CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 10 DICEMBRE 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

L'attrice nel procedimento che ha portato alla domanda di pronunzia pregiudiziale di cui oggi dobbiamo occuparci è nata a Jena nel 1922 e, vittima delle persecuzioni nazionalsocialiste, ha dovuto lasciare la Germania nel 1933, all'età di 10 anni. Essa ha attualmente la cittadinanza francese, essendole stata ritirata quella tedesca, e vive in Francia, dove, a quanto pare, è pure affiliata al regime di previdenza sociale in qualità di lavoratrice subordinata, mentre non è mai stata sottoposta al regime previdenziale tedesco. Essa viene considerata come «perseguitata» ai sensi del § 1 del Bundesentschädigungsgesetz (legge federale tedesca sugli indennizzi) e, come tale, ha ricevuto un indennizzo per il danno subito in materia di istruzione.

Il § 10 a della legge tedesca per la disciplina della riparazione delle iniquità nazionalsocialiste nel settore della previdenza sociale (Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung; in prosieguo: WGSVG), che è stata inserita nel testo del WGSVG dalla 18ª legge di adeguamento del regime delle pensioni (18. Rentenanpassungsgesetz) 28 aprile 1975, dispone fra l'altro:

«(1) I perseguitati che hanno maturato un periodo assicurativo di almeno 60 mesi e che hanno volontariamente versato, prima dell'inizio della persecuzione, contributi per un periodo minimo di 12 mesi, possono, a domanda e in deroga al regime di cui al § 1418 della Reichsversicherungsordnung e al § 140 dell'Angestelltenversicherungsgesetz, versare contributi retroattivi per i periodi compresi fra il 1° gennaio 1933 e l'8 maggio 1945 o sino al loro ritorno nel territorio d'applicazione della presente legge, e al più tardi sino al 31 dicembre 1955, se ed in quanto detti periodi non siano anteriori al compimento del 16° anno né posteriori al compimento del 65°, non sino già coperti da contributi o non siano da considerare come periodi sostitutivi, a meno che il periodo di persecuzione sia stato già preso in considerazione, o debba esserlo, in un regime d'assicurazione sociale di diritto pubblico o in un regime di previdenza basato su principi giuridici relativi al pubblico impiego.

(2) Il precedente 1° comma si applica per analogia ai perseguitati che hanno maturato un periodo assicurativo minimo di 60 mesi ed ai quali è stato riconosciuto definitivamente o senza possibilità di ricorso un indennizzo in forza del § 116 o del § 118 del Bundesentschädigungsgesetz (legge federale sugli indennizzi) a causa di un danno da essi subito in materia di istruzione ai sensi di questa medesima legge, o per i quali gli atti di persecuzione abbiano avuto inizio entro i 12 mesi successivi alla fine della loro istruzione.

...»

1 — Traduzione dal tedesco.

L'attrice nella causa principale intende far valere il § 2 di detta disposizione. La domanda di autorizzazione a versare contributi retroattivi al regime pensionistico degli impiegati, da lei presentata alla Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, veniva tuttavia respinta con la motivazione che l'attrice non era in possesso dei requisiti di cui al § 10 a, e cioè 60 mesi di periodi assicurativi da poter prendere in considerazione. Inoltre, la convenuta riteneva che l'attrice non avesse nemmeno diritto all'assicurazione volontaria in forza del § 10 della legge sul regime pensionistico degli impiegati, in quanto non era stata iscritta in precedenza, né obbligatoriamente, né volontariamente, al regime pensionistico tedesco; e questo punto è decisivo, secondo l'allegato V, punto C, n. 8, lett. b), del regolamento n. 1408/71, che recita:

«L'art. 1233 della legge in materia di assicurazione sociale (RVO) e l'art. 10 della legge sull'assicurazione degli impiegati (AVG), modificati dalla legge del 16 ottobre 1972 in materia di riforma del regime delle pensioni, che disciplinano l'assicurazione volontaria nel quadro dei regimi tedeschi di assicurazione per la pensione, sono applicabili ai cittadini degli altri Stati membri nonché agli apolidi e profughi che risiedono sul territorio degli altri Stati membri, secondo le seguenti modalità:

