zione di questo diritto vengano prese in considerazione solo le attività soggette all'assicurazione obbligatoria svolte sotto la legislazione tedesca.

Questa disposizione, infatti, anche se si applica indipendentemente dalla cittadinanza del lavoratore, finisce, combinata con la normativa tedesca, col ledere i lavoratori non tedeschi che abbiano lavorato successivamente in uno Stato membro e nella Repubblica federale di Germania giacché impedisce agli stessi di valersi, per ottenere la pensione, di una qualifica professionale acquistata in un altro Stato membro, superiore a quella loro attribuita nella Repubblica federale. Non essendo quindi atta a garantire la parità di trattamento prescritta dall'art. 48 del trattato, detta disposizione è fuori luogo nel contesto del coordinamento delle normative nazionali prescritto dall'art. 51 del trattato onde incoraggiare la libera circolazione dei lavoratori nella Comunità.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa 20/85 *

1. Gli antefatti ed il procedimento scritto

La causa principale verte sui limiti entro i quali si debba tener conto della professione esercitata fino a quel momento dall'assicurato, nel caso in cui i periodi assicurativi necessari per l'acquisto del diritto alla pensione non siano stati maturati unicamente in attività soggette all'assicurazione obbligatoria svolte sotto la normativa tedesca. Il problema si è posto nell'ambito di una lite avente ad oggetto l'esistenza del diritto alla pensione per invalidità professionale o per incapacità di guadagno.

Il sig. Roviello, ricorrente nella causa principale (in prosieguo: il « ricorrente »), cittadino italiano, non possiede alcuna preparazione professionale. Ha lavorato, stando a quanto asserisce, in Italia dal 1960 al 1974 come piastrellista, soggetto all'assicurazione obbligatoria, indi come lavoratore autonomo. Dal 4 maggio 1976 al giugno 1980 ha saltuariamente esercitato la stessa attività nella Repubblica federale di Germania per un periodo complessivo di 48 mesi, come attività soggetta al regime obbligatorio di assicurazione sociale.

La domanda di pensione per invalidità professionale o incapacità generale di guadagno veniva respinta dal competente ente tedesco, resistente nella causa principale (in prosieguo: « il resistente ») con la motivazione che egli poteva ancora svolgere dei piccoli lavori di squadra, alternando lo stare in piedi con lo stare seduto e con lo spostarsi. Dato che l'azione contro tale provvedimento non aveva successo né in primo grado, né in ap-

* Lingua processuale: il tedesco.

pello, il ricorrente adiva per « Révision » il Bundessozialgericht.

A termini del § 1246, 2° comma, della Reichsversicherungsordnung (legge tedesca sulla previdenza sociale, in prosieguo: « RVO »), è colpito da invalidità professionale l'assicurato la cui capacità di guadagno è ridotta a meno della metà. In proposito, il complesso delle attività in relazione alle quali va valutata la capacità dell'assicurato comprende « tutte le attività che corrispondono alle sue forze e alle sue attitudini o che possono essergli richieste, tenuto conto della durata e dell'entità della sua preparazione nonché dell'attività lavorativa da lui svolta fino a quel momento e delle particolari esigenze di questa ». Secondo il § 1246, 3° comma, della RVO, fruisce della pensione d'invalidità professionale l'assicurato la cui ultima attività lavorativa era soggetta all'assicurazione obbligatoria e che ha maturato un periodo assicurativo di 60 mesi. Nel caso di specie, il ricorrente ha maturato solo 48 mesi di assicurazione in Germania.

L'allegato VI, parte C, n. 15 del regolamento n. 1408/71 (in prosieguo: il « n. 15 ») è stato aggiunto a detto regolamento dal regolamento del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2000, che modifica il regolamento n. 1408/71 (GU L 230, pag. 1) ed è formulato come segue:

« Se, per quanto concerne il diritto alla pensione per invalidità professionale o per incapacità generale di guadagno o alla pensione di minatore in seguito a diminuzione dell'attitudine all'attività di minatore o alla pensione di minatore per invalidità professionale o incapacità generale di guadagno, la professione esercitata fino ad allora è determinante in virtù della legislazione tedesca; per la determinazione di questo diritto vengono prese in considerazione solo le attività soggette all'assicurazione obbligatoria esercitate sotto la legislazione tedesca ».

