CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 3 DICEMBRE 1969 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

La Cour d'appel di Parigi, che ha adito questa Corte a norma dell'articolo 177 del trattato, si sta occupando della lite determinata dai seguenti fatti :

La signora Dustin, vedova di Pierre Duffy, cittadina belga, che aveva abitato e lavorato soltanto nel Belgio, acquisiva in base ai contributi da lei versati alla Caisse nationale des pensions pour employés (Cassa nazionale delle pensioni per gli impiegati) con sede a Bruxelles, il diritto ad una pensione di anzianità, che le viene regolarmente corrisposta dal 1° settembre 1958.

Il marito, Pierre Duffy, cittadino francese, aveva abitato e lavorato esclusivamente in Francia, acquirendo in base ai propri contributi il diritto ad una pensione di anzianità della Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés di Parigi, che gli veniva corrisposta fino alla morte, avvenuta il 9 marzo 1965. La vedova, che dall'epoca del matrimonio aveva seguito il marito a Parigi, diveniva cittadina francese in forza di un decreto del 29 dicembre 1945.

Il 16 aprile 1965 essa presentava al suddetto ente previdenziale francese una domanda intesa ad ottenere la pensione di reversibilità, che le veniva concessa, ma non per l'intero ammontare, perché l'ente previdenziale francese applicava al suo caso l'articolo 351 del code de la sécurité sociale del 10 dicembre 1956, in relazione all'articolo 148 del decreto 29 dicembre 1945. In forza di queste disposizioni, il coniuge superstite che fruisca a titolo personale di prestazioni previdenziali non ha diritto alla pensione di reversibilità, e può eventualmente pretendere soltanto la differenza fra la pensione stessa e le prestazioni previdenziali cui ha diritto a titolo personale. In altri termini, si giunge ad una deduzione di queste ultime prestazioni dall'ammontare della pensione di reversibilità. Questo metodo di calcolo, tendente ad evitare il cumulo di prestazioni, si applica, secondo il diritto francese, soltanto ai diritti spettanti alla vedova in base ad un regime previdenziale *francese*. La Cassa riteneva tuttavia di poter considerare alla stessa stregua anche le prestazioni corrisposte alla Duffy dall'assicurazione belga, in forza dell'articolo 11, n. 2 del regolamento n. 3, il quale dispone : « Le norme di riduzione o sospensione previste dalla legislazione di uno Stato membro per i casi di cumulo con altre prestazioni di sicurezza sociale... possono essere opposte al beneficiario anche se si tratti di prestazioni acquisite nell'ambito di un regime di un altro Stato membro... ».

Non condividendo questa tesi, la Duffy deferiva la questione alla Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale di Parigi, che in effetti le riconosceva, con decisione 11 luglio 1967, il diritto ad una pensione di reversibilità senza riduzione. Avverso tale decisione la Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés di Parigi adiva la Cour d'appel di Parigi, dinanzi alla quale la controversia è ancora pendente. La 18ª sezione, che si occupa della questione, ritiene necessaria, per la decisione nel merito, un'interpretazione del diritto comunitario, che comporta « gravi difficoltà ». Con ordinanza 27 giugno 1969, essa ha perciò sospeso il giudizio ed ha chiesto a questa Corte di dichiarare in via pregiudiziale :

« Se ad una vedova — titolare di una

1 — Traduzioni dal tedesco.

pensione di anzianità, acquisita per aver svolto attività lavorativa subordinata in un solo Stato membro — la quale pretenda, in un altro Stato membro ove risiede, la pensione di reversibilità acquisita dal marito in questo secondo Stato membro, possa essere opposto il regolamento n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, ed in particolare l'articolo 11, n. 2, relativo alle clausole di riduzione e di sospensione delle prestazioni ».

In proposito, le parti nella causa di merito e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni scritte. La Commissione e la Duffy hanno svolto anche osservazioni orali.