Ove le condizioni generali siano soddisfatte, possono essere versati contributi volontari all'assicurazione tedesca per la pensione

a) ...

b) qualora l'interessato abbia il suo domicilio o residenza nel territorio di un altro Stato membro e sia stato precedentemente iscritto, in qualsiasi momento, a un'assicurazione tedesca obbligatoria o volontaria per la pensione;

...»

L'attrice impugnava invano detta decisione tanto avanti il Sozialgericht quanto avanti il Landessozialgericht.

Il Landessozialgericht accoglieva il punto di vista della Bundesversicherungsanstalt für Angestellte secondo cui la condizione di un periodo assicurativo di 60 mesi può esser soddisfatta solo con contributi al regime pensionistico *tedesco*. Sotto questo profilo, una equiparazione dei periodi assicurativi francesi non può nemmeno ammettersi, a suo avviso, in base all'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71. Detta norma dispone che:

«Se la legislazione di uno Stato membro subordina l'ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata al compimento di periodi di assicurazione, i periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro sono presi in considerazione, nella misura necessaria, come se si trattasse di periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione del primo Stato».

Per il Landessozialgericht, il § 10 a del WGSVG ha lo scopo di attribuire un indennizzo agli assicurati che sono stati perseguitati e che hanno quindi subito danni in materia di previdenza sociale. Poiché l'intento del regolamento n. 1408/71 è semplicemente quello di garantire la libera circolazione dei lavoratori dal punto di vista previdenziale, si deve ammettere che il suddetto § 10 a non rientra nell'ambito d'applicazione materiale del regolamento n. 1408/71.

L'attrice ricorreva perciò in cassazione avanti il Bundessozialgericht. Essa sosteneva che, nella valutazione del suo caso, il diritto comunitario era stato erroneamente applicato. A suo avviso, si deve partire dalla considerazione che la riserva di cui all'allegato V, punto C, n. 8, lett. b), del regolamento n. 1408/71 non si estende all'art. 9, n. 2, del suddetto regolamento, ma riguarda semplicemente la legittimazione al versamento di contributi volontari ai sensi del § 10 della legge sulla previdenza sociale per gli impiegati, e non ha niente a che vedere col ricono-

scimento di periodi di assicurazione maturati in altri Stati menbri quali periodi anteriori di assicurazione a termini del § 10 a WGSVG. Si deve in ogni caso ammettre, a suo avviso, che detta riserva non tocca il principio della parità di trattamento che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 enuncia nei termini seguenti:

«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».

In base al diritto comunitario, occorre quindi partire dal principio che tutte le persone che fanno parte della collettività dei beneficiari del sistema di previdenza sociale di uno Stato membro sono contemporaneamente membri della collettività tedesca dei beneficiari della previdenza sociale. Inoltre, l'interessata si è ancora richiamata, a sostegno della sua tesi, alla convenzione in materia di previdenza sociale stipulata dalla Repubblica federale di Germania con gli Stati Uniti d'America, che dispone che i 60 mesi di assicurazione anteriore, di cui si parla nel § 10 a WGSVG, possano essere coperti anche con peridi d'assicurazione americani.

La Bundesversicherungsanstalt für Angestellte ha ammesso, in sede di cassazione, che le norme del WGSVG entrano integralmente nell'ambito d'applicazione materiale del regolamento n. 1408/71 e che l'art. 9, n. 2, di questo può quindi applicarsi se ed in quanto periodi contributivi compiuti in altri Stati membri siano da prendere in considerazione per il periodo anteriore di 60 mesi. Tuttavia, a suo avviso, è in ogni caso decisiva la definizione legale della nozione di «perseguitato» di cui al § 1 WGSVG. Orbene, secondo detta definizione, la legge si applica solo agli «assicurati»; si presume quindi che almeno *un* contributo sia stato versato a un ente pensionistico tedesco. Sotto *questo* aspetto, nemmeno l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 può portare al risultato che la summenzionata condizione sia soddisfatta anche mediante un periodo assicurativo maturato in Francia.