Dagli atti processuali si desume che la giurisprudenza tedesca in fatto di previdenza sociale ha elaborato un sistema di classificazione per l'assegnazione ad un'altra attività professionale. Sono state definite quattro categorie di lavoratore, vale a dire: il caposquadra e l'operaio provetto, l'operaio qualificato, l'operaio specializzato e l'operaio comune.

In conformità alla gerarchia di tale sistema, l'assicurato può esser assegnato unicamente a mansioni di livello immediatamente inferiore. La pensione per invalidità professionale può quindi esser negata all'assicurato solo a condizione che egli possa legittimamente essere assegnato all'attività direttamente inferiore alla sua precedente attività professionale.

Risulta dalla sentenza di rinvio che il diritto alla pensione per invalidità professionale dipende dal se il ricorrente possa essere avviato ad altre attività per lui adeguate. La valutazione della precedente attività professionale assume quindi rilevanza per stabilire se il ricorrente debba considerarsi un operaio qualificato o un operaio specializzato.

Secondo la sentenza di rinvio, il Bundessozialgericht si chiedeva se il diritto alla pensione dipendesse solo dalle attività svolte nell'ambito dell'iscrizione tedesca, mentre le attività lavorative soggette all'assicurazione obbligatoria in altri Stati membri non erano prese in considerazione. In questo caso, i periodi assicurativi non sarebbero cumulati

almeno per quanto concerne l'acquisto del diritto in forza dell'attività svolta sino a quel momento.

Con ordinanza della quarta sezione 28 novembre 1984, il Bundessozialgericht ha deciso, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, di sospendere il procedimento sino a che la Corte di giustizia non si sia pronunziata, in via pregiudiziale, sulle seguenti questioni:

« 1) Se, per la determinazione del diritto alla pensione per invalidità professionale, l'allegato VI, parte C, n. 15 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, nella versione di cui al regolamento (CEE) n. 2000/83 (GU L 230 del 22.8.1983, pag. 1) e al regolamento (CEE) n. 2001/83 (GU L 230 del 22.8.1983, pag. 6), vada interpretato nel senso che la professione esercitata fino ad allora dall'assicurato è determinante solo qualora i periodi assicurativi necessari per l'acquisto del diritto siano stati maturati unicamente in attività lavorative soggette all'assicurazione obbligatoria svolte sotto la normativa tedesca.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1: se la suddetta disposizione si debba applicare anche quando si tratti di rischi che si sono realizzati prima dell'entrata in vigore di detto regolamento (1.7.1982).

3) In caso di soluzione negativa della questione sub 2: se dalla suddetta disposizione si desuma che il diritto alla pensione non ancora accertato scaturente dalla realizzazione di detto rischio debba essere limitato al periodo anteriore alla sua entrata in vigore (1.7.1982) ».

L'ordinanza del Bundessozialgericht è stata registrata nella cancelleria della Corte il 24 gennaio 1985.

Ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle CE hanno depositato osservazioni scritte il ricorrente, rappresentato dai sigg. K. Leingärtner e Werner Elsner, agenti dell'ufficio legale della Deutsche Gewerkschaftsbund Kassel; il resistente, rappresentato dal sig. W. Wanders, membro della direzione del Landesversicherungsanstalt Schwaben, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Norbert Koch, suo consigliere giuridico, in qualità di agente, assistito dal sig. Bernd Schulte, del Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Monaco di Baviera.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia chiesto alla Commissione di rispondere ad un quesito riguardante la validità formale del n. 15, quesito sollevato dal Bundessozialgericht che non ha cionondimeno invitato la Corte a pronunziarsi su questo punto.

