RELAZIONE DEL GIUDICE RELATORE
presentata nella causa C-297/92 *

I — Contesto normativo

L'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71, dispone:

«2. 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 o di residenza compiuti sotto la legislazione di ogni Stato membro sono presi in considerazione, nella misura necessaria, come se si trattasse di periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione del primo Stato».

Ai sensi della legge italiana, il lavoratore che ha cessato di lavorare può, con l'autorizzazione dell'INPS, continuare a versare i contributi volontari. Sono ammessi a versare i contributi volontari i soggetti che possono dimostrare, nel sistema previdenziale italiano, almeno cinque anni di contributi obbligatori effettivi in qualsivoglia momento, o perlomeno tre anni di contributi nel corso dei cinque anni che precedono la domanda per la prosecuzione volontaria.

Per aver diritto alle prestazioni di invalidità, la legge italiana esige, da un lato, che siano passati cinque anni dalla data in cui è sorto l'obbligo di versare contributi e, dall'altro lato, che l'assicurato abbia versato i contributi per cinque anni con almeno un anno di versamenti nel corso dei cinque anni che precedono la data di pensionamento.

II — Gli antefatti e il procedimento

La signora Corradina Baglieri, di nazionalità italiana, ha lavorato nella Repubblica federale di Germania dal 23 agosto 1965 al 4 aprile 1975. A tale data, essa è rientrata in Italia ove, il 17 dicembre 1979, ha chiesto all'INPS di poter versare contributi volontari a titolo di prosecuzione dei versamenti obbligatori effettuati in Germania, in modo tale da soddisfare i requisiti minimi per poter avere diritto alla pensione d'invalidità secondo il regime italiano. La signora Baglieri non ha mai compiuto alcun periodo di impiego in Italia.

Facendo riferimento al contesto normativo indicato, l'INPS ha respinto la domanda della signora Baglieri. Quest'ultima ha pertanto citato in giudizio l'INPS dinanzi al Pretore di Siracusa, chiedendo che le sia riconosciuto il suo diritto alla pensione d'invalidità. Il Pretore, dopo aver dichiarato con sentenza non definitiva che l'INPS era tenuto, ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71, ad accettare i contributi di assicurazione volontaria della signora Baglieri, ha riconosciuto con decisione definitiva il diritto della stessa alla pensione d'invalidità.

* Lingua processuale: l'italiano.

L'INPS ha impugnato la sentenza del Pretore dinanzi al Tribunale di Siracusa, che ha confermato la prima con sentenza 7 giugno 1990. L'INPS è ricorsa in Cassazione contro quest'ultima sentenza e la signora Baglieri ha proposto ricorso incidentale. La Corte suprema di cassazione ha respinto il ricorso incidentale e, con ordinanza 12 luglio 1991, n. 512/91, ha sospeso il procedimento principale ed ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione:

«Se l'art. 9, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, nella parte in cui stabilisce che "i periodi di assicurazione o di residenza 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", vada interpretato nel senso che l'ammissione alla prosecuzione volontaria può essere disposta anche se il lavoratore — senza vantare diversi periodi lavorativi cumulabili fra loro, compiuti presso più Stati membri, ivi compreso quello nel quale la richiesta è formulata — abbia compiuto un unico pregresso periodo lavorativo, trascorso come lavoratore migrante, in un altro Stato membro, conseguendo in tale Stato la relativa contribuzione obbligatoria utile per l'ammissione a quella volontaria nello Stato nel quale ha avanzato la domanda di prosecuzione».

Il giudice di rinvio afferma di non ignorare l'interpretazione che la Corte ha dato al detto art. 9, n. 2, nella sentenza 27 gennaio 1981, causa 70/80, Vigier, Racc. pag. 229; essa ritiene tuttavia che vi siano ragioni sufficienti per chiedere alla Corte un riesame di detta giurisprudenza: innanzi tutto il fatto che da questa sentenza siano passati dieci anni e che la Comunità sia chiamata a compiere prossimamente nuovi passi ed in particolare la soppressione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno degli Stati membri; inoltre, il fatto che la conservazione dell'interpretazione restrittiva fornita in questa sentenza potrebbe condurre ad una violazione dei principi del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori e della loro previdenza sociale; infine, un'interpretazione più estensiva pare corrispondere — secondo il giudice nazionale — alla lettera ed alla ratio di una legge italiana (legge n. 398 del 3 ottobre 1987) in materia di tutela dei lavoratori migranti italiani che abbiano lavorato in altri paesi non comunitari, la quale ammette le contribuzioni di detti lavoratori. La conferma dell'interpretazione restrittiva potrebbe quindi dar luogo a situazioni di sfavore all'interno del gruppo dei lavoratori migranti, a seconda dello Stato membro o dello Stato terzo in cui essi lavorano.

