come regime da applicarsi al lavoratore, pone la condizione della residenza nel primo stato membro, tale condizione non deve essere soddisfatta dal lavoratore affinché questi possa fruire delle prestazioni previdenziali.