Con lettera 28 febbraio 1986, la Commissione ha risposto precisando che il regolamento n. 2000/83 si basa, in particolare, sugli artt. 51 e 235 del trattato CEE. Le due disposizioni contemplano l'unanimità; a termini dell'art. 235, dev'essere sentita l'Assemblea. Secondo le informazioni di cui disponeva la Commissione, la proposta di regolamento modificativo, approvata dal Parla-

mento in data 11 marzo 1983, conteneva solo il n. 14 dell'allegato VI, parte C. Il n. 15 era stato proposto successivamente — soltanto nel gennaio del 1983 — dalla delegazione tedesca in seno al gruppo questioni sociali del Consiglio, congiuntamente con proposte di modifica presentate da diverse altre delegazioni, per essere inserite nel testo del regolamento. Tali proposte di modifica erano state approvate dal gruppo di lavoro del Consiglio in data 25 aprile 1983 nonché dal Comitato dei rappresentanti permanenti in data 27 maggio 1983 e, in data 2 giugno 1983, erano state adottate all'unanimità dal Consiglio congiuntamente al resto del regolamento.

La Commissione ritiene che il n. 15 sia stato adottato ritualmente. L'art. 235 del trattato CEE non dispone che il Parlamento sia sentito su tutti i punti particolari d'una proposta di regolamento nel suo complesso e nella forma definitiva. Una condizione del genere renderebbe notevolmente più gravoso l'iter legislativo. Qualora il Consiglio abbia sentito il Parlamento su una proposta di regolamento e modificato in seguito il testo dello stesso, non deve di nuovo sentirlo se la modifica non muta sostanzialmente la proposta di regolamento nel suo complesso (sentenza 15 luglio 1970, causa 41/69, Chemiefarma, Racc. 1970, pag. 661, punti 68 e 69 della motivazione). Il n. 15 contiene una normativa tecnica che tiene conto delle particolarità della situazione giuridica nella Repubblica federale. Siffatte particolarità vanno prese in considerazione in forza dell'art. 89 del regolamento n. 1408/71. L'aggiunta del n. 15 non muta sostanzialmente il testo iniziale del regolamento modificativo.

Con decisione 4 marzo 1986, la Corte ha deciso, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2 del regolamento di procedura, di assegnare la causa alla seconda sezione.

2. Osservazioni presentate alla Corte

Il *ricorrente* sostiene che ove il n. 15 vada interpretato nel senso che il lavoratore migrante originario degli Stati membri della Comunità non ha diritto alla tutela professionale dell'operaio qualificato se non a condizione di aver versato prima del realizzarsi del rischio almeno 60 mesi di contributi obbligatori nella Repubblica federale di Germania o nel territorio in cui la RVO si applica, la disposizione di cui trattasi dovrebbe essere annullata per incompatibilità con gli artt. 7 e 51 del trattato CEE.

Per quanto riguarda la validità formale del n. 15, esso si chiede se si tratti di una norma giuridica atta a produrre effetti che i soggetti giuridici sono pertanto tenuti ad osservare. Nell'ordinanza di rinvio, il Bundessozialgericht rileva che, secondo le fonti a sua disposizione, il n. 15 non è stato adottato su proposta della Commissione, a norma dell'art. 235 del trattato CEE. Di conseguenza, una disposizione non può essere validamente adottata qualora la Commissione non abbia fatto proposta e l'Assemblea non sia stata sentita.

