CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 9 giugno 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nel presente procedimento, vertente su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione italiana, sezione del lavoro, la Corte è chiamata ad un riesame della questione se uno Stato membro possa subordinare il diritto alla prosecuzione assicurativa volontaria alla previa iscrizione dell'interessato al regime previdenziale dello Stato medesimo. La Corte suprema ha posto 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».

2. Nel prosieguo farò riferimento al regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, indicandolo come «il regolamento». Il regolamento in parola è stato modificato ed aggiornato con regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6). I successivi rimaneggiamenti (v. la versione codificata, pubblicata a scopo puramente informativo nella GU 1992, C 325, pag. 1) non hanno introdotto alcuna modifica rilevante ai fini della presente causa. L'art. 9, n. 2, del regolamento recita:

«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 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».

3. La signora Baglieri è una cittadina italiana che ha lavorato in Germania dal 23 agosto

* Lingua originale: l'inglese.

1965 al 4 aprile 1975, periodo durante il quale ha versato contributi obbligatori in forza del regime previdenziale tedesco. Essa ha poi fatto ritorno in Italia, dove il 17 dicembre 1979 ha inoltrato domanda all'ente previdenziale ricorrente (in prosieguo: l'«INPS»), per farsi riconoscere il diritto di versare contributi su base volontaria in Italia. Essa intendeva versare tali contributi per poter soddisfare i requisiti per la concessione di una pensione d'invalidità italiana. A quanto risulta, la signora Baglieri non ha mai svolto attività lavorativa in Italia né è stata iscritta ad un regime previdenziale italiano.

4. Poiché l'INPS aveva respinto la sua domanda, la signora Baglieri ha adito il Pretore di Siracusa, che ne ha accolto la domanda, sul rilievo che il diritto al versamento di contributi volontari in Italia è garantito dall'art. 9, n. 2 del regolamento. L'INPS ha impugnato a sua volta la suddetta sentenza, dapprima dinanzi al Tribunale di Siracusa, indi dinanzi alla Corte suprema di cassazione, ultimo grado di giurisdizione in Italia. L'INPS assume che l'art. 9, n. 2, del regolamento non impone ad uno Stato membro di tener conto di periodi di contribuzione maturati in un altro Stato membro se la persona interessata non è mai stata iscritta al regime previdenziale obbligatorio nel primo Stato.

La giurisprudenza attuale

5. Dall'ordinanza di rinvio della Corte suprema emerge che il detto Collegio non ignora che il quesito prospettato è, in realtà, già stato risolto dalla Corte nella sentenza pronunciata nella causa 70/80, Vigier/ Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Racc. 1981, pag. 229). Tale causa verteva sul diritto delle vittime delle persecuzioni naziste di versare retroattivamente contributi su base volontaria ad un regime previdenziale tedesco. In forza della normativa vigente, tale diritto era subordinato al requisito che l'interessato avesse la qualità di persona assicurata in forza della normativa tedesca. Nella suddetta sentenza, ai punti 18-20 della motivazione, la Corte ha così dichiarato:

«Dall'ordinanza di rinvio risulta che (...) per avere la qualità di assicurato l'interessato deve aver versato almeno un contributo in qualità di lavoratore ad un ente tedesco di previdenza sociale.

Dalla giurisprudenza della Corte, ed in particolare dalla sentenza 24 aprile 1980 (causa 110/79, Coonan, Racc. 1980, pag. 1445), risulta che qualora la legislazione di uno Stato membro subordini l'affiliazione ad 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 avrebbero dovuto essere stati maturati in precedenza nel territorio nazionale.

Di conseguenza (...) 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 le leggi 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 questo Stato membro».

Come ha spiegato l'avvocato generale Reischl nelle sue conclusioni (Racc. 1981, pag. 248),

«Trattasi unicamente di una norma (ossia l'art. 9, n. 2) 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 di 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. (...) 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».