III — Il procedimento dinanzi alla Corte

L'ordinanza di rinvio è stata registrata alla cancelleria della Corte il 7 luglio 1992.

In conformità con l'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente in via principale, l'INPS, rappresentata dall'avv. Carlo De Angelis, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Antonio Aresu, membro del servizio giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte, ai sensi dell'art. 104, n. 4, del regolamento di procedura, ha deciso di non dar luogo alla fase orale del procedimento.

IV — Osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte

1. La Commissione osserva che la questione sottoposta deve essere risolta ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71. Essa ritiene che detto articolo fissi chiaramente il principio del cumulo dei periodi di contribuzione compiuti in diversi Stati membri, principio in virtù del quale gli enti di previdenza sociale di ciascuno degli Stati in cui un lavoratore ha esercitato un'attività debbono prendere in considerazione, per attribuire il diritto alle prestazioni e per il relativo calcolo, tutti i periodi di previdenza compiuti da detto lavoratore nei vari Stati membri.

Nella presente fattispecie, si tratta di definire se detta norma è applicabile per consentire ad un soggetto di continuare a versare i contributi previdenziali in uno Stato membro in cui non ha mai lavorato né versato contributi.

La Commissione richiama svariate sentenze della Corte (sentenze 12 luglio 1979, causa 266/78, Brunori, Racc. pag. 2705, punti 5 e 6 della motivazione; 24 aprile 1980, causa 110/79, Coonan, Racc. pag. 1445, punti 12 e 13 della motivazione; Vigier, sopraccitata; 25 febbraio 1986, causa 254/84, De Jong, Racc. pag. 671, punti 14 e 15 della motivazione; 25 febbraio 1986, causa 284/84, Spruyt, Racc. pag. 685, punti 18 e 19 della motivazione; 24 settembre 1987, causa 43/86, Rijke, Racc. pag. 3611, punti 13 e 14 della motivazione; 28 febbraio 1989, causa 29/88, Schmitt, Racc. pag. 581; 18 maggio 1989, causa 368/87, Troiani, Racc. pag. 1333, punti 15, 16 e 17 della motivazione) per concluderne che l'art. 9, n. 2, è stato sufficientemente spiegato da una giurisprudenza costante secondo la quale a) la legislazione di ciascuno Stato membro determina le condizioni per l'affiliazione ad un regime di previdenza sociale nazionale e b) il fatto che un soggetto abbia lavorato in uno Stato membro ed abbia ivi maturato periodi di contribuzione obbligatoria non lo legittima ad ottenere l'affiliazione ad un regime assicurativo di un altro Stato membro ove non abbia mai lavorato. In particolare la Commissione mette in evidenza la sentenza Vigier, sopra citata, stante l'analogia della fattispecie con la presente causa, e cita il punto 20 della motivazione:

«l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 va interpretato nel senso che esso non impone all'ente previdenziale di uno Stato membro di tener conto dei periodi assicurativi maturati sotto la legge di un altro Stato membro, qualora il lavoratore non abbia mai versato nel primo Stato membro i contributi legalmente prescritti per acquistare la qualità di assicurato a norma delle leggi di quest'altro Stato membro».

Essa aggiunge che la sentenza Troiani, più recente, presenta lo stesso contenuto, nonostante una formulazione leggermente differente:

«(...) l'art. 9 del regolamento n. 1408/71 dev'essere interpretato nel senso che la condizione dell'affiliazione ad un regime di assicurazione obbligatorio in uno Stato membro — condizione che secondo la legge di questo Stato dev'essere soddisfatta nel momento in cui l'interessato chiede di poter versare con effetto retroattivo contributi volontari per l'assicurazione di vecchiaia — non può considerarsi soddisfatta quando la persona che presenta la domanda risulta, in quel momento, affiliata ad un regime di assicurazione obbligatoria di un altro Stato membro».