Anche ammettendo che il n. 15 fosse stato adottato ritualmente, motivi sostanziali giustificano ciononostante il suo annullamento. Questa disposizione è incompatibile con gli

artt. 7 e 51 del trattato CEE. Il n. 15 ha uno scopo in contrasto con detti articoli. Esso si risolve nel limitare l'ambito della legislazione nazionale delle assicurazioni-pensioni a tal punto che i lavoratori originari degli Stati membri non hanno, nei 59 primi mesi d'occupazione nella Repubblica federale di Germania, praticamente alcun diritto alla pensione per invalidità professionale, nemmeno se il periodo minimo di 60 mesi d'iscrizione potesse esser considerato compiuto ove si tenesse conto dei periodi assicurativi effettuati in altri Stati membri. I lavoratori originari degli Stati membri sono quindi svantaggiati e discriminati rispetto ai cittadini nazionali ed agli stranieri cittadini di stati coi quali la Repubblica federale di Germania abbia concluso accordi in fatto di previdenza sociale. Il diritto tedesco non contempla periodi assicurativi preliminari per acquistare il diritto alla tutela professionale e per limitare i rischi di assegnazione ad attività non qualificate, che esulano dalla professione.

Perché si possa essere considerati un operaio qualificato, il diritto tedesco non esige che siano stati maturati almeno 60 mesi di contributi obbligatori in tale qualità e, in questo senso, il ricorrente si richiama alla giurisprudenza della quarta sezione del Bundessozialgericht, secondo la quale questo giudice ha ammesso tale punto di vista nei confronti di un lavoratore tedesco che aveva lavorato come operaio qualificato ai sensi del regime assicurativo obbligatorio solo per 35 mesi e nei confronti di un lavoratore iugoslavo che poteva soddisfare la condizione dei 60 mesi d'iscrizione minima solo tenendo conto dei periodi assicurativi iugoslavi. La quinta sezione del Bundessozialgericht ha del pari deciso che la « attività svolta sino a quel momento » ai sensi del § 1246, n. 2 della RVO da un lavoratore straniero non esige, per essere considerata un'attivita di lavoratore qualificato, ch'egli l'abbia esercitata nel territorio nazionale per un periodo di 60 mesi, ma che era sufficiente che l'ultima volta che l'aveva pienamente esercitata, non l'avesse esercitata in via provvisoria. Pertanto, se si dovesse applicare il n. 15, i lavoratori originari degli Stati membri, per quanto riguarda la presa in considerazione dell'attività lavorativa fino ad allora esercitata, sarebbero trattati peggio dei lavoratori stranieri originari di stati coi quali la Repubblica federale di Germania abbia stipulato un accordo in fatto di previdenza sociale. Se non vi fosse il n. 15, non si potrebbe ribattere al ricorrente che egli non ha ancora versato 60 mesi di contributi obbligatori, come lavoratore qualificato nella Repubblica federale di Germania.

Il ricorrente propone alla Corte di risolvere la prima questione del Bundessozialgericht come segue:

« L'allegato VI, parte C, n. 15 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, nella versione di cui al regolamento (CEE) n. 2000/83 (GU L 230 del 22.8.1983, pag. 1) e al regolamento (CEE) n. 2001/83 (GU L 230 del 22.6.1983, pag. 6), è nullo in quanto incompatibile con gli artt. 7 e 51 del trattato CEE. L'esclusiva presa in considerazione della professione fino a quel momento esercitata per la valutazione dell'esistenza del diritto alla pensione di invalidità professionale ai sensi della normativa tedesca, non può dipendere dalla condizione che il periodo di iscrizione prescritto per l'acquisto del suddetto diritto alla pensione (periodo di attesa) sia stato maturato unicamente nelle attività soggette all'assicurazione obbligatoria svolte sotto la normativa tedesca ».

Il *resistente* eccepisce che la questione se il rischio dell'invalidità o dell'incapacità di guadagno si sia realizzato nel caso dell'istante potrebbe divenire privo d'oggetto se si dovesse accertare che non sono stati effettuati i 60 mesi di assicurazione necessari per la corresponsione della pensione. I 60 mesi di assicurazione possono considerarsi maturati ove si cumulino i periodi assicurativi compiuti sotto il regime tedesco e quelli sotto il regime italiano. Il Bundessozialgericht dubita nel caso di specie che sia possibile cumulare i periodi assicurativi a norma dell'art. 45 del regolamento n. 1408/71.

