Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer presentate il 14 giugno 1967 [1]

Signor Presidente, signori Giudici,

La questione pregiudiziale di cui mi occupo oggi verte ancora sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti.

Gli antefatti sono i seguenti:

L'attore nella causa di merito (cittadino tedesco) ha lavorato successivamente in Germania ed in Francia ed è stato affiliato ai rispettivi regimi previdenziali. Nel giugno 1962 egli compiva 65 anni e presentava domanda di pensione di vecchiaia all'ente tedesco competente, pensione che gli veniva concessa con effetto dal 1° maggio 1962, a norma del regolamento n. 3 sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, cioè le sue spettanze venivano calcolate sulla base di 150 trimestri, 100 dei quali maturati in Germania.

Il Colditz a quell'epoca non intendeva ancora presentare domanda di pensione in Francia poiché continuava a lavorare in quel paese e, secondo il sistema assicurativo francese, poteva conseguire il diritto ad ulteriori prestazioni. Ciò nondimeno la Caisse régionale vieillesse des travailleurs salariés di Parigi, informata dall'ente tedesco, malgrado le ripetute rimostranze dell'assicurato, con decisione notificata al Colditz il 14 maggio 1964 calcolava d'ufficio la pensione di vecchiaia spettantegli in Francia, con effetto dal 1° luglio 1962.

L'assicurato si opponeva al provvedimento ricorrendo prima dinanzi alla Commission de recours gracieux, che il 12 gennaio 1965 si pronunciava in senso negativo. L'assicurato impugnava questa decisione davanti alla Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole di Parigi, allegando di aver diritto a che la sua pensione di vecchiaia in Francia venisse calcolata in esito alla sua domanda del 3 marzo 1965, presentata all'ente francese dopo la cessazione dell'attività lavorativa, quindi dal 1° aprile 1965, data alla quale egli aveva maturato complessivamente 161 trimestri.

Poiché anche tale ricorso veniva respinto con decisione 22 novembre 1965, il Colditz — che dal 23 marzo 1965 si era trasferito in Germania — adiva la Cour d'appel di Parigi. La 18ª Chambre sociale, con sentenza 28 gennaio 1967, sospendeva il procedimento e, a norma dell'articolo 177 del trattato, deferiva alla Corte di giustizia delle Comunità europee la seguente questione

1 — Traduzione dal tedesco.

pregiudiziale : « Se le disposizioni dell'articolo 28 del regolamento n. 3 e degli articoli 30-36 e 83 del regolamento n. 4 debbano interpretarsi nel senso che, fatte salve le ipotesi espressamente previste alle lettere *e*) ed *f*) dell'articolo 28, ciascuno degli enti nazionali sia obbligato a liquidare contemporaneamente la pensione, con effetto dalla data di presentazione della prima domanda formale ad uno di essi ».

Nel corso della causa ha presentato osservazioni soltanto la Commissione C.E.E. e mi pare che il suo punto di vista sia quello esatto.

Come si debba risolvere la questione

Il regolamento n. 3 non contiene disposizioni espresse sull'obbligo della liquidazione contemporanea della pensione di vecchiaia né vieta le liquidazioni successive; tuttavia mi pare non manchino gli argomenti a favore del principio della liquidazione contemporanea, al momento della presentazione della prima domanda, come in pratica avviene normalmente negli Stati membri. Ad esempio, l'articolo 28 del regolamento n. 3 il quale recita : « le prestazioni sono liquidate », sembra prescindere dalla *domanda* dell'interessato. Esso inoltre non prevede alcuna *rivendicazione*, ma menziona soltanto i diritti *acquisiti* e anche da questa espressione pare di poter desumere che esso si applica indipendentemente dalla domanda dell'assicurato.