6. Il principio enunciato nella sentenza Vigier è stato riaffermato in successive pronunce, la più recente delle quali è quella intervenuta nella causa 368/87, Hartmann Troiani/Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz (Racc. 1989, pag. 1333). Tale causa verteva sul diritto al versamento retroattivo di contributi volontari che erano stati rimborsati a seguito del matrimonio del contribuente. In forza della vigente normativa nazionale, il diritto di effettuare simili contribuzioni era subordinato all'iscrizione ad un regime previdenziale obbligatorio nello Stato membro interessato. La Corte, ai punti 12, 15 e 16 della motivazione della sentenza, ha così dichiarato:

«Conviene osservare, in limine, che una legge nazionale che subordina a certe condizioni il diritto di versare contributi volontari con effetto retroattivo nell'ambito dell'assicurazione di vecchiaia rientra nella nozione di assicurazione continuata di cui all'art. 9 del regolamento n. 1408/71.

(...)

Quanto al n. 2 dell'art. 9 del regolamento n. 1408/71, questa disposizione mira a garantire l'equivalenza dei periodi assicurativi maturati in diversi Stati membri, in modo che gli interessati possono soddisfare la condizione di una durata minima di periodi assicurativi quando una legislazione nazionale faccia dipendere da tale condizione l'ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata.

Per contro, la citata norma non regola, come si ricava dal suo testo, le altre condizioni cui le legislazioni dei singoli Stati membri possono subordinare la concessione di un diritto, quale il diritto di versare contributi nell'ambito di un regime di assicurazione volontaria o facoltativa continuata».

La Corte ha precisato quindi che la suddetta conseguenza non era incompatibile con gli artt. 48 e 51 del Trattato, rilevando, al punto 21 della motivazione, che:

«È vero che, come la Corte ha dichiarato nella sua sentenza 25 febbraio 1986 (Spruyt, causa 284/84, Racc. pag. 685, punto 19 della motivazione), lo scopo degli artt. 48 e 51 del Trattato non sarebbe raggiunto se i lavoratori, come conseguenza dell'esercizio del diritto alla libera circolazione, dovessero essere privati dei vantaggi previdenziali

garantiti loro dalla legge di uno Stato membro. Tuttavia, come la Corte ha del resto affermato nelle sue sentenze del 24 aprile 1980 (Coonan, causa 110/79, Racc. 1980, pag. 1445, punto 12 della motivazione) e 24 settembre 1987 (de Rijke, causa 43/86, Racc. 1987, pag. 3611, punto 12 della motivazione) spetta alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare le condizioni del diritto o dell'obbligo di affiliarsi ad un regime di previdenza sociale o a questo o quel ramo di tale regime, purché non venga operata a questo proposito alcuna discriminazione fra i cittadini dello Stato ospitante e i cittadini degli altri Stati membri (...)».

7. Dalla giurisprudenza testé citata emerge pertanto che la Corte ha ripetutamente affermato il principio secondo cui lo Stato membro interessato ha facoltà di stabilire le condizioni relative all'affiliazione ai regimi previdenziali dello Stato medesimo e che tali condizioni non vengono infirmate da disposizioni come quelle dell'art. 9, n. 2, del regolamento, che riguardano esclusivamente il cumulo di periodi di contribuzione maturati in diversi Stati membri ai fini del soddisfacimento dei requisiti relativi al periodo contributivo minimo. Ne consegue che l'art. 9, n. 2, non osta a che uno Stato membro subordini l'ammissione alla prosecuzione assicurativa volontaria alla previa iscrizione ad un regime previdenziale nello Stato medesimo.

Sulla questione del riesame della giurisprudenza finora intervenuta

8. La Corte suprema fa rilevare, tuttavia, che la Corte potrebbe essere indotta ad un riesame della sua interpretazione dell'art. 9, n. 2, del regolamento, indicando come motivo per un tale riesame, in primo luogo, l'«imminente rimozione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori» all'interno della Comunità, con il che la Corte suprema sembra intendere l'instaurazione del mercato interno di cui all'art. 8A del Trattato. In secondo luogo, la Corte suprema richiama quelli che essa definisce «principi del Trattato CEE relativi alla libera circolazione dei lavoratori all'interno degli Stati della Comunità e, dunque, dei loro regimi di previdenza sociale», i quali sono, essa prosegue, «intesi a tutelare (ed a trattare in modo uguale) situazioni che sono già state acquisite nel territorio della Comunità». Infine, la Corte suprema osserva che un'interpretazione indebitamente restrittiva dell'art. 9, n. 2, potrebbe collocare i lavoratori che si spostano all'interno della Comunità in posizione deteriore rispetto a quelli che hanno lavorato in Stati terzi.