Vediamo, a questo punto, quale *atteggiamento sia opportuno assumere.*

È controverso, in primo luogo, se il regolamento n. 3 si applichi in linea di principio a persone che — come la Duffy e suo marito — non sono mai state lavoratori migranti, avendo svolto lavoro subordinato in un solo paese (la Duffy nel Belgio, il marito in Francia). A prima vista, la questione sembra potersi risolvere facilmente in base al tenore letterale della disposizione che definisce l'ambito di applicazione del regolamento n. 3, cioè in forza dell'articolo 4, che recita : « Le disposizioni del presente regolamento sono applicabili ai lavoratori subordinati o assimilati che sono o sono stati sottoposti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno Stato membro..., come pure ai loro familiari e superstiti. Inoltre, le disposizioni del presente regolamento sono applicabili ai superstiti dei lavoratori subordinati o assimilati che sono stati sottoposti alla legislazione di uno o più Stati membri, senza riguardo alla nazionalità di tali lavoratori, qualora detti superstiti siano cittadini di uno Stato membro... ». Dovrebbe perciò bastare che un lavoratore sia stato sottoposto alla legislazione di *uno* Stato membro, e lo stesso dovrebbe valere per i superstiti.

Tuttavia, la Duffy mette in dubbio il fatto che questa norma debba intendersi in senso assoluto. A suo avviso, qualora non si tratti stricto sensu di lavoratori migranti, di cui si deve garantire la libera circolazione mediante provvedimenti in materia di previdenza sociale, l'articolo 4 può riferirsi soltanto a casi particolari, espressamente qualificati come tali nel regolamento n. 3. Essa cita l'esempio dell'articolo 19 del regolamento n. 3, che prevede le prestazioni di cui fruisce un lavoratore subordinato — iscritto ad un ente previdenziale di uno Stato membro e residente nel territorio di detto Stato — in caso di temporanea dimora nel territorio di un altro Stato membro, se le sue condizioni di salute richiedono cure mediche immediate e ricovero ospedaliero.

Si deve riconoscere, in realtà, che la giurisprudenza riferentesi all'art. 4 ha sempre riguardato, finora, dei casi particolari. Fra questi, la causa 75-63 [1] aveva precisamente ad oggetto un caso disciplinato dal menzionato articolo 19 de regolamento n. 3. In un altro procedimento [2] si trattava dell'articolo 22, n. 2 del regolamento n. 3, che stabilisce a quali condizioni l'ente previdenziale del luogo di residenza è tenuto a corrispondere prestazioni in natura al titolare di una pensione o di una rendita, quando l'ente debitore delle stesse non ha sedi nel territorio di un altro Stato membro in cui il titolare risiede. Una serie di altre cause [3], come pure il procedimento 27-69 recentemente concluso, riguardavano in definitiva l'articolo 52 del regolamento n. 3, cioè il caso di una persona « che beneficia di prestazioni in virtù della legislazione di uno Stato membro per un danno subito sul territorio di un altro Stato » e per la quale si pone il problema del modo in cui avviene la surrogazione dell'ente debitore delle prestazioni previ-

1 — Raccolta, X-1964, pag. 363 e segg.
2 — Causa 61-65, Raccolta, XII-1966, pag. 428.
3 — Causa 33-64, Raccolta, XI-1965, pag. 135; causa 44-65, Raccolta, XI-1965, pag. 958.

denziali nel diritto del beneficiario a chiedere ad un terzo la riparazione del danno.

Questa giurisprudenza potrebbe effettivamente far ritenere che l'ampia definizione del campo di applicazione del regolamento n. 3 contenuta nell'articolo 4 comprenda, oltre i veri e propri lavoratori migranti, soltanto alcune fattispecie particolari, quelle cioè in cui gli interessati sarebbero danneggiati se (com'è detto nella sentenza 61-65 [1], potessero essere loro opposte « clausole relative al territorio ».

Qualora, nonostante tali considerazioni e contro il parere della Duffy, l'articolo 4 si dovesse intendere in senso assoluto, il regolamento n. 3 dovrebbe essere applicato nel suo complesso anche quando non si tratti di lavoratori migranti stricto sensu. In tal caso, l'articolo 11 n. 2 dovrebbe trovare applicazione anche nella causa pendente dinanzi al giudice a quo. La lettera di questa disposizione sembra abbastanza chiara. Il testo — che ho già citato in precedenza — dice : « Le norme di riduzione o sospensione previste dalla legislazione di uno Stato membro per i casi di cumulo con altre prestazioni di sicurezza sociale... possono essere opposte al beneficiario anche se si tratti di prestazioni acquisite nell'ambito di un regime di un altro Stato membro ».

