CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 26 aprile 1994 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con la domanda pregiudiziale oggetto del presente procedimento, il Centrale Raad van Beroep chiede a questa Corte di pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 51 del Trattato CEE del punto 4, lett. J (Paesi Bassi), dell'allegato VI del regolamento (CEE) 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 [1] (nel prosieguo: il «regolamento»). La pretesa incompatibilità risiederebbe nel fatto che la disposizione in questione può comportare che un (ex) lavoratore subordinato, ai fini dell'ottenimento delle prestazioni d'invalidità sulla base della legislazione di uno Stato membro, sia sottoposto, in virtù del diritto nazionale, ad un requisito supplementare (nella specie, reddito da lavoro di una certa entità, percepito nell'anno precedente l'inizio dell'inabilità al lavoro), che non vale per l'applicazione della legislazione nazionale cui il lavoratore in questione è considerato essere ancora soggetto ai sensi dell'art. 45, n. 4, dello stesso regolamento.

In buona sostanza, dunque, il quesito posto dal giudice nazionale mette in discussione la validità del punto 4, lettera J, dell'allegato VI del regolamento n. 1408/71.

2. Per comprendere i termini della questione sollevata, occorre anzitutto richiamare il contesto normativo nazionale.

Il sistema assicurativo obbligatorio olandese è retto da due normative: l'Algemene Arbeidsongeschiktheidswet [2] (legge generalizzata relativa all'inabilità al lavoro-nel prosieguo: la «AAW») e la Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering [3] (legge relativa all'assicurazione contro l'inabilità al lavoro-nel prosieguo: la «WAO»). La AAW, entrata in vigore il 1° ottobre 1976, riguarda l'assicurazione sociale nel cui ambito di applicazione rientrano, in principio, tutti i residenti. L'acquisizione del diritto alle prestazioni ed il relativo calcolo non sono sottoposti ad alcuna condizione per quanto riguarda la durata dei periodi assicurativi. Ai fini dell'assegnazione di una prestazione in base a detta legge è tuttavia richiesto, a seguito di una modifica introdotta il 1° gennaio 1980, che,

* Lingua originale: l'italiano.

1 — V. nella versione codificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6).

2 — Legge dell'11 dicembre 1975, Stb. 674.

3 — Legge del 18 febbraio 1966, Stb. 84.

durante l'anno precedente l'inizio dell'inabilità al lavoro, l'assicurato abbia percepito un reddito di una certa entità proveniente dallo (o collegato allo) svolgimento di un'attività lavorativa esercitata nella vita economica e professionale (art. 6). Al riguardo, va precisato che le prestazioni in sostituzione della retribuzione sono considerate reddito ai sensi della AAW, ma ciò non vale per il reddito percepito a titolo di assistenza sociale.

La WAO, entrata in vigore il 1° luglio 1967, disciplina l'assicurazione obbligatoria contro l'inabilità al lavoro per i lavoratori subordinati. Ai fini dell'attribuzione delle relative prestazioni, gli interessati devono essere soggetti alla legislazione in questione, devono cioè esercitare un'attività salariata al momento in cui il rischio assicurato si verifica. L'acquisizione del diritto alla prestazione ed il suo calcolo non sono invece sottoposti ad alcuna condizione quanto alla durata dei periodi assicurativi. Possono beneficiare della WAO gli assicurati inabili al lavoro per un periodo ininterrotto di 52 settimane; l'importo della prestazione è calcolato in funzione del grado di invalidità e dell'importo del salario giornaliero.

All'epoca dei fatti di causa, in caso di contestuale domanda di entrambe le prestazioni in questione, la WAO veniva versata solo se di importo superiore alla AAW. Tuttavia, l'avente diritto alle prestazioni WAO che, per un qualsiasi motivo, non potesse avvalersi delle prestazioni AAW, aveva ed ha diritto per intero alle prestazioni WAO.

3. E veniamo alla normativa comunitaria rilevante. L'art. 51 del Trattato, com'è noto, impone al Consiglio di adottare le disposizioni necessarie in materia di sicurezza sociale, in particolare per assicurare ai lavoratori migranti «il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste» (lett. a). Ed è appunto sulla base di tale articolo che il Consiglio ha adottato il regolamento n. 1408/71, che ha come scopo principale quello di coordinare le diverse legislazioni nazionali in materia, in modo da garantire che la libera circolazione dei lavoratori non si risolva in uno svantaggio per i lavoratori che se ne avvalgono rispetto a quelli che svolgono la loro attività in un unico Stato membro.