La Commissione formula quindi alcune osservazioni in merito ai commenti del giudice nazionale circa la natura eccessivamente

restrittiva di questo orientamento giurisprudenziale.

Per quanto riguarda *la prossima soppressione di ogni vincolo limitativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno degli Stati membri e il fatto che siano passati dieci anni dalla sentenza Vigier*, la Commissione ammette che si presenta oggi un nuovo panorama giuridico. In proposito essa cita l'art. 8A, secondo comma, del Trattato (l'instaurazione progressiva, entro il 31 dicembre 1992, di un mercato interno che comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale tra l'altro è assicurata la libera circolazione delle persone), le tre direttive che prevedono un diritto di soggiorno generalizzato sul territorio degli Stati membri a favore di quanti provengano da uno Stato membro (direttive del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, 90/365/CEE, 90/366/CEE, GU L 180 del 13 luglio 1990, pagg. 26, 28 e 30), la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo il 9 dicembre 1989, in applicazione dell'art. 117 del Trattato CEE che ha ribadito, al punto 10, primo comma, l'importanza del diritto di ogni lavoratore europeo ad una «protezione sociale adeguata»; infine, la proposta della Commissione mirante ad estendere il campo di applicazione dei precitati regolamenti n. 1408/71 e n. 574/72 a tutte le persone assicurate nei vari regimi nazionali di previdenza sociale (GU C 46 del 22 febbraio 1992).

Essa ritiene tuttavia che questo nuovo contesto non abbia mutato nulla per quanto riguarda i fondamenti giuridici ed i principi fondamentali in merito al coordinamento dei regimi nazionali e di previdenza sociale, rispetto alla situazione di diritto su cui si fondava la giurisprudenza della Corte soprammenzionata.

Per quanto riguarda *l'eventuale violazione dei principi del Trattato che regolano la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e la loro previdenza sociale*, la Commissione sostiene che l'interpretazione che la Corte dà al regolamento n. 1408/71, in particolare nella sentenza 15 luglio 1964 (causa 100/63, Van den Veen, Racc. pag. 1105, punto II.1 della motivazione), e confermata dalle sentenze 13 luglio 1966 (causa 4/66, Hagenbeek, Racc. pag. 617), 5 luglio 1967 (causa 1/67, Ciecheiski, Racc. pag. 235) e 28 maggio 1974 (causa 191/73, Niemann, Racc. pag. 571), è conforme alla ratio degli artt. 48 e seguenti del Trattato. Da detta giurisprudenza, la Commissione evince che in base all'art. 51 del Trattato un lavoratore migrante non può mai perdere il diritto alla prestazione previdenziale nel caso in cui abbia lavorato in più Stati membri, dovendosi cumulare i periodi assicurativi effettuati nei diversi regimi nazionali, come se fossero stati effettuati in un unico Stato. Essa ne conclude che, se il sistema del cumulo non può mai produrre effetti sfavorevoli rispetto alla situazione in cui il lavoratore si sarebbe trovato in uno Stato membro senza il cumulo, vale anche il limite opposto: al lavoratore migrante, col sistema del cumulo, non possono essere attribuiti vantaggi superiori rispetto a quanto gli sarebbe spettato in base alla legislazione dello Stato membro di riferimento (essa cita in proposito la sentenza Niemann, punti 5-7 della motivazione).