Con ordinanza 19 dicembre 1979, il Bundessozialgericht ha sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte, giusta l'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 4, n. 1, del regolamento CEE n. 1408/71, ai cui termini il regolamento si applica a legislazioni relative a «settori di sicurezza sociale», vada interpretato nel senso che sia compresa nel campo di applicazione del regolamento anche la facoltà di contribuzione retroattiva prevista dalla legge per la disciplina della riparazione delle iniquità nazionalsocialiste nel settore della previdenza sociale (Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung (WGSVG), del 22 dicembre 1970, nel testo modificato del 27 giugno 1977 (BGBl 1970, pag. 1846, e BGBl I 1977, pag. 1040), in quanto i perseguitati siano da considerare lavoratori ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71. Se, in caso di soluzione affermativa, tale particolare diritto di contribuzione retroattiva appartenga ad un regime di prestazioni che, ai sensi dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1408/71, escluda l'applicazione del regolamento stesso.

2) Per il caso dell'applicabilità del regolamento n. 1408/71: se l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 com-

prenda il periodo di assicurazione di 60 mesi, richiesto dal § 10 a del WGSVG, anche in quanto da ciò derivi la qualità di assicurato (e quindi di perseguitato) ai sensi del § 1, 1° comma, del WGSVG».

In proposito prendo posizione come segue:

1. Sulla prima questione

Prima di prendere in esame tale questione, va premesso che la legge federale sugli indennizzi ha creato un sistema generale d'indennizzo per le vittime di persecuzioni nazionalsocialiste, ma che, secondo il § 138, la riparazione dei pregiudizi subiti in materia di previdenza sociale è stata esclusa dall'ambito d'applicazione della legge e riservata a disposizioni speciali. In conformità a ciò, le disposizioni della legge tedesca per la disciplina della riparazione delle iniquità nazionalsocialiste nel settore della previdenza sociale (WGSVG) disciplinano l'indennizzo delle vittime di persecuzioni nazionalsocialiste, se ed in quanto si tratti di danni subiti in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e d'assicurazione invalidità-vecchiaia. Come il giudice di rinvio ha espressamente sottolineato, detta legge non stabilisce un autonomo, speciale regime di riparazione; le sue disposizioni integrano o modificano, invece, le norme generali in materia di previdenza sociale (legislazione del Reich sulla previdenza sociale, legge sull'assicurazione degli impiegati privati, legge relativa al regime di previdenza sociale dei minatori) e fanno quindi parte integrante, dal punto di vista sistematico, della legislazione generale tedesca sulle assicurazioni sociali.

In proposito, la giurisprudenza ha già chiarito che la circostanza che una disposizione rientri in una normativa in materia di previdenza sociale non consente, di per sé sola, di pronunziarsi circa la natura di prestazione previdenziale, ai sensi del regolamento n. 1408/71, del vantaggio contemplato dalla disposizione di cui trattasi (ved. causa 207/78, Pubblico ministero c/ Gilbert Even e Office nationale des pensions pour travailleurs salariés, sentenza 31 maggio 1979, Racc. 1979, pag. 2032). D'altra parte, e su questo punto si deve dar ragione alla convenuta nella causa principale, il fatto che del WGSVG non si parla nella dichiarazione che la Repubblica federale ha emesso in forza dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71 non può essere decisivo per la soluzione da dare alla prima questione, giacché dichiarazioni del genere non hanno evidentemente carattere tassativo.