Il n. 15 non osta al cumulo dei periodi assicurativi. Le attività soggette all'assicurazione obbligatoria, svolte sotto la legislazione tedesca, sono le sole ad essere prese in considerazione unicamente rispetto alla professione esercitata fino a quel momento, non già per quanto riguarda l'esame del periodo assicurativo prescritto. Il n. 15, qualora dovesse applicarsi pure al cumulo dei periodi assicurativi sarebbe incompatibile non solo con l'art. 45 del regolamento n. 1408/71, ma anche con l'art. 51 del trattato CEE. Il resistente propone alla Corte di risolvere la prima questione del Bundessozialgericht come segue:

« L'allegato VI, parte C, n. 15 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, nella versione di cui al regolamento (CEE) n. 2000/83 e al regolamento (CEE) n. 2001/83 va interpretato, nel determinare il diritto alla pensione per invalidità professionale nel senso che " l'attività svolta fino a quel momento dall'assicurato " dev'essere presa in considerazione non solo qualora i periodi assicurativi prescritti per l'acquisto del suddetto diritto siano stati maturati unicamente in attività soggette all'assicurazione obbligatoria svolte sotto la normativa tedesca, ma anche qualora occorra tener conto di attività soggette all'assicurazione obbligatoria svolte in altri Stati membri e il periodo assicurativo necessario per l'acquisto del diritto alla pensione sia ottenuto mediante cumulo ».

Solo nel contesto della questione se il ricorrente possa considerarsi in situazione di invalidità professionale, o di incapacità generale di guadagno ai sensi dell'assicurazione-pensione tedesca la professione esercitata fino ad allora, di cui al n. 15 acquista importanza decisiva. È fuor di dubbio, nel caso in esame, che si può prendere in considerazione come attività svolta fino a quel momento solo quella esercitata dal ricorrente in Germania. L'unico punto controverso è quello dei criteri qualitativi cui detta attività rispondeva e se, tenuto conto delle capacità che gli sono rimaste, il ricorrente potesse essere rinviato sul mercato del lavoro ovvero fruisse d'una tutela professionale destinata ad evitargli il regresso sociale. Tale questione può esser risolta solo alla luce del diritto tedesco. Il diritto comunitario non contiene alcuna disposizione diversa o complementare al diritto nazionale.

Nel 1978, una sezione del Bundessozialgericht aveva statuito che era opportuno tener conto, nel determinare l'attività svolta fino a quel momento, delle attività svolte all'estero. In seguito a questa pronunzia e per risolvere le difficoltà relative alla valutazione di attività svolte all'estero secondo i criteri vigenti in Germania, gli enti tedeschi di assicurazione-pensione hanno chiesto al ministro fe-

derale tedesco del lavoro di mettere le cose in chiaro, il che ha portato all'aggiunta del n. 15 del regolamento n. 1408/71. Il n. 15 mira ad un semplice chiarimento e non ha emendato né il diritto tedesco, né il diritto comunitario. Quindi, il cumulo dei periodi assicurativi per l'acquisto del diritto alla pensione d'invalidità professionale o per incapacità di guadagno è ammissibile e prescritto indipendentemente dal fatto che il rischio relativo si sia realizzato prima o durante il periodo di applicazione del n. 15. Il diritto da applicare in forza del regolamento n. 1408/71 è comunque lo stesso. Non si devono pertanto risolvere le altre questioni sollevate dal giudice proponente.