La Commissione osserva che la Corte fa sempre riferimento ad un determinato regime nazionale e non ad un generico «regime comunitario» in quanto «i regolamenti non hanno istituito un regime comune di previdenza sociale, bensì hanno lasciato sussistere regimi *distinti* che danno luogo a crediti *distinti* nei confronti di enti distinti con i quali il destinatario delle prestazioni possiede i diritti diretti a norma, vuoi del solo diritto nazionale, vuoi del diritto nazionale completato, se del caso, dal diritto comunitario»

(sentenza 6 marzo 1979, causa 100/78, Rossi, Racc. pag. 831, punto 13 della motivazione, confermata dalle sentenze 12 giugno 1980, causa 733/79, Laterza, Racc. pag. 1915, punto 8 della motivazione; 9 luglio 1980, causa 807/79, Gravina, Racc. pag. 2205, punto 7 della motivazione; 10 marzo 1983, causa 232/82, Baccini II, Racc. pag. 583, punto 17 della motivazione). Essa osserva inoltre che sono solo ed esclusivamente le legislazioni nazionali che attribuiscono il titolo giuridico per il conseguimento dei benefici previdenziali e che l'affiliazione è pertanto una condizione *sine qua non* per poterne usufruire (cita in proposito la sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/86, Pinna, Racc. pag. 1, punti 20 e 21 della motivazione, e la sentenza 28 novembre 1991, causa C-186/90, Durighello, Racc. pag. I-5773, punti 14 e 15 della motivazione). Orbene, nel caso di specie, la signora Baglieri non è mai stata affiliata ad alcun regime italiano di previdenza sociale: le fa pertanto difetto il presupposto logico-giuridico per l'applicazione della normativa comunitaria sul cumulo.

La Commissione afferma che l'interessata non può ovviare all'impossibilità di ottenere quanto pretende sulla base dell'interpretazione dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71, facendo ricorso agli artt. 48, 51 e 118 del Trattato, come potrebbe suggerire l'ordinanza di rinvio. La Commissione giustifica ciò con tre argomentazioni: innanzi tutto, l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 costituisce la regolamentazione specifica in materia (lex specialis); inoltre, l'esistenza di una base giuridica autonoma risulta a suo parere incompatibile con la sentenza Rossi, sopra citata, secondo cui non esiste un regime comune di previdenza sociale bensì «regimi *distinti* che danno luogo a crediti *distinti* nei confronti di enti *distinti*»; infine, nella sopra citata sentenza Troiani, la Corte ha concluso che spetta allo Stato membro determinare le condizioni di affiliazione ad un regime previdenziale, purché non vengano operate discriminazioni fondate sulla nazionalità.

Per quanto riguarda *le eventuali situazioni di sfavore all'interno del gruppo dei lavoratori migranti, a seconda dello Stato membro o dello Stato terzo in cui lavorino*, la Commissione osserva che la legge italiana 3 ottobre 1987, n. 398, prevede un regime di previdenza sociale speciale riguardante i lavoratori migrati in paesi terzi, del tutto privo di interesse nel caso di specie. Essa immagina che un italiano che lavora in Germania possa eventualmente trovarsi in una situazione meno favorevole rispetto ad un altro che lavora in un paese terzo con cui l'Italia non ha concluso un accordo bilaterale, ma sottolinea che detta situazione non rileva per il diritto comunitario.

Infine, la Commissione, ritenendo che l'interpretazione data dalla Corte dell'art. 9, n. 2, resta sempre valida, invita a risolvere la questione posta dalla Corte suprema di cassazione come segue:

«L'art. 9, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati ed ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, deve essere interpretato nel senso che le condizioni dell'affiliazione di un regime di assicurazione obbligatoria in uno Stato membro — condizione che secondo la legge di questo Stato deve essere necessariamente soddisfatta nel momento in cui l'interessato chiede di poter essere ammesso a versare contributi volontari per l'assicurazione d'invalidità — non può considerarsi soddisfatta quando la persona che presenta la domanda non possa vantare alcun periodo di contribuzione obbligatoria utile per acquistare la qualità di assicurato a norma della

legislazione sociale di tale Stato membro, avendo esercitato un unico pregresso periodo lavorativo in un altro Stato membro, ove può vantare un periodo di contribuzione obbligatoria pari agli anni di lavoro ivi prestati».

2. L'INPS osserva che l'art. 9, n. 2, è sempre stato interpretato dalla Corte di Cassazione nel senso che esso prende in considerazione i periodi compiuti ai fini del cumulo, ed aggiunge che la Corte di giustizia ha anch'essa interpretato detto articolo nello stesso senso (sentenza 27 gennaio 1981, Vigier, sopra citata). L'ente ritiene giustificata detta giurisprudenza in quanto la norma de qua prevede il cumulo dei periodi di assicurazione solo al fine di completare i requisiti previsti dalle normative nazionali. Orbene, nella presente fattispecie, non si è effettuato alcun versamento dei contributi previdenziali secondo il regime italiano.