Per contro ci si potrebbe chiedere se proprio le lettere *e*) ed *f*) dell'articolo 28, n. 1, non consentano di ammettere la liquidazione *successiva* delle prestazioni *a richiesta* dell'interessato. Sappiamo da altre cause che le lettere *e*) ed *f*) disciplinano l'ipotesi di assicurati che, ad un determinato momento, non possiedono tutti i requisiti richiesti dalle norme di più Stati membri loro applicabili. In tale caso, il computo delle prestazioni può essere fatto senza tener conto, in un primo tempo, dei periodi maturati negli Stati secondo il regime dei quali non sussistono ancora tutti i presupposti necessari per ottenere le prestazioni. L'articolo 28, per tali casi, prevede al n. 1, lettera *g*), che si proceda ad un nuovo computo (in effetti ad una revisione dell'ammontare delle prestazioni) man mano che siano soddisfatte le condizioni che non lo erano al momento del primo computo. Se per « condizioni » non s'intendono solo le condizioni oggettive quali età, periodi assicurativi, ecc. ma anche quelle soggettive (come ho proposto di fare, in determinati casi, nella causa De Moor), potrebbe rientrare fra i presupposti menzionati dall'articolo 28 anche la *domanda* (prescritta in taluni Stati membri, tra i quali la Francia), intesa come condizione potestativa. Ciò implicherebbe la possibilità di una liquidazione successiva, qualora *non sia stata proposta* la domanda nei confronti di uno degli enti debitori.

Pare tuttavia più opportuno, come propone la Commissione, ricercare la soluzione non già negli argomenti desumibili dal testo (o in altri, relativi al regolamento n. 4, che esaminerò in seguito), ma piuttosto negli scopi, stabiliti da talune norme del trattato (artt. 48-51) e in funzione dei quali sono stati adottati i regolamenti, scopi che la sentenza 100-63 delimita come segue : « Lo scopo di detta disposizione è quello di consentire al lavoratore migrante di ottenere il diritto alle prestazioni mediante il cumulo dei periodi assicurativi trascorsi nei vari Stati membri... Lo scopo degli articoli 48-51 del trattato non sarebbe raggiunto, bensì frustrato, qualora il lavoratore, per poter fruire della libertà di circolazione che gli è garantita, dovesse adattarsi a perdere dei diritti già acquisiti in uno dei paesi membri senza ricevere in cambio prestazioni per lo meno equivalenti ». Bisogna quindi studiarsi di non applicare i regolamenti sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti in modo da provocare perdite di diritti agli assicurati.

In base a tali considerazioni, la Commissione ha voluto individuare le *conseguenze* che implica il sistema di liquidazione delle prestazioni in un caso come quello in esame, giungendo a queste conclusioni :

Le prestazioni *tedesche* rimangono comunque invariate, sia che la pensione francese venga calcolata contemporaneamente (100 trimestri per la Germania e 50 per la Francia), sia che si effettui una liquidazione successiva, calcolando in un primo tempo (senza ripartizione pro quota) 100 trimestri maturati in Germania; indi, per tener conto dei 61 trimestri francesi, effettuando una ripartizione proporzionale nella relazione di 100 a 161. In effetti il risultato — come ha dimostrato la Commissione — corrisponde sempre al computo *diretto* in base ai 100 trimestri maturati in Germania, vale a dire il sistema secondo cui viene liquidata la pensione in Francia non influisce affatto sugli importi corrisposti in Germania e sul loro computo.

Gli effetti sulla liquidazione in Francia dipendono invece dal momento della liquidazione stessa. Il computo, se effettuato contemporaneamente agli enti tedeschi nel 1962, implica che all'attore da questo momento spetta una pensione in base ai 50 trimestri maturati in Francia (su un totale di 150 trimestri). Il diritto francese però conferisce al computo carattere *definitivo*, in quanto esclude la possibilità di una successiva revisione anche se l'attore, proseguendo l'attività lavorativa, ha continuato a versare contributi.

Rinviando la liquidazione, l'attore non percepisce subito la pensione di vecchiaia in Francia, pur se deve continuare a versare i contributi all'ente previdenziale, in quanto non ha ancora raggiunto il limite di età stabilito dalla legislazione francese per il collocamento a riposo. Per contro, in seguito la base di calcolo

per la pensione francese sarà più favorevole, sia per il maggior periodo assicurativo (61 trimestri), sia per il fatto che il sistema francese prevede un particolare coefficiente per i periodi assicurativi maturati dopo il 60° anno di età.

Se, malgrado questo stato di fatto, si ammette la necessità di liquidare contemporaneamente le prestazioni previdenziali, un assicurato come l'attore, per il solo fatto di essere un lavoratore migrante, si vedrebbe privato della possibilità di percepire prestazioni maggiori, offertagli dalla legislazione di uno Stato membro. Un tale pregiudizio, sulla scorta della nostra giurisprudenza, dovrebbe essere considerato come un'illecita perdita di diritti, giacché si può rilevare un interesse tutelabile al godimento dei particolari vantaggi offerti dal sistema francese, in quanto tale godimento si riferisce solo alle prestazioni dovute dall'ente francese e non ha alcuna relazione col computo e la determinazione della pensione tedesca.