9. La Commissione ha convincentemente dimostrato, nelle proprie osservazioni scritte, che nessuno dei suddetti rilievi formulati dalla Corte suprema costituisce un valido motivo per modificare l'attuale interpretazione della Corte sull'art. 9, n. 2. Sui suddetti rilievi, comunque, mi soffermerò brevemente nel prosieguo di questa esposizione.

a) La realizzazione del mercato interno

10. Come si è sottolineato, il primo rilievo mosso dalla Corte suprema trae argomento dalla realizzazione del mercato interno ai sensi dell'art. 8A del Trattato, articolo aggiunto dall'Atto unico europeo, che così dispone:

«La Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato

interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992, conformemente alle disposizioni del presente articolo e degli artt. 8B, 8C e 28, dell'art. 57, paragrafo 2, dell'art. 59, dell'art. 70, paragrafo 1, e degli artt. 84, 99, 100A e 100B e senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente Trattato.

Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato».

Come ha precisato la Commissione, il Consiglio ha effettivamente adottato tre direttive volte ad estendere il diritto di residenza in un altro Stato membro a talune categorie di persone — in particolare alle persone in possesso di mezzi di sostentamento autonomi, ai pensionati ed agli studenti — alcune delle quali in precedenza non fruivano direttamente del diritto alla libera circolazione in forza del Trattato [1]. La Commissione ha inoltre presentato una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento n. 1408/71, la quale, se adottata dal Consiglio, amplierebbe in linea di principio la portata del regolamento fino ad includere nel suo ambito di applicazione tutte le persone assicurate; s'intende che, allo stato attuale, il regolamento riguarda solo le persone che svolgono attività lavorativa subordinata o autonoma, insieme ai loro familiari o superstiti [2].

11. Come si evince chiaramente dai relativi preamboli, queste direttive, insieme alla proposta di modifica del regolamento, perseguono l'obiettivo di garantire la realizzazione del mercato interno ai sensi dell'art. 8A del Trattato. Risulta tuttavia evidente dalla formulazione letterale dell'art. 8A che questo articolo non è di per sé inteso all'armonizzazione delle normative degli Stati membri relative alla libera circolazione delle persone. Benché il termine del 31 dicembre 1992 prescritto dall'art. 8A sia ormai scaduto, il decorso di tale termine non può considerarsi produttivo di un simile effetto di armonizzazione.

12. Tale conclusione trova conferma nella disamina degli artt. 100A e 100B del Trattato, inseriti nel medesimo dall'Atto unico europeo al fine di agevolare l'attuazione degli scopi prefissi nell'art. 8A. Deve anzitutto rilevarsi come le norme fiscali, quelle relative alla libera circolazione delle persone e quelle concernenti i diritti e gli interessi dei lavoratori subordinati restino escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 100A: v. il n. 2 di quest'ultimo articolo. Quanto alle norme che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 100A, dispone l'art. 100B, n. 1, che nel corso del 1992 la Commissione procede, con ciascuno Stato membro, ad un inventario delle disposizioni legislative che non sono state oggetto di armonizzazione ai sensi di quest'articolo. Aggiunge il capoverso dell'art. 100B, n. 1, che:

1 — V. direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno, direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/365/CEE, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, e direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/366/CEE, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU 1990, L 180, rispettivamente a pagg. 26, 28 e 30). Va segnalato che l'ultima direttiva è stata annullata dalla Corte con la sentenza pronunciata nella causa C-295/90, Parlamento/Consiglio (Racc. 1992, pag. I-4193), in quanto essa era basata su un fondamento giuridico erroneo (l'art. 235 del Trattato anziché l'art. 7 del medesimo). La Corte ha tuttavia fatto salvi gli effetti della direttiva, nelle more di una sua nuova adozione alla stregua della base giuridica corretta.