Per quanto riguarda, più in particolare, le prestazioni in materia di invalidità, la regolamentazione comunitaria mira, tra l'altro, a garantire la coesistenza tra regimi fondati sull'acquisizione del diritto a prestazioni a seguito del verificarsi del rischio assicurato (è questo il caso del regime olandese) e regimi fondati invece sulla costituzione progressiva del diritto a prestazioni, legati dunque alla durata dei periodi assicurativi. Al riguardo, riveste particolare importanza l'art. 45, n. 4 (n. 3 all'epoca dei fatti di causa), del regolamento, disposizione secondo cui «se la legi-

slazione di uno Stato membro, che subordina la concessione delle prestazioni alla condizione che il lavoratore subordinato sia soggetto a questa legislazione al momento in cui il rischio si avvera, non esige nessuna durata di assicurazione per l'acquisizione del diritto e per il calcolo delle prestazioni, il lavoratore subordinato che abbia cessato di essere soggetto a tale legislazione è considerato esservi ancora sottoposto al momento in cui si avvera il rischio, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capitolo, *se a tale momento esso è soggetto alla legislazione di un altro Stato membro* o, altrimenti, *se può far valere dei diritti a prestazione in base alla legislazione di un altro Stato membro*» [4]. Il successivo n. 6 dello stesso articolo contiene disposizioni identiche per quanto riguarda i lavoratori autonomi, con l'unica differenza che non vi è la seconda parte dell'alternativa appena sottolineata.

L'allegato VI del regolamento n. 1408/71 contiene poi, alla lettera J, punto 4, disposizione controversa nella fattispecie, modalità particolari di applicazione della legislazione olandese sull'inabilità al lavoro. Ai fini che qui rilevano, basti sottolineare che la disposizione in questione prevede che per l'applicazione dell'articolo 46, n. 2, del regolamento (norma sulla liquidazione delle prestazioni), l'istituzione competente fissa l'importo delle prestazioni in danaro conformemente alle disposizioni della WAO «se l'interessato, al momento in cui si è verificata l'inabilità al lavoro, con l'invalidità che ne è risultata, era un lavoratore subordinato ai sensi dell'articolo 1, lettera a), del regolamento» (lett. a); e conformemente alle disposizioni della AAW «se l'interessato, al momento in cui si è verificata l'inabilità al lavoro, con l'invalidità che ne è risultata, non era un lavoratore subordinato ai sensi dell'articolo 1, lettera a), del regolamento» (lett. b). Non è superfluo aggiungere che tali modalità di applicazione sono state modificate, nel senso indicato, in occasione dell'estensione ai lavoratori indipendenti della sfera di applicazione del regolamento n. 1408/71 [5]; e dunque, in particolare, allo scopo di ricomprendere nella normativa comunitaria anche le prestazioni concesse in base alla AAW.

4. E veniamo ai fatti che hanno originato il presente procedimento. Il signor Drake, cittadino cecoslovacco naturalizzato olandese con provvedimento del 20 maggio 1975, maturava periodi assicurativi in base alla WAO per un totale di 3 anni e 12 giorni durante il periodo 24 ottobre 1968 -5 novembre 1971. Dal successivo 30 novembre al 23 ottobre 1980 egli era invece affiliato, in ragione dell'attività lavorativa svolta in Germania, al regime di assicurazione tedesca contro l'invalidità. Dall'ordinanza di rinvio risulta che da tale data e fino al 1° luglio 1984 il signor Drake non ha più svolto un'attività lavorativa e non ha fruito di alcuna prestazione in sostituzione della retribuzione.

4 — Il corsivo è mio.

5 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1981, n. 1390, che estende ai lavoratori non salariati e ai loro familiari il regolamento n. 1408/71 (GU L 143, pag. 1).

Riconosciutagli l'invalidità con provvedimento del 24 marzo 1986, le competenti autorità tedesche gli assegnavano, con effetto al 1° luglio 1984, una Erwerbsunfähigkeitsrente (pensione per inabilità al lavoro), calcolata sulla base dei periodi assicurativi maturati in Germania.

