CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 22 aprile 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Qualora i soggetti che abbiano pagato contributi al regime previdenziale tedesco abbiano diritto al rimborso dei medesimi allorquando siano soggetti al regime previdenziale speciale per i pubblici dipendenti tedeschi, il diritto comunitario legittima di tali contributi il rimborso a coloro che si iscrivano al regime previdenziale speciale dei pubblici dipendenti di un altro Stato membro? Questa è sostanzialmente la questione sollevata dal Sozialgericht di Reutlingen, che l'ha così formulata:

«Se gli artt. 9, 10, n. 2, 13, n. 2, lett. d), del regolamento (CEE) n. 1408/71 debbano essere interpretati nel senso che il diritto alla restituzione dei contributi ai sensi del diritto nazionale sussiste anche quando un lavoratore non è soggetto ad un regime previdenziale per pubblici dipendenti conformemente alla normativa nazionale, bensì a un analogo regime previdenziale conformemente alla normativa di un altro Stato membro».

La normativa comunitaria

2. Il 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 (in prosieguo: il «regolamento»), è stato modificato e aggiornato dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6). Ulteriori modifiche (v. la versione coordinata pubblicata, solo per informazione, nella GU 1992, C 325, pag. 1) non vi hanno apportato alcun cambiamento rilevante.

3. L'art. 3, n. 1, del regolamento così dispone:

«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 ciasuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, fatte salve le disposizioni particolari del presente regolamento».

A norma dell'art. 4, n. 4:

«Il presente regolamento non si applica (...) né ai regimi speciali dei pubblici impiegati o del personale assimilato».

* Lingua originale: l'inglese.

L'art. 9, n. 1, così dispone:

«Le disposizioni della legislazione di uno Stato membro che subordinano l'ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata alla residenza nel territorio di tale Stato non sono opponibili a coloro che risiedono nel territorio di un altro Stato membro, purché siano stati soggetti, in un momento qualsiasi della loro carriera trascorsa, alla legislazione del primo Stato in qualità di lavoratori subordinati o autonomi».

Specifiche modalità applicative della normativa in materia di contributi volontari ai regimi previdenziali tedeschi sono contemplate al punto C.7 dell'allegato VI del regolamento, il quale, segnatamente, così dispone:

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

(...);

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

(...)».

Ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento:

«Se la legislazione di uno Stato membro subordina il rimborso dei contributi alla condizione che l'interessato abbia cessato di essere soggetto all'assicurazione obbligatoria, tale condizione non è considerata soddisfatta fintantoché l'interessato sia soggetto, in qualità di lavoratore subordinato o autonomo, all'assicurazione obbligatoria in virtù della legislazione di un altro Stato membro».

A norma dell'art. 13, n. 1, le persone cui si applica il regolamento sono soggette in linea di principio alla legislazione di un solo Stato membro e, a norma dell'art. 13, n. 2, lett. d), gli impiegati pubblici e il personale assimilato sono, in linea di principio, soggetti alla legislazione dello Stato membro al quale appartiene l'amministrazione da cui essi dipendono.

Il contesto della causa

4. La ricorrente nella causa principale è una cittadina francese la quale, dopo essere divenuta insegnante in Francia, ha lavorato in Germania dal 1973 al 1977. Durante tale periodo, pagava contributi obbligatori al regime previdenziale dei lavoratori subordinati. Tale regime è gestito dal Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (ente previdenziale federale degli impiegati), resistente nella causa principale. I contributi della ricorrente al regime del resistente (in prosieguo: i «contributi tedeschi») assommavano ad un periodo di contribuzione globale inferiore a 60 mesi, che è il lasso di tempo minimo richiesto onde poter fruire di una pensione di vecchiaia. Dall'ordinanza di rinvio emerge che, a far data dal 1973, la ricorrente dovette obbligatoriamente versare contributi per il regime francese di previdenza sociale per i pubblici dipendenti, pur continuando a risiedere in Germania. Nel 1990,

essa decideva di tornare in Francia per occuparvi un posto di dipendente pubblico e chiedeva pertanto il rimborso della metà dell'importo totale dei contributi tedeschi. Il resistente opponeva un diniego a tale richiesta in data 19 settembre 1990 e respingeva il reclamo della ricorrente dell'11 gennaio 1991. Attualmente, la ricorrente è dipendente della pubblica amministrazione francese e risiede in Francia.