2 — Per il testo di questa proposta, v. GU 1992, C 46, pag. 1.

«Il Consiglio, deliberando secondo le disposizioni dell'art. 100A, può decidere che talune disposizioni in vigore in uno Stato membro devono essere riconosciute come equivalenti a quelle applicate da un altro Stato membro».

Pertanto, anche nell'ipotesi di disposizioni rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 100A — l'articolo del Trattato concernente lo specifico obiettivo di garantire la realizzazione del mercato interno ai sensi dell'art. 8A —, è ancora necessaria un'ulteriore azione del Consiglio affinché le disposizioni degli Stati membri siano riconosciute equivalenti. Tale conclusione mi sembra, a fortiori, doversi trarre in caso di disposizioni, come quelle in esame nel caso di specie, che esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 100A. Un'ulteriore conferma può ravvisarsi inoltre nella dichiarazione relativa all'art. 8A del Trattato CEE, allegata all'atto finale che ha adottato l'Atto unico europeo, secondo la quale la fissazione della data del 31 dicembre 1992 «non determina effetti giuridici automatici». Sebbene la sua natura ed i suoi effetti debbano ancora essere precisati [3], tale dichiarazione appare incompatibile con l'idea che la fissazione del termine in parola abbia l'effetto di incidere sulla sfera di applicazione delle normative previdenziali.

3 — Sulla natura della dichiarazione e sui possibili effetti giuridici della scadenza del termine prescritto nell'art. 8A, v. H. G. Schermers, The effect of the date 31 December 1992, in *Common Market Law Review* 28 (1991), pagg. 275-289. V. altresì A. G. Toth, The legal status of the declarations annexed to the Single European Act, in *Common Market Law Review* 23 (1986), pagg. 803-812.

13. Può dunque affermarsi che il decorso del termine stabilito per la realizzazione del mercato interno non può di per sé involgere l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere l'iscrizione ad un regime previdenziale di un altro Stato membro come equivalente all'iscrizione al regime previdenziale nazionale, anche qualora il reciproco riconoscimento sia da ritenere indispensabile ai fini della realizzazione del mercato interno. Ne consegue che l'attuale giurisprudenza della Corte sull'art. 9, n. 2, del regolamento non risulta direttamente infirmata per effetto della scadenza del suddetto termine. Talché, in difetto di una normativa che disponga un tale riconoscimento reciproco, ciascuno Stato membro mantiene integra la propria facoltà di stabilire i requisiti per l'iscrizione al proprio regime previdenziale nazionale.

b) La libera circolazione dei lavoratori

14. A mio giudizio, l'attuale interpretazione attribuita dalla Corte all'art. 9, n. 2, non viene infirmata neppure da considerazioni fondate sui principi del Trattato relativi alla libera circolazione dei lavoratori. Come si è rilevato nel precedente punto 6, la Corte ha sottolineato che la propria interpretazione è pienamente conforme tanto all'art. 48 quanto all'art. 51 del Trattato. S'intende che le norme del regolamento vanno interpretate in armonia con gli scopi prefissi dagli artt. 48 e 51, che consistono nel far sì che un lavoratore non perda, in conseguenza dell'esercizio del proprio diritto alla libera circolazione garantito dal Trattato, i vantaggi previdenziali assicuratigli dalla normativa di un singolo Stato membro: v. sentenze pronunciate

nelle cause 254/84, De Jong/Sociale Verzekeringsbank (Racc. 1986, pag. 671, punto 15 della motivazione) e causa 368/87, Hartmann Troiani, citata sopra al paragrafo 6, punto 21 della motivazione. Dal che tuttavia non discende che un lavoratore che eserciti il proprio diritto alla libera circolazione abbia titolo per essere iscritto ad un regime previdenziale nello Stato membro di sua scelta. Invero, in difetto di armonizzazione delle normative previdenziali degli Stati membri, una simile libertà di scelta potrebbe risolversi nell'addossare un intollerabile onere a quegli Stati membri le cui discipline in materia previdenziale siano più liberali rispetto ad altre.