A seguito di una domanda in tal senso introdotta anche nei Paesi Bassi, l'ente olandese incaricato dell'esecuzione della normativa, la Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (nel prosieguo: la «NAB») esaminava se il signor Drake avesse diritto alle prestazioni di invalidità in base alla sua assicurazione olandese, pervenendo alla conclusione che, a partire dal 31 agosto 1984, questi doveva essere considerato inabile al lavoro sia ai sensi della WAO che della AAW. La domanda del signor Drake veniva tuttavia respinta, con provvedimento 18 novembre 1986, in quanto, non trattandosi di un lavoratore subordinato al momento in cui era sopraggiunta l'inabilità al lavoro, non poteva avvalersi delle prestazioni WAO. La NAB escludeva inoltre che il signor Drake potesse beneficiare delle prestazioni AAW: e ciò per il fatto che egli non aveva percepito alcun reddito durante l'anno che aveva preceduto l'inizio dell'inabilità al lavoro.

Il signor Drake impugnava detto provvedimento dinanzi al Raad van Beroep di Amsterdam, che ne accoglieva le conclusioni. Contro tale pronuncia, la NAB ha a sua volta interposto appello davanti al Centrale Raad van Beroep che, ai fini della soluzione della controversia, ha ritenuto opportuno porre un quesito pregiudiziale. Il quesito, come si è già detto, chiama la Corte a pronunciarsi sulla validità dell'allegato VI, lettera J, punto 4, del regolamento.

5. Ciò premesso, si tratta quindi di stabilire se sia legittima una disposizione (quella dell'allegato) che, quantomeno a prima vista, limita la portata dell'art. 45, n. 4, del regolamento e, soprattutto, se una tale disposizione, nella misura in cui impedirebbe il cumulo dei diritti in principio spettanti all'ex lavoratore, sia incompatibile con l'art. 51 del Trattato e dunque invalida.

È bene cominciare col ricordare che, in realtà, l'art. 45, n. 4, del regolamento non fa altro che instaurare una «finzione»: e ciò proprio per tener conto del fatto che l'ottenimento delle prestazioni WAO non è subordinato alla durata dei periodi assicurativi bensì al verificarsi del rischio assicurato, dunque al fine di evitare gli effetti negativi che potrebbero derivarne per quei lavoratori che nel corso della loro attività lavorativa siano stati soggetti ad entrambi i regimi. Tale finzione, come si è già detto, riposa sul fatto che ogni lavoratore che abbia cessato di essere soggetto ad una legislazione fondata sul rischio, è considerato esservi ancora sottoposto al momento in cui questo si verifica, se, in tale momento:

a) è soggetto alla legislazione di un altro Stato membro; oppure,

b) può far valere diritti a prestazioni in base alla legislazione di un altro Stato membro.

L'applicazione di una tale norma al caso del signor Drake condurrebbe alla conclusione che, in quanto egli beneficia di prestazioni di invalidità in base alla legislazione di un altro Stato membro, avrebbe diritto anche alle prestazioni WAO. Ed è pacifico che è quanto sarebbe avvenuto anteriormente al 1° luglio 1982, atteso che fino a tale data era sufficiente, per aver diritto alle prestazioni accordate in base alla WAO, soddisfare una delle due condizioni previste dall'art. 45, n. 4, del regolamento.

A partire dal 1° luglio 1982, invece, la modifica dell'allegato in questione, modifica intervenuta a seguito dell'estensione ai lavoratori non salariati dell'applicabilità del regolamento n. 1408/71, ha cambiato i termini della situazione. Ed infatti, le disposizioni dell'allegato prevedono ora che solo i lavoratori subordinati, «attivi» al momento in cui si è avverato il rischio assicurato, hanno diritto alle prestazioni WAO. Tutti gli altri, invece, possono avvalersi unicamente delle prestazioni AAW, a condizione — beninteso — che soddisfino il requisito del reddito, che abbiano cioè beneficiato di un reddito da lavoro (o ad esso collegato) nell'anno precedente l'inizio dell'inabilità al lavoro. Il signor Drake, pertanto, si ritrova nell'impossibilità di avvalersi della WAO, in quanto non lavorava al momento in cui il rischio si è verificato, nonché nell'impossibilità di avvalersi della AAW, in quanto non soddisfa il requisito del reddito, come invece richiesto dall'art. 6 della stessa AAW.

6. Così semplificati i termini della questione, si pone anzitutto il problema del rapporto tra le pertinenti disposizioni del regolamento e quelle contenute nell'allegato VI dello stesso; in particolare, se la disposizione dell'allegato di cui si discute possa legittimamente limitare la portata dell'art. 45, n. 4, del regolamento. Al riguardo, ricordo preliminarmente che, come la stessa Corte ha affermato, «le disposizioni del regolamento n. 1408/71, e più in particolare quelle dell'allegato VI dello stesso, adottate per l'attuazione dell'art. 51 del Trattato, vanno interpretate alla luce dello scopo di detto articolo, che consiste nel contribuire all'instaurazione della libertà di circolazione più completa possibile dei lavoratori migranti» [6]. Da una tale affermazione si evince, a mio avviso, che non esiste una gerarchia tra tali disposizioni: ciò che rileva è che esse siano interpretate, ove possibile, congiuntamente e — soprattutto — in modo tale da non contravvenire allo scopo dell'art. 51 del Trattato.