Quindi, accogliendo il punto di vista della Commissione, almeno nei casi come quello in esame si dovrebbe negare il principio della liquidazione delle prestazioni contemporanea e riferita ad una sola data.

Contro questa conclusione nulla possono le disposizioni del regolamento n. 4, invocate dall'ente previdenziale francese nel giudizio di merito.

È vero che diverse espressioni degli articoli 30-36 e 83 del regolamento n. 4 paiono corroborare la tesi che la contemporanea liquidazione delle prestazioni assicurative rappresenta la prassi normale; l'articolo 30 infatti menziona *una* domanda da presentarsi nella sede dell'ente previdenziale del luogo di residenza dell'interessato, domanda che deve poi essere inoltrata alla sede centrale dell'ente. A norma dell'articolo 31, poi, nel « formulario » previsto dal regolamento n. 4 per ogni Stato membro si deve indicare l'ente competente, mentre l'articolo 33 menziona « la rilevazione ed il riepilogo dei periodi di assicurazione compiuti dall'assicurato in virtù della legislazione di ognuno degli Stati membri », nonché la trasmissione del « formulario » agli enti di altri Stati membri. In virtù dell'articolo 34, ogni ente competente completa il « formulario » con i dati relativi ai periodi assicurativi maturati secondo la propria legislazione, ed il documento va poi restituito — con l'indicazione « dell'importo della prestazione che il richiedente potrebbe reclamare » — all'ente « incaricato dell'istruttoria ». L'articolo 36, infine, incarica l'ente di notificare al richiedente il complesso delle *decisioni* adottate in ordine alla liquidazione delle prestazioni dovute e l'articolo 83 recita: « la data in cui sono state presentate le domande... presso un'autorità... di un altro Stato membro... è considerata come data di presentazione ».

Ciò nondimeno, dovrebbe essere decisiva la considerazione che

stiamo esaminando soltanto le norme di *procedura*, che disciplinano la presentazione e l'iter di una domanda di pensione e il coordinamento della liquidazione nell'ambito delle *disposizioni di esecuzione* del regolamento n. 3, norme stabilite al fine di semplificare le formalità e quindi accelerare e facilitare la rivendicazione dei diritti acquisiti in forza del regolamento n. 3. Tenuto conto della loro funzione, dette norme non possono mirare ad illustrare e completare principi di diritto *sostanziale* riguardanti i lavoratori migranti o a stabilire la necessità della contemporanea liquidazione. Quindi nemmeno dall'articolo 83, sul quale insiste l'ente francese, si può desumere che la presentazione della domanda ad un ente nazionale implica comunque e necessariamente che la domanda si deve considerare presentata in ogni Stato, anzi tale norma, come ha rilevato la Commissione, va intesa al massimo come *supposizione*, che ammette la prova contraria della smentita espressa ed univoca dell'assicurato, per quanto consentita dai principi sostanziali del regolamento n. 3.

Infine, come rileva giustamente la Commissione, non è possibile desumere un argomento decisivo contro l'ammissibilità di tale sistema di liquidazione dal fatto che il regolamento n. 4 non stabilisce norme particolari di procedura per il caso della liquidazione successiva delle prestazioni. Tali lacune in materia di norme procedurali (ad esempio circa l'ente « incaricato dell'istruttoria ») si rilevano anche per i casi previsti dall'articolo 28, n. 1, lettere *e*) ed *f*) del regolamento n. 3 che, in forza della lettera *g*) della stessa disposizione, ammettono una successiva liquidazione delle prestazioni assicurative. Come ha rilevato la Commissione, anche in questo caso è però comunque garantita la funzionale applicazione delle norme procedurali relative alla determinazione delle prestazioni assicurative.

Non resta quindi che concludere, conformemente alla proposta della Commissione, che la soluzione da dare alla questione deferita dalla Cour d'appel di Parigi è la seguente :

L'articolo 28 del regolamento n. 3, esaminato alla luce degli articoli 30-36 e 83 del regolamento n. 4, non impone agli enti previdenziali degli Stati membri di determinare, contemporaneamente e con riferimento alla stessa data, le pensioni di vecchiaia, qualora il computo della pensione domandata per prima sia indipendente dal successivo computo della pensione in un altro Stato membro.