CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 24 OTTOBRE 1973

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Il giudice nazionale che ci ha posto le domande d'interpretazione nella presente procedura deve decidere se una cittadina germanica, residente nella Repubblica federale al momento in cui ha compiuto i 65 anni e ivi tuttora residente, abbia diritto, in virtù della disciplina comunitaria della sicurezza sociale dei lavoratori migranti, a beneficiare delle disposizioni transitorie dell'articolo 43 della legge generale olandese sull'assicurazione vecchiaia (A. O. W) del 31 maggio 1956. Questa norma prevede che colui che prima dell'entrata in vigore dell'articolo 6 della detta legge generale ha più di 15 anni, ma meno di 65 anni, e che, con o senza interruzione, ha risieduto per sei anni dopo il compimento del suo 59° anno nel Regno dei Paesi Bassi, è considerato come assicurato per l'applicazione dell'A. O. W. nel periodo intercorrente fra il suo 15° anno e l'entrata in vigore della legge.

Peraltro, l'articolo 44 della stessa legge dispone che possono beneficiare dei vantaggi previsti dall'articolo 43 solo le persone che possiedono la nazionalità olandese e che inoltre abbiano la residenza abituale nel Regno.

L'istituto assicuratore olandese («Sociale Verzekeringsbank»), che in un primo momento aveva escluso la possibilità di far beneficiare la signora Smieja dei vantaggi previsti dall'articolo 43 dell' A. O. W., ha successivamente modificato il suo punto di vista essendosi convinto che, a norma degli articoli 8 e 10 del regolamento n. 3 del Consiglio, l'interessata aveva diritto di fruire delle dette disposizioni transitorie.

Il Raad van Beroep di Amsterdam ha invece negato l'applicabilità dell'articolo 43 a favore dell'interessata, e appunto nella procedura relativa all'appello interposto dall'istituto assicuratore contro questa decisione il Centrale Raad van Beroep, in base all'articolo 177 del trattato CEE, ha posto alcune questioni concernenti l'interpretazione degli articoli 8 e 10 del regolamento n. 3, e delle corrispondenti disposizioni degli articoli 3 e 10 del regolamento n. 1408/71/CEE del Consiglio, il quale ha modificato e riunito le norme adottate per l'applicazione dell'articolo 51 del trattato a favore dei lavoratori.

Le domande poste dal giudice olandese sono così formulate:

I — a) Se le frasi «la legislazione di sicurezza sociale di ciascuno Stato membro», di cui all'art. 8 del regolamento n. 3, e rispettivamente «la legislazione di ciascuno Stato membro», di cui all' art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, si riferiscano a ciò che deriva dalle leggi nazionali, quali sono divenute dopo che le norme comunitarie sono entrate a farne parte, ovvero a ciò che deriva dalle leggi nazionali in senso formale, senza tener conto delle modifiche sostanziali apportate dai detti regolamenti, in particolare dall'art. 10, n. 1, di entrambi.

b) Se le frasi «in virtù della legislazione di uno o più Stati membri», di cui all'art. 10, n. 1, del regolamento n. 3, e, rispettivamente, «in base alla legislazione di uno o più Stati membri», di cui all'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1408/71 significhino: in forza delle leggi nazionali quali sono divenute dopo che le norme comunitarie sono entrate

a farne parte, ovvero: in forza delle leggi nazionali in senso formale, senza tener conto delle modifiche sostanziali apportate da detti regolamenti, in particolare dall'art. 8 del regolamento n. 3 e, rispettivamente, dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71.

c) In altre parole, se gli art. 8 e 10, del regolamento n. 3, e, rispettivamente, gli art. 3, n. 1, e 10, n. 1, del regolamento n. 1408/71 si completino a vicenda, in modo che, letti insieme, essi dispongano i requisiti di nazionalità e di residenza fino a ricomprendervi i cittadini di tutti gli Stati membri e tutto il territorio della Comunità, ovvero siano disposizioni del tutto indipendenti l'una dall'altra.