Ora, se è vero che, come risulta da una costante giurisprudenza della Corte, l'art. 51 del Trattato contempla un coordinamento e non già un'armonizzazione delle legislazioni, e lascia pertanto sussistere differenze tra i regimi previdenziali degli Stati membri, «è tuttavia pacifico che lo scopo degli artt. 48-51 del Trattato non sarebbe raggiunto se i lavoratori migranti, a seguito dell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione, dovessero essere privati dei vantaggi

6 — Sentenza 2 maggio 1990, causa C-293/88, Winter-Lutzins (Racc. pag. I-1623, punto 13). Nello stesso senso, v. sentenza 30 marzo 1993, causa C-282/91, de Wit (Racc. pag. I-1221, punto 16).

previdenziali garantiti loro dalle leggi di uno Stato membro» [7]. Una tale conseguenza potrebbe infatti dissuadere il lavoratore comunitario dall'esercitare il diritto alla libera circolazione e costituirebbe pertanto un ostacolo a tale libertà [8]. In tale ottica la Corte ha precisato, ad esempio, che vi sarebbe discriminazione qualora le condizioni di acquisto o di conservazione del diritto alla prestazione fossero definite dal legislatore nazionale in maniera tale da poter essere soddisfatte, in pratica, solo dai lavoratori dello Stato membro interessato, oppure se le condizioni relative alla perdita o alla sospensione di tale diritto fossero da esse definite in modo tale da poter essere più agevolmente soddisfatte dai cittadini di altri Stati membri che da quelli dello Stato membro cui appartiene l'istituzione competente [9].

7. All'evidenza, ciò non si verifica nel caso che ci occupa. Ed infatti, una persona che abbia esercitato la propria attività economica esclusivamente nei Paesi Bassi e che abbia smesso di lavorare prima dell'avverarsi del rischio assicurato si troverebbe nelle stesse condizioni del signor Drake e, più in generale, di coloro che si sono avvalsi della libertà di circolazione e che, al contempo, sono stati soggetti sia ad un regime fondato sul rischio che ad un regime fondato sulla costituzione progressiva dei diritti. In altre parole, la situazione in cui si trova il signor Drake non è dovuta alla circostanza che egli si è avvalso della libertà di circolazione dei lavoratori quale garantita dal Trattato, bensì è determinata dalla cessazione di ogni attività lavorativa molto tempo prima che avesse inizio l'inabilità al lavoro.

Il caso che ci occupa si differenzia dunque dal caso Blottner [10], cui ha fatto riferimento il governo ellenico per sostenere l'invalidità del punto 4, lettera J, dell'allegato VI del regolamento n. 1408/71, in cui era sì contestata l'applicabilità alla ricorrente nella causa principale dell'art. 45, n. 3, del regolamento, ma per il fatto che essa aveva maturato periodi assicurativi prima dell'entrata in vigore del regolamento stesso e sulla base di un regime diverso da quello vigente a tale data. A giusta ragione, dunque, la Corte ha affermato in tal caso che la ricorrente aveva diritto alle prestazioni WAO.

8. Il giudice di rinvio si interroga inoltre, nella stessa ottica, sulla legittimità dell'introduzione di un requisito supplementare (avvenuta successivamente al periodo in cui l'interessato era stato soggetto alla legislazione in questione), quale quello concernente il percepimento di un reddito da lavoro di una certa

7 — V., tra le altre, sentenza 4 ottobre 1991, causa C-349/87, Paraschi (Racc. pag. I-4501, punto 22).

8 — In tal senso v., da ultimo, sentenza 9 dicembre 1993, cause riunite C-45/92 e C-46/92, Lepore e Scamuffa (Racc. pag. I-6497, punto 21).

9 — In tal senso v. sentenza Paraschi, citata, punto 23 della motivazione.