La questione del se la normativa di cui è causa rientri nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71 va quindi risolta senz'altro in base alle caratteristiche sostanziali delle prestazioni di cui trattasi, alle condizioni per la corresponsione di tali prestazioni ed alla finalità della normativa. Si può rinviare in proposito alla sentenza pronunziata da questa Corte nella causa 9/78 *(Directeur régional de la sécurité sociale di Nancy* c/ *Paulin Gillard e Caisse régionale d'assurance maladie du Nord-Est, Nancy,* sentenza 6 luglio 1978, racc. 1978, pag. 1661). È altresì importante il fatto che, come si può desumere dalla sentenza 31 marzo 1977 (causa 79/76, *Carlo Fossi* c/ *Bundesknappschaft,* Racc. 1977, pag. 678), una normativa la quale attribuisca ai beneficiari una posizione definita ipso iure, a prescindere da qualsiasi valutazione individuale e discrezionale delle necessità o situazioni personali, rientra, in linea di principio, nella previdenza sociale.

Il WGSVG persegue l'obiettivo di garantire una riparazione quando, a seguito di persecuzioni nazionalsocialiste, sia stato subito un danno in materia d'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e d'assicurazione obbligatoria invalidità-vecchiaia, rendendo possibili — e ciò riguarda specialmente quest'ultima assicurazione — il proseguimento del rapporto assicurativo ed il versamento retroattivo di contributi. È chiaro che, in relazione alla facoltà di versare dei contributi retroattivi, contemplata dal § 10 a poc'anzi

menzionato, la legge riconosce, ove ricorrano determinati presupposti, una situazione giuridica o, in altri termini, un diritto, e non si può quindi parlare di valutazione discrezionale della situazione personale o dell'indigenza dell'interessato. Inoltre, le prestazioni fornite a titolo di riparazione s'inseriscono completamente nel sistema generale delle prestazioni di previdenza sociale. Esse presuppongono che il titolare del diritto sia un *assicurato* il quale abbia maturato un determinato periodo d'assicurazione minimo e, in caso d'assicurazione a posteriori per periodi durante i quali l'acquisto di futuri diritti a pensione non era possibile a causa di persecuzioni, consistono nel creare a posteriori detta copertura mediante veri e propri contributi assicurativi. Inoltre, come la Commissione ha giustamente sottolineato, mi sembra pure importante rilevare che, anche a prescindere dal WGSVG, esiste uno stretto rapporto fra le norme relative all'indennizzo e quelle riguardanti le assicurazioni sociali. Le leggi generali relative alle assicurazioni (legislazione del Reich in materia di assicurazioni sociali, legge sull'assicurazione degli impiegati privati e legge relativa al regime d'assicurazione dei minatori) contengono infatti disposizioni sulla presa in considerazione di determinati periodi di persecuzione come periodi sostitutivi. D'altra parte, il § 1, 2° comma, del WGSVG stabilisce che: «I periodi sostitutivi di cui al § 1251, 1° comma, n. 4, del testo unico in materia di assicurazioni sociali, al § 28, 1° comma, n. 4, della legge sull'assicurazione degli impiegati e al § 51, 1° comma, n. 4, della legge relativa al regime d'assicurazione dei minatori» vanno presi in considerazione come periodi di persecuzione, cioè senza controprestazione.

Stando così le cose si può effettivamente sostenere che la facoltà di versare contributi retroattivi, di cui al § 10 a del WGSVG, fa parte integrante della previdenza sociale, in quanto si ricollega molto strettamente al regime pensionistico obbligatorio, considerate le sue condizioni, la sua finalità, le sue conseguenze giuridiche, e che essa rientra quindi nel campo d'applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71.

Inoltre, si può ancora aggiungere che la suddetta facoltà di versare dei contributi retroattivi non è certamente compresa nell'ambito dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1408/71, il quale recita:

«Il presente regolamento non si applica né all'assistenza sociale e medica, né ai regimi di prestazioni a favore delle vittime di guerra o delle sue conseguenze, né ai regimi speciali dei pubblici impiegati o del personale assimilato».