In relazione a ciò, sembra effettivamente che l'ente previdenziale francese abbia potuto dedurre dal suo debito l'ammontare della pensione belga della Duffy, tanto più che la riserva di cui all'articolo 11, n. 2 ultima frase, valida solo per le prestazioni *della stessa natura*, non incide evidentemente sul nostro caso, cioè sul cumulo di una pensione di reversibilità e di una pensione di anzianità.

Questa conclusione, ad avviso della Commissione appare fondata, se si riflette che il regolamento n. 3 non ha soltanto la funzione espressa — a titolo esemplificativo — nei due punti dell'articolo 51 del trattato CEE, e cioè garantire 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, come pure il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri. La funzione del regolamento n. 3 consiste inoltre nel contribuire ad un ulteriore coordinamento delle legislazioni sulla previdenza sociale, attraverso l'eliminazione delle barriere territoriali, nello « snazionalizzare » queste legislazioni in modo tale che sia possibile prendere senz'altro in considerazione fatti accaduti in paesi diversi. Ciò risulterebbe da tutta una serie di disposizioni, elencate dalla Commissione a pag. 11 della sua memoria.

Per diversi motivi, si deve tuttavia dubitare della fondatezza di una concezione tanto ampia. A proposito di domande proposte alla Corte in materia di previdenza sociale, nella giurisprudenza è stato ripetutamente messo in rilievo che il regolamento n. 3 non ha istituito un regime comune di previdenza sociale, ma ha lasciato sussistere sistemi distinti dai quali derivano distinti diritti di credito nei confronti dei vari enti previdenziali (rimando in proposito alle cause 2-67 [2] e 9-67 [3]). Già nella sentenza 100-63 [4] si afferma espressamente : « Mentre gli Stati, nel ravvicinare le rispettive legislazioni ai sensi dell'articolo 100, hanno facoltà di modificarle profondamente, nell'osservanza delle garanzie previste dal trattato e dal rispettivo ordinamento interno, l'articolo 51 non consente invece di adottare, mediante regolamento, disposizioni in contrasto con le finalità in esso contemplate, finalità che mirano ad agevolare la libera circolazione dei lavoratori ». In numerosi casi dubbi,

1 — Raccolta, XII-1966, pag. 428.
2 — Raccolta, XIII-1967, pag. 243 e segg.
3 — Raccolta, XIII-1967, pag. 275.
4 — Raccolta, X-1964, pag. 1108.

come nella sentenza or ora citata, ai fini dell'interpretazione del regolamento n. 3 la Corte ha richiamato le disposizioni fondamentali del trattato ed ha sottolineato che l'interpretazione deve avvenire alla luce degli scopi perseguiti da tali disposizioni, in quanto le norme da interpretare non devono essere incompatibili con detti scopi (causa 9-67 [1]. Due sentenze della Corte sono in proposito particolarmente chiare. La prima (causa 4-66 [2]) contiene la seguente affermazione : « Detti articoli, come tutto il regolamento di cui essi fanno parte » (cioè il regolamento n. 3) « si fondano, s'inquadrano e si delimitano in base agli articoli 48 - 51 del trattato, miranti a garantire la libera circolazione dei lavoratori ». La seconda sentenza (causa 44-65 [3]) dice : « L'instaurazione della più completa possibile libertà di circolazione dei lavoratori rientra quindi tra i « fondamenti della Comunità », costituisce perciò lo scopo ultimo dell'art. 51 e di conseguenza condiziona l'esercizio dei poteri che detto articolo attribuisce al Consiglio » (formule simili si trovano anche nelle cause 75-63, 100-63, 12-67 e 22-67). Con ciò a mio avviso, si è posto chiaramente l'accento sul fatto che non si può sicuramente parlare di un esteso coordinamento né di una snazionalizzazione del diritto della previdenza sociale nel quadro degli articoli 48 - 51 del trattato.

Inoltre, nella giurisprudenza si ritrova sempre un concetto al quale questa Corte sembra attribuire particolare importanza nell'applicazione del regolamento n. 3 e che può essere utilmente richiamato anche nel presente caso. È il concetto secondo cui l'applicazione del regolamento n. 3 non dovrebbe determinare una diminuzione o una perdita dei diritti acquisiti, né far sì che i periodi lavorativi trascorsi in uno Stato rimangano inutilizzati ai fini della pensione. In proposito, rimando alle cause 100-63 [4], 4-66 [5], 9-67 [6] e 22-67 [7]. Soprattutto la sentenza 2-67 [8] è al riguardo particolarmente chiara. In un passo è detto espressamente. « Queste prescrizioni » (cioè le prescrizioni del regolamento n. 3), « destinate ad avvantaggiare sotto determinati aspetti il lavoratore migrante, rispetto alla situazione in cui si troverebbe a norma del solo diritto interno, ed aventi come minimo una funzione tutelatrice dei suoi diritti, non possono essere interpretate in un senso incompatibile con tale obiettivo ».