II — Quale significato si debba attribuire alla parola «acquisiti», di cui all'art. 10, n. 1, dei regolamenti n. 3 e 1408/71, tenuto conto delle disparità di fatto e di diritto esistenti fra le leggi nazionali dei vari Stati membri.»

Per ben comprendere quali sono i problemi d'interpretazione del diritto comunitario che si pongono al giudice olandese, occorre considerare queste domande, di per sé non proprio cristalline, in relazione con la sentenza del Raad van Beroep contro cui l'attore nella causa principale ha proposto appello.

È anche utile tener presente che il testo di queste domande era stato proposto al giudice, che poi le ha sottoposte a questa Corte, dallo stesso istituto assicuratore ricorrente in appello, il quale ha inteso con ciò ottenere un'interpretazione delle disposizioni degli articoli 8 e 10 del regolamento n. 3 suscettibile di fornire un sostegno al suo ricorso contro la sentenza di primo grado.

Risulta da questa sentenza che il Raad van Beroep riconosce che la signora Smieja soddisfa tutte le condizioni richieste dall'articolo 43 dell'A. O. W. e in particolare, in virtù di regole nazionali che assimilano il soggiorno in Germania alla residenza in Olanda, anche alla residenza posteriore al 59° anno di età richiesta per l'acquisizione del beneficio concesso in via transitoria da questa norma. Il Raad van Beroep esclude invece che siano soddisfatte le due condizioni richieste dall'articolo 44 dell'A. O. W., cioè quella relativa alla cittadinanza e l'altra relativa alla residenza nello Stato. Il giudice olandese ritiene che le regole sulla sicurezza sociale non inciderebbero minimamente, nel caso dell'interessata, sulla piena applicabilità delle condizioni richieste dal suddetto articolo 44 dell' A. O. W. Ne consegue quindi, secondo la sentenza menzionata, che la signora Smieja, non avendo la cittadinanza e non risiedendo attualmente nei Paesi Bassi, non può beneficiare della pensione «che la ricorrente ha acquisita in virtù della legislazione in vigore nei Paesi Bassi». Per giungere al diverso risultato propugnato dall'istituto assicuratore occorrerebbe, secondo quanto afferma il Raad van Beroep, procedere a una inammissibile sostituzione delle disposizioni del regolamento n. 3 alla norma dell'articolo 44 dell'A. O. W.

Non è ben chiaro se nella concezione del Raad van Beroep le condizioni di nazionalità e di residenza previste dall'articolo 44 costituiscano entrambe un ostacolo insormontabile o se l'ostacolo provenga soprattutto dalla residenza; e neppure è chiaro se questo giudice le consideri in funzione dell'acquisto del diritto alla pensione, o del mantenimento del diritto stesso, o semplicemente del diritto al pagamento effettivo della pensione acquisita. Neanche ci è dato sapere quale sia l'opinione al riguardo della giurisdizione d'appello che ci ha posto le domande d'interpretazione. Comunque sia, tanto nel caso in cui il giudice olandese fosse partito dall'idea che le condizioni previste dall'articolo 44 sono richieste per l'acquisto del diritto al beneficio addizionale transitorio contemplato dall'articolo 43, quanto nel caso, che pare più verosimile, in cui dette condizioni siano in funzione del mantenimento del diritto,

non si vede come, per quanto riguarda la condizione di cittadinanza, possano ancora esservi dei dubbi, tenuto conto del chiaro disposto dell'articolo 8 del regolamento n. 3 e di quanto è stato già precisato da questa Corte in una pronuncia pregiudiziale (sentenza n. 1-72, Frilli, del 22 giugno 1972, Racc. 1972, pag. 465).