In effetti, è pacifico che la facoltà di versare contributi retroattivi non riguarda alcuno dei regimi speciali espressamente menzionati. Su questo punto non sono certamente necessarie ulteriori considerazioni.

2. Sulla seconda questione

La seconda questione riguarda l'interpretazione del già menzionato art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71. Si chiede alla Corte se detta norma comprenda pure il periodo di assicurazione di 60 mesi, richiesta dal § 10 a del WGSVG, anche in quanto da ciò derivi la qualità di *assicurato* ai sensi del § 1, 1° comma, della stessa legge.

Secondo la Bundesversicherungsanstalt für Angestellte e la Commissione, la questione va risolta negativamente.

Secondo l'attrice nella causa principale, la lettera e lo spirito della disposizione impongono di equiparare i periodi d'assicurazione maturati in altri Stati membri, senza fissare ulteriori condizioni. Un'interpretazione restrittiva, nel senso che la disposizione non si applica ai periodi contributivi che attribuiscono la qualità di assicurato, sarebbe non solo in contrasto col principio secondo cui la scelta

della residenza nell'ambito delle Comunità non deve comportare svantaggi in materia di previdenza sociale, ma essa violerebbe pure i principi di cui all'art. 3 del regolamento n. 1408/71, secondo i quali le persone che fanno parte della collettività dei beneficiari del sistema di previdenza sociale di uno Stato membro sono contemporaneamente membri della collettività dei beneficiari del sistema di previdenza sociale degli altri Stati membri.

Su questo punto non si può, a mio avviso, seguire l'opinione dell'attrice.

In proposito non si può, è vero, far diretto riferimento all'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1408/71, né all'allegato V, punto C, n. 8, lett. b), già menzionato, da cui risulta che la qualità di persona coperta da assicurazione nell'ambito del regime pensionistico tedesco deve essere stata già acquistata in precedenza. È infatti indubbio che dette disposizioni non possono applicarsi alla facoltà di versare contributi retroattivi contemplata dal WGSVG, giacché l'art. 9, n. 1, riguarda norme che pongono come condizione la *residenza* nello Stato membro di cui trattasi, il che non avviene per il WGSVG, che non contempla una condizione di residenza del genere; d'altronde, l'allegato V indica chiaramente che esso contempla solo il § 1233 del testo unico in materia di assicurazioni sociali e il § 10 della legge sull'assicurazione degli impiegati, mentre nel presente caso trattasi del § 10 a del WGSVG che, dal punto di vista sistematico, è del tutto indipendente dal § 10 della legge sull'assicurazione degli impiegati.

Tuttavia, è chiaramente giustificata l'opinione secondo cui l'art. 9, n. 2, si basa *tacitamente* sul principio sancito dal n. 1. Trattasi unicamente di una norma che prescrive il *cumulo* ed implica di conseguenza un'equiparazione dei periodi assicurativi maturati all'estero, se ed in quanto le prestazioni dipendano dalla durata dell'affiliazione, di guisa che detti periodi possono prendersi in considerazione, ad esempio, per stabilire se si sia costituito un periodo d'assicurazione minimo di complessivi 60 mesi. Detta disposizione non ha, invece, lo scopo di *attribuire* la qualità di assicurato; questa, anzi, è considerata come un presupposto. Trattasi, come la Commissione ha dimostrato, di un principio che ispira l'intero regolamento n. 1408/71. In effetti, nessuna delle disposizioni adottate dal Consiglio, a norma dell'art. 51 del Trattato CEE, in relazione all'obbligo di cumulo di periodi assicurativi (artt. 18, 38, 45, 64, 67 e 72 del regolamento n. 1408/71) riguarda l'attribuzione della qualità di assicurato. Come viene giustamente sottolineato dalla Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, su detta qualità non incide, in via di principio, il diritto comunitario in materia di previdenza sociale. L'attribuzione della qualità di assicurato dipende invece dal diritto interno ed è una delle condizioni necessarie per l'applicazione del regolamento n. 1408/71.