Qualora anche nel presente caso si tenga conto di questa esigenza fondamentale (ed io non vedo come se ne potrebbe prescindere, senza mettersi in contrasto con la precedente giurisprudenza), si giunge senza dubbio ad un risultato univoco. Stando ai fatti, sembra certo che dal regolamento n. 3 (vale a dire dal non prendere in considerazione clausole relative al territorio) non derivano per la Duffy, né sono derivati per suo marito, effetti favorevoli per quanto riguarda il sorgere del diritto alla pensione o il calcolo delle relative prestazioni. Si può quindi affermare che manca un vantaggio atto a compensare l'effetto pregiudizievole dell'articolo 11, n. 2.

Inoltre, non si può dire che la Duffy tragga un vantaggio dall'applicazione dell'articolo 10 del regolamento n. 3, vantaggio consistente nella corresponsione della pensione belga nel luogo di residenza all'estero (il pagamento avviene, fra l'altro, direttamente, senza alcun intervento di enti previdenziali francesi). In effetti, qui non si tratta di un vantaggio stabilito *originariamente* dal regolamento n. 3, che potrebbe

1 — Raccolta, XIII-1967, pag. 275.
2 — Raccolta, XII-1966, pag. 586.
3 — Raccolta, XI-1965, pag. 959.
4 — Raccolta, X-1964, pag. 1108.
5 — Raccolta, XII-1966, pag. 586.
6 — Raccolta, XIII-1967, pag. 276.
7 — Raccolta, XIII-1967, pag. 386.
8 — Raccolta, XIII-1967, pag. 243.

essere compensato con l'applicazione di una disposizione svantaggiosa. Se non erro, una possibilità del genere esisteva già in base al diritto anteriormente vigente, e precisamente in forza dell'articolo 10 dell'accordo concluso fra il Belgio, la Francia e l'Italia ed entrato in vigore il 1° luglio 1951. L'articolo 10 recita : « Les prestations dont le service avait été suspendu en application de la législation de l'une des parties contractantes en raison de la nationalité ou de la résidence des intéressés seront rétablies ». Nello stesso tempo mancava in questo accordo — in materia di pensioni di anzianità e superstiti — una riserva analoga a quella dell'articolo 11 del regolamento n. 3. Perciò, in realtà, neppure dell'articolo 10 del regolamento n. 3 si può dire che esso *crei* un vantaggio per la Duffy, la cui equa contropartita (come è detto nella causa 33-64 a proposito dell'art. 52) potrebbe essere l'applicazione della clausola di riduzione di cui all'articolo 11. Se la situazione è questa, se riconosciamo che l'applicazione dell'articolo 11 a determinati casi, come quello che c'interessa, comporterebbe soltanto uno svantaggio, l'articolo stesso, seguendo la precedente giurisprudenza e tenendo conto dei principi fondamentali del trattato, dev'essere interpretato in modo da escludere un risultato del genere, il quale non sarebbe conciliabile coi principi del trattato. Di conseguenza — sono queste le mie conclusioni finali — l'applicazione dell'articolo 11 è limitata a quelle fattispecie in cui si tratti di veri e propri lavoratori migranti o nelle quali, almeno, il regolamento n. 3 produca effetti favorevoli per l'acquisto, la liquidazione o il pagamento della pensione.

Secondo lo spirito e la finalità del regolamento n. 3, la questione deferita deve perciò essere risolta nel modo seguente : Ad una vedova — titolare di una pensione di anzianità acquistata per aver svolto attività lavorativa subordinata in un solo Stato membro — la quale pretenda, in un altro Stato membro ove risiede, la pensione di reversibilità acquistata dal marito in questo secondo Stato membro, non può essere opposto il regolamento n. 3, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, né in particolare l'articolo 11 n. 2, relativo alle clausole di riduzione o di sospensione delle prestazioni.