L'articolo 8 sopra citato, disponendo che le persone risiedenti nel territorio di uno degli Stati membri e rientranti nella sfera d'applicazione del regolamento n. 3 sono sottoposte agli obblighi e sono ammesse ai benefici della legislazione di sicurezza sociale di ciascuno Stato membro alle *stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro,* ha manifestamente la funzione e l'effetto di escludere, nei confronti dei soggetti a cui sono applicabili le disposizioni del regolamento n. 3, l'applicabilità della condizione di nazionalità che sia prevista dalla legislazione di sicurezza sociale di uno Stato membro. Ciò non significa che in tal modo la norma comunitaria si sostituirebbe radicalmente alla norma nazionale relativa alla cittadinanza, come afferma la sentenza del Raad van Beroep; si tratta semplicemente di uno dei numerosi casi in cui una norma del regolamento comunitario armonizza, in questo caso mediante una limitazione dell'articolo 44 dell'A. O. W., la legislazione nazionale alle esigenze e ai dettami degli articoli 48 e 51 del trattato istitutivo della Comunità economica europea, con effetti quindi limitati ai beneficiari della disciplina comunitaria in materia di sicurezza sociale.

Come risulta dalla citata sentenza Frilli in causa n. 1-72, l'eliminazione della condizione di cittadinanza vale anche in relazione a sistemi globali di protezione sociale, purché non si tratti di legislazioni puramente assistenziali ma presentino anche aspetti previdenziali.

Il carattere transitorio dell'articolo 43 e la natura di beneficio speciale che esso prevede non potrebbero giustificare la esclusione dal suo campo d'applicazione dei lavoratori a cui si riferisce l'articolo 8 del regolamento n. 3 e il corrispondente articolo 3 del regolamento n. 1408/71. Tale beneficio che, come osserva la Sociale Verzekeringsbank, si basa sull'idea di «credito retrospettivo», non può infatti considerarsi alla stregua di una prestazione assistenziale, come d'altronde indica anche la sua esportabilità, consentita dal decreto reale del 20 dicembre 1956, adottato sulla base dell'articolo 45 dell' A. O. W., a favore dei cittadini olandesi residenti all'estero, a condizione che abbiano acquisito la pensione in Olanda e vi abbiano risieduto per sei anni dopo il loro 59° anno.

Non mi pare quindi che vi siano ragioni per ammettere, nei confronti dei soggetti sottoposti alla disciplina comunitaria della sicurezza sociale, l'applicabilità della condizione di cittadinanza ai fini dell'acquisto del beneficio di cui all'articolo 43 dell'A. O. W.

Se l'eliminazione della condizione di nazionalità vale per l'acquisizione del diritto a una prestazione sociale, essa deve valere a fortiori per la liquidazione delle relative spettanze.

Per quanto riguarda la condizione di residenza attuale nei Paesi Bassi richiesta dall'articolo 44, dal momento che essa è in funzione non già dell'acquisto del diritto al benefico dell'articolo 43 (per cui è lo stesso articolo 43 che prevede il periodo di residenza necessario), ma del diritto a ricevere concretamente le prestazioni afferenti, si osserva che l'articolo 10 del regolamento n. 3 e l'articolo 10 del regolamento n. 1408/71 escludono la possibilità che le pensioni acquisite in virtù della legislazione di uno Stato membro possano subire riduzioni, modifiche, sospensioni, soppressioni o confisca, per il fatto che il beneficiario risieda nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l'istituzione debitrice, fatte salve le eccezioni espressamente previste, a cui si riferisce il paragrafo 2 dello stesso articolo.

Conformemente alla giurisprudenza della Corte, le sole eccezioni ammesse a questa regola sono quelle espressamente previste dalla disciplina comunitaria a cui si riferisce il paragrafo 2 del detto ar-

ticolo 10 (sentenze n. 4-66 (Hagenbeek, Racc. 1966, pag. 579), n. 3-70 (Di Bella, Racc. 1970, pag. 415), n. 61-65 (Vaassen Goebbels, Racc. 1966, pag. 407).