5. Dagli atti di causa risulta che chi, avendo versato gli stessi contributi pagati dalla ricorrente e occupi un posto di pubblico dipendente non già francese, ma tedesco, ha diritto al rimborso di cui trattasi. Vi avrebbe diritto in quanto, date tali circostanze, non potrebbe più versare contributi volontari al regime del resistente in quanto iscritta non più presso di essa, ma al regime speciale dei pubblici dipendenti tedeschi. In tal modo il non aver diritto a versare contributi volontari diventa il requisito al quale la normativa tedesca in materia vincola il diritto al rimborso. La ricorrente può invece versare contributi volontari e l'averli versati per un periodo contributivo globale di 60 mesi le avrebbe dato diritto a conseguire la pensione tedesca una volta raggiunta l'età di 65 anni. Si deve osservare che, in forza dell'art. 9, n. 1, del regolamento, nonché del punto C.7, lett. b), dell'allegato VI, la ricorrente mantiene il diritto alla prosecuzione volontaria anche se risiede attualmente in Francia. Tuttavia, pare che essa abbia preferito rinunciare ai contributi volontari per ottenere, in loro vece, il rimborso di quelli già versati.

Analisi della questione pregiudiziale

6. Il Sozialgericht osserva che la normativa tedesca in materia potrebbe essere in contrasto con il principio della parità di trattamento posto dal diritto comunitario, segnatamente dall'art. 3, n. 1, del regolamento, in quanto non è possibile interpretare la normativa tedesca nel senso di equiparare la ricorrente ad un pubblico dipendente tedesco. Come abbiamo visto, un pubblico dipendente tedesco il quale abbia versato contributi obbligatori per meno di 60 mesi può, al momento dell'entrata in servizio, chiedere il rimborso della metà dell'importo globale dei suoi contributi, possibilità che è preclusa a chi divenga pubblico dipendente in un altro Stato membro. Il Sozialgericht osserva inoltre come sia pacifico che la pensione concessa in forza del regime previdenziale tedesco dei pubblici dipendenti è in gran parte simile a quella disposta per le medesime dal relativo regime previdenziale francese.

7. Onde poter risolvere la questione sollevata, si devono a mio avviso prendere in esame due elementi. In primo luogo occorre stabilire se il diritto al rimborso dei contributi da parte del resistente debba considerarsi un elemento del regime speciale dei pubblici dipendenti tedeschi. In caso affermativo, è chiaro che la ricorrente non potrebbe vantare alcun diritto al rimborso, in quanto i regimi previdenziali dei pubblici dipendenti sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento in forza dell'art. 4, n. 4. Invece, se tale diritto è inquadrato nel regime proprio dei pubblici dipendenti, il

problema è allora se la ricorrente possa vantare la parità di trattamento rispetto ad un pubblico dipendente tedesco, in forza dell'art. 3, n. 1, del regolamento. Analizzerò nell'ordine tali due punti.

a) Regime previdenziale dei pubblici dipendenti

8. A parere del governo tedesco, il diritto al rimborso di cui godono i pubblici dipendenti tedeschi va considerato come parte integrante del regime previdenziale speciale dei medesimi, in quanto tale escluso dall'ambito applicativo del regolamento in forza dell'art. 4, n. 4, del medesimo. Sempre il governo tedesco osserva che il diritto al rimborso è conseguenza del non essere i pubblici dipendenti tedeschi soggetti all'obbligo di versare contributi obbligatori al regime previdenziale dei normali impiegati e del non potere essi versare contributi volontari. Nondimeno, pare che i pubblici dipendenti i quali abbiano versato contributi al resistente per almeno 60 mesi abbiano diritto alla prosecuzione volontaria e che quindi sia loro preclusa ogni possibilità di rimborso.

9. È quindi chiaro che già la semplice circostanza di essere pubblico dipendente in Germania non è sufficiente ai fini del rimborso dei contributi, nonostante lo sia allorquando il periodo contributivo sia inferiore a 60 mesi. Né essa è condizione necessaria, in quanto pare che possano godere del diritto al rimborso anche altre categorie, come ad esempio i cittadini di paesi terzi i quali non possono acquisire diritti pensionistici mediante i loro contributi. Il diritto al rimborso non si configura quindi come un elemento caratteristico del regime dei pubblici dipendenti.