10 — Sentenza 9 giugno 1977, causa 109/76 (Racc. pag. 1141, in particolare punti 11, 12 e 15-17). Nel caso Blottner era ugualmente in discussione l'applicabilità dell'art. 45, n. 4 (all'epoca n. 3), del regolamento n. 1408/71 ad una persona che aveva smesso di lavorare prima del verificarsi del rischio assicurato.

entità nell'anno precedente l'inizio dell'inabilità al lavoro, atteso che un tale requisito non è richiesto per l'applicazione della legislazione nazionale cui il lavoratore in questione è considerato essere ancora soggetto ai sensi dell'art. 45, n. 4, del regolamento.

Al riguardo, basti osservare che, conformemente ad una giurisprudenza costante, l'art. 51 del Trattato ed il regolamento n. 1408/71 contemplano unicamente il cumulo dei periodi assicurativi compiuti in Stati membri diversi e non disciplinano i presupposti per la costituzione di tali periodi assicurativi; spetta infatti alla normativa di ciascuno Stato membro determinare le condizioni del diritto o dell'obbligo di iscriversi ad un regime di previdenza sociale, purché, beninteso, non venga operata a questo proposito alcuna discriminazione tra i cittadini dello Stato ospitante e i cittadini degli altri Stati membri. Da ciò consegue che, in linea di principio, il diritto comunitario non osta alla facoltà del legislatore nazionale di modificare ed eventualmente di rendere più rigorose le condizioni relative all'ottenimento di una pensione di invalidità, nella misura in cui le condizioni poste non comportino alcuna discriminazione palese o dissimulata tra cittadini comunitari [11].

Ora, il requisito del reddito, posto dal legislatore olandese ai fini dell'ottenimento della AAW, requisito cui fa riferimento il giudice di rinvio nel quesito pregiudiziale, costituisce di per sé una condizione obiettiva, che si applica indistintamente ai lavoratori nazionali ed a quelli di altri Stati membri; esso non appare dunque censurabile dal punto di vista del diritto comunitario.

9. In definitiva, non mi sembra possano nutrirsi dubbi quanto alla validità dell'allegato VI, lettera J, punto 4, del regolamento, nella misura in cui il mancato ottenimento delle prestazioni di cui trattasi è determinato da condizioni obiettive imposte dalla legislazione nazionale ed applicate allo stesso modo anche a coloro i quali hanno esercitano la loro attività lavorativa unicamente nello Stato membro in questione, il che significa, in particolare, che la situazione che ne consegue per i lavoratori che si sono avvalsi della libera circolazione non si pone in contrasto con le finalità degli artt. 48-51 del Trattato.

10. Infine, resta da considerare l'ipotesi marginale evidenziata dalla Commissione nelle sue osservazioni, e cioè che in qualche caso specifico ben potrebbe accadere che l'interessato, che pure esercitava un'attività salariata al momento del verificarsi del rischio assicurato, non abbia accesso alle prestazioni WAO: e ciò per il solo fatto che sia dichiarato inabile al lavoro in primo luogo nello Stato membro in cui vige un regime fondato sulla costituzione progressiva dei diritti. In tal caso, infatti, la persona in questione non avrebbe più la qualifica di lavoratore subordinato al momento in cui gli è riconosciuta

11 — V. al riguardo sentenza Paraschi, citata, punti 15 e 16.

l'inabilità al lavoro nello Stato membro in cui vige il regime fondato sul rischio; magari con l'ulteriore conseguenza che, non soddisfacendo il requisito del reddito, neppure potrebbe avvalersi delle prestazioni AAW.

L'ipotesi in questione è evidentemente profondamente diversa da quella che ci occupa, trattandosi effettivamente, in tal caso, di un lavoratore subordinato «attivo» al momento in cui si verifica il rischio assicurato. È chiaro pertanto che un'applicazione della normativa in questione, da parte delle competenti autorità olandesi, che prescindesse dalle circostanze evidenziate sarebbe troppo restrittiva e fondata su un'interpretazione eccessivamente formale. Al riguardo, ritengo in questa sede sufficiente limitarmi a sottolineare che la disposizione controversa nella fattispecie, che comunque va letta alla luce dell'art. 45, n. 4, del regolamento e — più in generale — dello scopo perseguito dall'art. 51, non può in ogni caso essere interpretata in modo tale da penalizzare coloro che si siano avvalsi della libertà di circolazione rispetto a coloro che siano stati soggetti ad un unico regime previdenziale in un unico Stato membro.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto di rispondere come segue al quesito pregiudiziale posto dal Centrale Raad van Beroep di Utrecht:

«L'esame della questione pregiudiziale non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dell'allegato VI, lettera J (Paesi Bassi), punto 4, del regolamento n. 1408/71».