Il governo olandese ritiene peraltro che «acquisite» ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, dei regolamenti suddetti debbano considerarsi solo le pensioni e rendite previste da queste disposizioni, e non anche i vantaggi transitori risultanti dall'articolo 43 dell'A. O. W.

Per conto nostro, non riusciamo a vedere come potrebbe giustificarsi questa limitazione della portata della norma comunitaria in relazione a una prestazione che, seppur prevista da una norma transitoria, si concretizza in una pensione o comunque in un aumento del livello della pensione che altrimenti spetterebbe ai suoi beneficiari, e che viene qui ad essere una parte costitutiva della pensione stessa. Una siffatta limitazione contrasterebbe d'altronde con la volontà del legislatore comunitario il quale, per escludere l'applicabilità della regola generale del paragrafo 1 alla parte della pensione di cui all'articolo 43 dell'A. O. W., aveva ritenuto necessario di includere espressa menzione al riguardo nell'allegato E del regolamento n. 3, a cui si riferisce appunto il paragrafo 2 dell'articolo 10. Questa limitazione all'esportazione delle pensioni dovute in base all'articolo 43 dell'A. O. W. è stata tolta nel 1966 (GU n. 93 del 25 maggio 1966).

Osserviamo incidentalmente che le disposizioni relative all'A. O. W. della convenzione fra i Paesi Bassi e la Repubblica federale tedesca circa l'applicazione di questa legge ai cittadini germanici, indipendentemente dalla considerazione del suo tenore, non potrebbero certo avere per effetto di porre un cittadino germanico, in relazione all'applicazione dell' A. O. W., in una situazione deteriore rispetto ai cittadini degli altri Stati membri che non hanno stipulato analoghe convenzioni con l'Olanda. Tali disposizioni della convenzione non figurano d'altronde all'allegato II del regolamento n. 1408/71 concernente le disposizioni di convenzioni di sicurezza sociale che rimangono applicabili nonostante l'articolo 6 del regolamento.

Mi pare che quanto osservato fin qui sia sufficiente a dare al giudice olandese una risposta che gli consenta di chiarire i suoi dubbi circa l'interpretazione degli articoli 8 e 10 del regolamento n. 3, e le corrispondenti disposizioni degli articoli 3 e 10 del regolamento n. 1408/71.

È peraltro opportuno osservare, in relazione alla domanda posta sotto I c), che dalle precedenti osservazioni non si deve trarre la conseguenza che le menzionate disposizioni della disciplina comunitaria sulla sicurezza sociale dei lavoratori abbiano ad ampliare le condizioni richieste dalle legislazioni nazionali di sicurezza sociale in materia di residenza, sì da far ritenere in ogni caso equiparata a tal riguardo la residenza in un altro Stato membro.

Se un criterio così ampio d'equiparazione può valere in materia di nazionalità (giacché le differenze di trattamento basate sulla nazionalità contrastano in linea generale con la finalità della libera circolazione dei lavoratori perseguita dalla disciplina comunitaria considerata e con il fondamentale divieto stabilito dall'articolo 7 del trattato), lo stesso non può dirsi in relazione al requisito di residenza nello Stato, quando esso è stabilito per l'acquisizione (ma non già per il mantenimento), di un diritto previsto da una legge nazionale in materia di sicurezza sociale, purché naturalmente esso non dia luogo, né formalmente né sostanzialmente, a discriminazione fra cittadini e stranieri a cui è applicabile la normativa sociale comunitaria.

Le difficoltà e incongruenze eventuali che si verificassero su un piano generale in seguito all'applicazione di tali principi riguardo alle legislazioni sociali globali dovrebbero semmai essere risolte mediante opportuni provvedimenti legislativi.

Concludo quindi proponendo di rispondere alle domande del giudice olandese nel senso delle precedenti osservazioni.