10. Comunque sia, il diritto al rimborso di contributi versati a regime di normali impiegati non è un elemento facente parte del regime speciale dei pubblici dipendenti; è più logico ritenere che tale diritto sia connesso al regime in forza del quale sono stati versati i contributi.

11. Ritengo quindi che la questione del diritto al rimborso dei contributi versati al regime del resistente che si dà per taluni pubblici dipendenti, non sia esclusa dall'ambito applicativo del regolamento in forza dell'art. 4, n. 4. Si deve pertanto accertare se il diniego del resistente di rimborsare la ricorrente sia in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento.

b) Il diritto alla parità di trattamento

12. Il governo osserva che la propria normativa nazionale equipara la ricorrente ad ogni impiegato tedesco, non pubblico dipendente, il quale abbia versato contributi obbligatori al resistente, e abbia poi cessato di essere soggetto ad assicurazione obbligatoria. La ricorrente, alla stregua di tale tipo di impiegati, può versare contributi a titolo volontario e perciò, eventualmente, maturare poi il diritto ad una pensione, ma non ha diritto al rimborso dei contributi versati. L'art. 3, n. 1, del regolamento non sembra prima facie esigere altro. Come il governo tedesco ha sottolineato in udienza, sebbene pure i pubblici dipendenti siano soggetti ad un trattamento diverso da altre persone che abbiano cessato di essere soggette ad assicurazione obbligatoria dopo aver versato contributi per meno di 60 mesi, è però anche vero che il loro status diverge da quello di queste ultime. Diversamente da quanto accade per chi si trovi nella stessa posizione della ricorrente, il pubblico dipendente tedesco non avrà alcun diritto

alla prosecuzione volontaria. Il diritto al rimborso può così configurarsi come la compensazione per l'impossibilità di versare contributi volontari, e, perciò, di acquisire diritti pensionistici in forza del regime del resistente. Il governo tedesco fa inoltre presente che versare contributi volontari è, in linea di principio, più vantaggioso che ottenere il rimborso, in quanto quest'ultimo comprenderà unicamente la metà dei contributi (corrispondenti a quelli versati dal dipendente, piuttosto che dal datore di lavoro) e la pensione che alla fine si otterrà sarà indicizzata.

13. Il diritto al rimborso può in taluni casi apparire più vantaggioso che non quello all'assicurazione volontaria, o viceversa, a seconda della posizione dell'interessato. È perciò dubbio che si possa parlare, in tale caso, di discriminazione: v. causa 810/79, Überschär/Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Racc. 1980, pag. 2747, punto 17 della motivazione). Oltre a ciò, anche in un caso singolo può risultare difficile individuare quale diritto sia più vantaggioso; i due benefici, infatti, non sempre sono valutabili comparativamente, in quanto il primo rappresenta un'agevolazione pecuniaria immediata, mentre con il secondo si può ottenere una prestazione futura in cambio di un esborso presente. Comunque stiano le cose, però, è manifesto che la posizione del pubblico dipendente tedesco che non abbia alcun diritto a versare contributi volontari al resistente diverge oggettivamente dalla posizione della ricorrente.

14. A parere della Commissione, la ricorrente ha il diritto all'equiparazione ad un pubblico dipendente tedesco, e non solamente quello alla parità di trattamento con un normale impiegato di tal paese. Come la Commissione ha rilevato, l'art. 3, n. 1, del regolamento vieta non solamente la discriminazione diretta fondata sulla cittadinanza, ma anche l'indiretta, la quale, mediante altri tipi di distinzione, conduce, in pratica, allo stesso risultato: v. causa 1/78, Kenny/Insurance Officer (Racc. 1978, pag. 1489, punti 16-20 della motivazione). Gli impiegati soggetti in Germania al regime speciale dei pubblici dipendenti sono di norma cittadini tedeschi, contrariamente a quanto accade per i lavoratori migranti, i quali ritornano come pubblici dipendenti nel loro Stato membro di origine, del quale, di norma sono cittadini. A parere della Commissione, la disparità di trattamento tra tali due categorie di lavoratori costituisce una discriminazione indiretta, in contrasto con l'art. 3, n. 1, del regolamento.