A parere dell'INPS, detta interpretazione è altresì confermata dall'art. 13, n. 2, lett. e), del regolamento (CEE) n. 1408/71, che consente di far ricorso al cumulo dei periodi di assicurazione esteri con la contribuzione figurativa per servizio militare accreditata in Italia. Detta norma recita:

«la persona chiamata o richiamata alle armi o al servizio civile da uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato. Se il beneficio di tale legislazione è subordinato al compimento di periodi di assicurazione prima della chiamata alle armi o al servizio civile o dopo il congedo dal servizio militare o dal servizio civile, i periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro sono computati, nella misura necessaria, come se si trattasse di periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione del primo Stato (...)».

L'INPS sostiene che detta norma configura, nel sistema comunitario, un'eccezione giustificata dalla natura particolare del contributo figurativo in questione. Essa è stata necessaria per consentire, ad esempio, alle persone prive di una posizione assicurativa obbligatoria in Italia e che per un certo periodo hanno prestato servizio per lo Stato, di accreditare un contributo figurativo in detto paese. Detta eccezione confermerebbe la regola del sistema: questo è fondato sui requisiti stabiliti dalle normative nazionali.

L'INPS osserva altresì che solo particolari disposizioni contenute negli accordi che legano l'Italia alla Svezia, alla Svizzera ed al Liechtenstein, consentono la contribuzione volontaria in Italia sulla base della sola contribuzione versata nei predetti paesi.

Per quanto riguarda la questione sottoposta dal giudice nazionale in merito all'interpretazione dell'art. 9, n. 2, ed in particolare se essa possa ancora essere valida «tenendo conto delle prossime scadenze cui la Comunità è chiamata ad operare e, soprattutto, nella prossima soppressione di ogni vincolo limitativo inerente alla libera circolazione dei lavoratori all'interno degli Stati membri», l'INPS osserva che si tratta di un problema «de iure condendo», che non può indurre a dare alla norma de qua un significato diverso da quello che essa ha. L'INPS ritiene inoltre che esiste una contraddizione tra la posizione assunta dalla Corte di cassazione nella sua

sentenza 2033/88 in cui essa ha ritenuto l'art. 9, n. 2, una norma chiara, e la posizione attuale che consiste nel raccomandarne una diversa interpretazione: si arriverebbe a far dire a detta norma qualcosa di diverso rispetto a quanto essa dice e a quanto è stato giudicato chiaro da parte della Corte di cassazione.

Per quanto riguarda le osservazioni del giudice nazionale in base alla quale un'interpretazione estensiva sarebbe aderente al contenuto ed allo spirito delle disposizioni di cui alla legge italiana 3 ottobre 1987, n. 398, l'INPS sottolinea che si tratta di una legge applicabile ai lavoratori italiani che esercitano la loro attività in paesi extracomunitari con cui non esistono convenzioni, e che la norma che prevede i criteri per la determinazione del versamento dei contributi è stata adottata per sgravare il datore di lavoro dall'onere della doppia contribuzione. L'INPS dubita peraltro che oggi lo Stato italiano approverebbe questa stessa legge.

L'INPS conclude invitando la Corte a dichiarare che l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che

«esso prende in considerazione i periodi lavorativi compiuti presso più Stati membri "ai fini del cumulo", ma non anche il fine di ritenere che il lavoratore, per i periodi di assicurazione maturati in un altro Stato membro, possa essere considerato come assicurato obbligatoriamente in Italia, dove chiede la prosecuzione volontaria, con la conseguenza che, a norma degli artt. 5 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e 11 della legge 12 agosto 1962, n. 1338 e successive integrazioni e modifiche, i soli contributi obbligatori versati a favore della signora Baglieri nella Repubblica federale di Germania non possono ritenersi utili per la prosecuzione volontaria in Italia».

J. C. Moitinho de Almeida

giudice relatore