15. Nella fattispecie in esame, è assodato che la signora Baglieri non ha perduto, a causa del lavoro prestato in Germania, alcun diritto di versare contributi volontari che le fosse già riconosciuto in virtù della normativa italiana. È pur vero che, se avesse lavorato in Italia anziché in Germania, essa avrebbe avuto la possibilità di maturare un simile diritto. D'altra parte, però, essa non avrebbe conseguito i diritti da lei già acquisiti grazie alla propria iscrizione ad un regime previdenziale tedesco. È ovvio che qualora un lavoratore non fosse in grado, per via del lavoro prestato in più di uno Stato membro, di soddisfare i requisiti prescritti per ottenere i vantaggi previdenziali in uno degli Stati membri nei quali egli ha prestato lavoro, verrebbe a profilarsi un potenziale ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori. Tale ostacolo viene tuttavia rimosso dalle norme del regolamento, tra cui l'art. 9, n. 2, le quali consentono l'aggregazione di periodi di contribuzione maturati in diversi Stati membri.

c) La parità di trattamento rispetto ai lavoratori migranti in paesi terzi

16. Infine, la Corte suprema ritiene che l'attuale interpretazione attribuita dalla Corte all'art. 9, n. 2, potrebbe risolversi, alla luce della normativa nazionale, in un trattamento più sfavorevole per quei lavoratori che abbiano esercitato il proprio diritto alla libera circolazione all'interno della Comunità, rispetto a coloro che abbiano prestato lavoro in uno Stato terzo. A quanto sembra, la normativa italiana contempla norme speciali per il versamento di contributi previdenziali in favore di questi lavoratori, intese a tutelare i loro diritti a prestazioni previdenziali italiane. Il diritto comunitario, certo, non osta a che uno Stato membro riconosca simili vantaggi alle persone che si recano a lavorare in uno Stato terzo, potendo anzi queste disposizioni risultare necessarie per tutelare la posizione previdenziale di coloro che prestano lavoro in uno Stato terzo con il quale lo Stato membro in questione non abbia stipulato alcun accordo bilaterale. Ciò non toglie, tuttavia, che il diritto comunitario non prescrive che analoghi vantaggi debbano essere riconosciuti ai lavoratori migranti che si recano in un altro Stato membro. La posizione previdenziale di questi lavoratori è in ogni caso tutelata dalle disposizioni del regolamento che impongono la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante e che prevedono la possibilità di cumulo dei periodi di contribuzione maturati in diversi Stati membri.

Conclusione

17. Pertanto, la conclusione alla quale sono pervenuto è che i rilievi mossi dalla Corte suprema non giustificano un allontanamento dalla giurisprudenza attuale della Corte in ordine all'art. 9, n. 2, del regolamento. Come si è rilevato, questa giurisprudenza ha precisato che, ai fini dell'applicazione dell'articolo anzidetto, spetta allo Stato membro interessato stabilire i requisiti di affiliazione ai propri regimi previdenziali nazionali, sempreché non vi sia alcuna discriminazione tra cittadini dello Stato membro e quelli di altri Stati membri.

18. Conseguentemente, propongo di risolvere la questione deferita dalla Corte suprema di cassazione nel seguente modo:

«L'art. 9, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, dev'essere interpretato nel senso che esso non fa obbligo ad uno Stato membro di prendere in considerazione periodi di contribuzione maturati in forza della normativa di un altro Stato membro, qualora la persona interessata non sia mai stata iscritta ad un regime previdenziale nel primo Stato membro e tale iscrizione costituisca un presupposto per l'ammissione ad un regime assicurativo volontario o facoltativo in forza della normativa di questo Stato».