15. Contrariamente a quanto afferma la Commissione, tuttavia, non mi sembra che tale disparità di trattamento possa essere considerata una discriminazione vietata dall'art. 3, n. 1. È vero che i lavoratori migranti che rientrano nel loro Stato di origine per lavorarvi come pubblici dipendenti vengono a trovarsi, sotto il profilo del rimborso, in una situazione diversa da quella dei lavoratori alle dipendenze della pubblica amministrazione tedesca. Dall'altro lato, come abbiamo visto prima, essi sono però equiparati ad ogni altro lavoratore cittadino comunitario che non sia più soggetto ad assicurazione obbligatoria in Germania. Tali lavoratori, per mezzo di contributi volontari, potranno maturare il periodo minimo di 60 mesi richiesto per l'ottenimento di una pensione. Non è ben chiaro perché dovrebbe chiedersi alla Germania di equiparare i pubblici dipendenti di altri Stati membri ai propri, o di porre i lavoratori migranti che ritornano a lavorare presso l'amministrazione di

origine in una posizione diversa da quelli che tornano a lavorare nel settore privato. Come abbiamo visto, entrambe le categorie di lavoratori migranti di ritorno hanno il diritto di versare contributi volontari e, sotto tale profilo, gli interessati hanno uno status diverso da quello dei pubblici dipendenti tedeschi che beneficiano del diritto al rimborso. Pertanto, mi sembra che, sotto il profilo dell'art. 3, n. 1, il diritto della ricorrente alla prosecuzione volontaria costituisca motivo sufficiente per negarle il rimborso dei contributi anteriormente versati.

16. Beninteso, la situazione si porrebbe in modo diverso qualora la legislazione tedesca non conferisse ad alcun lavoratore il diritto ad assicurazione volontaria. Se ai pubblici dipendenti tedeschi fosse dato il diritto al rimborso dei contributi obbligatori, e ad altre categorie di lavoratori tale diritto fosse negato, potrebbe effettivamente allegarsi un'indiretta discriminazione nei confronti dei cittadini non tedeschi. Occorre però notare che in tali circostanze sarebbe assolutamente secondario che il lavoratore di cui trattasi intendesse o no lavorare come pubblico dipendente nel proprio Stato di origine. La discriminazione colpirebbe tutti i cittadini non tedeschi che hanno versato contributi obbligatori e che, per il fatto di non essere cittadini di tale Stato, fanno parte di una categoria che ha meno possibilità di avvalersi del diritto al rimborso di quante non ne abbiano i pubblici dipendenti tedeschi.

17. Nella fattispecie, la Commissione ritiene che i lavoratori migranti che rientrino per lavorare nel settore privato dovrebbero essere oggetto di trattamento diverso da quelli che, al loro ritorno, vanno soggetti al regime previdenziale speciale dei pubblici dipendenti, in quanto le due categorie fruiscono di distinti diritti in forza del regolamento (CEE) n. 1408/71. A differenza della prima categoria, alla seconda non sono applicabili le disposizioni dettate all'art. 46 del regolamento, il quale si applica a chi sia stato soggetto alla normativa previdenziale di più di uno Stato membro. L'art. 46, n. 2, impone, ai fini della concessione di pensioni di vecchiaia, che il periodo assicurativo maturato in forza della legislazione di uno Stato membro sia computato anche qualora sia insufficiente per far sorgere diritti a norma della legislazione medesima. Pertanto, il lavoratore migrante che abbia maturato un periodo assicurativo inferiore a 60 mesi in Germania, e che poi ritorni a lavorare nel settore privato in un altro Stato membro, ha diritto a che siano computati i suoi contributi tedeschi. Invece, il lavoratore migrante che al suo ritorno vada soggetto al regime speciale previsto per i pubblici dipendenti non avrà di tale diritto. Ciò è da ricondursi al fatto che il regime speciale di cui sopra è escluso dall'ambito applicativo del regolamento in forza dell'art. 4, n. 4, cosicché il lavoratore migrante non può considerarsi soggetto alla legislazione di più di uno Stato membro per il solo fatto di aver, precedentemente, lavorato in Germania.