La *Commissione* osserva, dopo alcune precisazioni sugli aspetti rilevanti del sistema tedesco di previdenza sociale, che a norma dell'art. 45, n. 1 del regolamento n. 1408/71, l'ente competente di uno Stato membro la cui legislazione subordini l'acquisto, la conservazione o il recupero del diritto alle prestazioni al compimento di periodi di assicurazione o di residenza tiene conto, nella misura necessaria, dei periodi d'assicurazione o di residenza compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro, come se si trattasse di periodi maturati sotto la legislazione che essa applica. In conformità a detta disposizione, per il fatto costitutivo « occupazione o attività soggetta all'assicurazione obbligatoria » ai sensi del § 1246, 2° comma, lett. a), della RVO, l'ente tedesco competente deve del pari includere i periodi di occupazione soggetti all'assicurazione obbligatoria compiuti in un altro Stato membro; lo stesso deve dirsi per quanto riguarda i periodi di assicurazione contemplati per il compimento del « periodo di attesa » ai sensi del § 1246, 3° comma, della RVO.

In tale contesto, va accertato se, per la determinazione del diritto alla pensione di invalidità professionale in forza del § 1246 della RVO, fosse possibile, tenuto conto del carattere particolare di questa categoria di pensioni, distinguere i « lavori che sono soggetti all'assicurazione obbligatoria solo in forza della legislazione tedesca » dai periodi assicurativi maturati in altri Stati membri e che devono esser presi in considerazione in forza del diritto comunitario (art. 45 del regolamento n. 1408/71), in modo che tali fattori vengano considerati dal punto di vista « puramente interno ». Questo procedimento può basarsi sul criterio determinante per l'esistenza della tutela professionale, cioè la « precedente professione », criterio che deve in tal caso giustificare una corrispondente limitazione « nazionale ».

La Corte di giustizia ha già esaminato la questione se, oltre al compimento di periodi di assicurazione e di attesa che devono esser presi in considerazione, qualunque sia lo Stato membro nel quale sono stati compiuti, sussistano altre condizioni cui non si applica questa « riserva comunitaria ». Nella sentenza 9 luglio 1975 (*D'Amico*, causa 20/75, Racc. 1975, pag. 891), la Corte ha richiamato il principio sancito dall'art. 51 del trattato CEE, secondo il quale è opportuno consentire al lavoratore migrante « di ottenere il diritto alle prestazioni per tutti i periodi lavorativi o equiparati da lui maturati nei vari Stati membri, senza discriminazione rispetto agli altri lavoratori in conseguenza dell'esercizio del diritto di libera circolazione ». La Corte ha cionondimeno ammesso in detta sentenza un'eccezione a tale

principio, e cioè che la legislazione nazionale subordini l'acquisto anticipato del diritto alla pensione, oltre che al raggiungimento di un determinato limite di età e al compimento di un periodo d'iscrizione, ad un'ulteriore condizione indpendente, cioè che l'interessato si trovi in istato di disoccupazione da un certo tempo. La Corte ha dichiarato che, in un caso del genere, il diritto comunitario non impone di tener conto della circostanza che l'interessato fosse in istato di disoccupazione in un altro Stato membro. Quest'eccezione quindi non trova giustificazione nel fatto che gli assegni di disoccupazione si distinguono dalle altre prestazioni per una più intima relazione con lo Stato membro nel quale si è verificato il rischio, cioè la disoccupazione.

Viceversa, il criterio della « precedente attività professionale » applicato alla pensione tedesca d'invalidità professionale rientra in un settore della previdenza sociale in cui non esiste un concreto fondamento equivalente atto a giustificare un siffatto nesso geografico. Quindi, il fatto che il diritto tedesco attribuiva, con la concessione di una tutela professionale, una provvidenza la cui reciprocità non è garantita in altri Stati membri della Comunità, non può giustificare ch'esso sia limitato alla « precedente attività professionale » esercitata nella Repubblica federale di Germania. Questo costituisce uno svantaggio per i lavoratori migranti di cui trattasi rispetto ai lavoratori occupati unicamente nella Repubblica federale di Germania nella misura in cui, benché abbiano svolto un'attività che dà diritto in tale stato alla tutela professionale, possono essere privati delle conseguenze giuridiche che ne derivano sotto l'aspetto della previdenza sociale per il solo fatto di non aver compiuto il periodo di assicurazione richiesto per ottenere il diritto alla pensione, esclusivamente in attività soggette all'assicurazione obbligatoria in conformità alla legislazione tedesca. Quindi, per ottenere la tutela professionale garantita dalla legislazione tedesca in fatto di pensione, il lavoratore migrante di cui trattasi dovrebbe in totale aver esercitato un'attività soggetta all'assicurazione obbligatoria per un periodo più lungo dei lavoratori occupati esclusivamente nella Repubblica federale di Germania.