Si possono ancora richiamare, in proposito, due sentenze di cui si è parlato nel corso del procedimento. Così, nella sentenza 12 luglio 1979, causa 266/78, *Bruno Brunori c/ Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz* (Racc. 1979, pag. 2712) è stato messo in rilievo che l'art. 45 del regolamento n. 1408/71 contempla certamente il cumulo dei periodi assicurativi, ma che questo non riguarda, come tale, «la questione relativa all'affiliazione e alla cessazione dell'affiliazione ai vari regimi di previdenza sociale, la cui disciplina rientra esclusivamente nell'ambito delle legislazioni nazionali». Così pure, nella sentenza 24 aprile 1980, causa 110/79, *Una Coonan c/ Insurance Officer,* è stato rilevato che gli artt. 18 e 46 del regolamento n. 1408/71 disciplinano il cumulo dei periodi di assicurazione che possono essere presi in considerazione, ma «non concernono la questione preliminare delle condizioni alle quali il cittadino di uno Stato membro può o deve essere affiliato al regime pre-

videnziale di un altro Stato membro . . .», e la Corte ha proseguito dichiarando che spetta alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare le condizioni del diritto o dell'obbligo di affiliarsi a un regime di previdenza sociale o a un ramo particolare di tale regime; che qualora la legislazione di uno Stato membro subordini l'affiliazione a un regime di previdenza sociale o ad un ramo particolare di tale regime alla condizione che l'interessato sia stato in precedenza affiliato al regime previdenziale nazionale, il regolamento n. 1408/71 non obbliga detto Stato ad equiparare i periodi assicurativi maturati in un altro Stato membro a quelli che sono stati maturati in precedenza nel territorio nazionale.

Ciò posto, il richiamo dell'attrice al principio della parità di trattamento di cui all'art. 3 del regolamento n. 1408/71 e il riferimento, da parte sua, al fatto che non ha volontariamente abbandonato la propria residenza in Germania e che è stata privata della cittadinanza tedesca sono irrilevanti. In proposito, giustamente la Commissione ha fatto presente che il richiamato principio della parità di trattamento non può avere lo scopo di garantire la parità generale di tutte le situazioni assicurative, giacché ciò andrebbe di gran lunga oltre la funzione di coordinamento del regolamento n. 1408/71. Quanto alle altre due circostanze addotte, esse non possono portare ad una particolare interpretazione del regolamento n. 1408/71, in quanto trattasi di aspetti che rientrano tipicamente nell'ambito delle disposizioni relative alla riparazione e che, in quanto tali, data la funzione del regolamento n. 1408/71, non si può pretendere che vengano presi in considerazione.

3. Propongo quindi di risolvere come segue le questioni sollevate dal Bundessozialgericht:

a) Per l'applicazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71, cioè per la soluzione da dare alla questione del se una determinata disciplina legislativa rientri nella previdenza sociale, i criteri decisivi sono le caratteristiche delle prestazioni contemplate, la loro finalità e le loro condizioni di erogazione. Ne consegue che la facoltà di contribuzione retroattiva prevista dalla legge tedesca per la disciplina della riparazione delle iniquità nazionalsocialiste nel settore della previdenza sociale rientrano nel campo d'applicazione del regolamento n. 1408/71 se ed in quanto i perseguitati siano da considerare lavoratori ai sensi dell'art. 1 di detto regolamento. Per contro, il summenzionato diritto di contribuzione retroattiva non appartiene a un regime di prestazioni che, ai sensi dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1408/71, escluda l'applicazione del regolamento stesso.

b) L'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 comprende il periodo di assicurazione di 60 mesi, richiesto dal § 10 a, 2° comma, del WGSVG, solo se ed in quanto da ciò non derivi la qualità di assicurato ai sensi del § 1, 1° comma, della stessa legge.