18. È comunque manifesto che la differenza sottolineata dalla Commissione non è il risultato di una disparità di trattamento che trae le sue origini dalla legislazione nazionale, ma costituisce piuttosto una conseguenza delle norme di cui al regolamento (CEE) n. 1408/71 medesimo, e in particolare dell'esclusione dei regimi dei pubblici dipendenti ex art. 4, n. 4. A mio parere, uno Stato membro non ha l'obbligo di garantire che l'esclusione del regime dei pubblici dipendenti dall'ambito applicativo del regolamento non discrimini i lavoratori migranti che rientrino a lavorare come pubblici dipendenti nel loro Stato d'origine rispetto a coloro che ritornino per prestarvi un'attività lavorativa nel settore privato. In particolare, uno Stato non ha l'obbligo di disporre alcun rimborso di contributi in tale frangente. Come si è visto, nella specie è sufficiente che i lavoratori migranti che ritornano nel loro Stato di origine dopo aver lavorato in Germania fruiscano dello stesso diritto al versamento di contributi volontari di ogni altro lavoratore assicurato a titolo obbligatorio in tale paese.

19. A mio parere, è sbagliato ritenere che uno Stato membro sia obbligato a garantire che i lavoratori migranti che ritornano a lavorare come pubblici dipendenti in altri Stati membri siano equiparati ai propri dipendenti pubblici. Non è escluso che ciò risulti comunque impossibile, in quanto la normativa previdenziale dei pubblici dipendenti varia considerevolmente da paese a paese. La perfetta parità di trattamento può pertanto realizzarsi unicamente attraverso norme comunitarie che armonizzino la legislazione sociale degli Stati membri; laddove è comunque chiaro che il regolamento ha l'unica finalità di coordinare e non di armonizzare i regimi previdenziali nazionali: v. causa 41/84, Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie (Racc. 1986, pag. 1, punto 20 della motivazione). Oltre a ciò, i regimi previdenziali dei pubblici dipendenti non rientrano in ogni caso nell'ambito applicativo del regolamento. Pertanto, quest'ultimo non si può interpretare nel senso che impone che i pubblici dipendenti dei diversi Stati membri debbano fruire di agevolazioni, o andar soggetti ad obblighi similari.

20. Pertanto, credo che il principio della parità di trattamento di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento non sia pregiudicato dal diniego di rimborsare contributi previdenziali in un caso come quello di specie.

21. Vorrei inoltre aggiungere che tale diniego è anche compatibile con le altre norme del regolamento citate nell'ordinanza di rinvio. Come abbiamo visto, l'art. 9, n. 1, impedisce agli Stati membri di assoggettare il diritto alla prosecuzione volontaria al requisito della residenza continuata del lavoratore sul territorio dello Stato membro di cui trattasi. L'art. 9, n. 2, dispone che i periodi di assicurazione maturati sotto la legislazione di altri Stati membri siano presi in considerazione, nella misura necessaria, ai fini della concessione del diritto di cui sopra. È però indubbio che la ricorrente fruisce del diritto all'assicurazione volontaria; proprio a tale diritto essa intende rinunciare, per avvalersi di quello al rimborso. Il diritto della ricorrente

a versare contributi volontari è inoltre tutelato dalle specifiche norme attuattive del regime previdenziale tedesco di cui al punto C.7 dell'allegato VI del regolamento, già citate al punto 3. È pertanto evidente che il regolamento è volto a tutelare la posizione dei lavoratori migranti garantendo loro l'acquisizione o il mantenimento del diritto a versare contributi volontari di norma concesso ai sensi della legislazione nazionale, piuttosto che di consentir loro di chiedere il rimborso dei contributi già versati. Si osservi inoltre che l'art. 10, n. 2, limita il diritto al rimborso dei contributi in forza della legislazione di uno Stato membro: esso non contempla alcuna estensione dei diritti medesimi. Tale norma, comunque, non rileva direttamente nella fattispecie, in quanto, ai sensi dell'art. 4, n. 4, l'iscrizione della ricorrente al regime previdenziale francese dei pubblici dipendenti non può essere considerata un'«assicurazione obbligatoria» ai sensi del regolamento.

Conclusione

22. Pertanto, ritengo che la questione sollevata dal Sozialgericht di Reutlingen vada risolta nel modo seguente:

«L'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1408/71 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, non impone ad uno Stato membro di rimborsare contributi previdenziali obbligatori versati da un lavoratore il quale successivamente si rechi a lavorare nel territorio di un altro Stato membro nel quale venga iscritto al regime assicurativo speciale dei pubblici dipendenti pur conservando il diritto alla prosecuzione volontaria nel primo Stato membro, a prescindere dal fatto che chi abbia versato gli stessi contributi in forza della normativa del primo Stato e successivamente diventi pubblico dipendente all'interno di esso abbia diritto al rimborso dei contributi».