Una siffatta differenza di trattamento non può essere ammessa dal diritto comunitario. Al contrario, per la pensione tedesca d'invalidità professionale, come nel diritto relativo alle pensioni in generale, si deve tener conto, per calcolare la durata dell'assicurazione, di tutti i periodi di assicurazione che sono stati compiuti in attività soggette all'assicurazione obbligatoria sotto la legislazione di un altro Stato membro. In conformità all'art. 45, n. 1, del regolamento n. 1408/71, l'ente tedesco competente deve quindi tener conto dei periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione di un altro Stato membro per il calcolo del periodo di attesa che attribuisce il diritto alla pensione di invalidità professionale, come se si trattasse di periodi compiuti in Germania. Di conseguenza, il periodo di attesa prescritto in Germania, per ottenere la pensione di invalidità professionale in forza del § 1246, 3° comma della RVO, può in particolare esser compiuto mediante cumulo dei periodi effettuati in altri Stati membri: la domanda di pensione per invalidità professionale è quindi fondata.

Prima dell'entrata in vigore del n. 15, il Bundessozialgericht aveva ritenuto che il periodo di attesa tedesco poteva essere compiuto mediante i periodi di assicurazione maturati in un altro stato membro e che l'attività esercitata in tale paese durante detto

periodo di assicurazione poteva essere considerato come « precedente attività » o « attività principale ». Il Bundessozialgericht ha ritenuto inoltre che anche qualora fosse stata presa in considerazione una « precedente attività professionale » esercitata in un altro stato membro, occorreva valutare i presupposti per l'attribuzione della pensione di invalidità professionale solo alla luce della legislazione tedesca qualora l'attività professionale svolta dal lavoratore migrante in un altro stato membro fosse riconosciuta come « precedente attività professionale » o « attività principale » unicamente se equiparata ad una « attività principale » e del pari retribuita in quanto tale, in base ai criteri vigenti nel corrispondente settore professionale tedesco, in quanto solo in tal caso poteva essere ammessa l'equivalenza qualitativa con la corrispondente attività tedesca.

In conformità a detta giurisprudenza, occorreva, se del caso, che la qualità dell'attività esercitata nell'altro stato membro, in particolare le conoscenze e le attitudini necessarie e la loro classificazione nella corrispondente tabella retributiva tedesca, fossero effettivamente provate. Dato che numerosi lavoratori migranti sono originari di paesi in cui il livello di preparazione ed i requisiti per l'esercizio della professione non corrispondono a quelli della Repubblica federale di Germania, accade spesso che l'equivalenza dell'attività precedentemente svolta in un altro stato membro alla « attività principale » tedesca corrispondente sia negata per motivi sostanziali. Comunque sia, questi casi richiedono a volte lunghe e difficili indagini all'estero.

L'aggiunta del n. 15 al regolamento n. 1408/71 va considerata come una reazione a questa giurisprudenza del Bundessozialgericht. La presa in considerazione unicamente dell'attività principale tedesca, anche tenuto conto dei periodi di assicurazione compiuti in altri stati membri, può infatti evitare i problemi connessi alla determinazione dell'equivalenza dell'attività svolta in un altro stato membro alla « attività principale » tedesca. Inoltre, questo modo di procedere consente di evitare i ritardi che questa ricerca dell'equivalenza provoca nel procedimento di liquidazione delle pensioni.

La nota delle autorità tedesche in data 18 novembre 1980 inviata alla Commissione amministrativa delle Comunità europee per la previdenza sociale dei lavoratori migranti e riguardante l'applicazione dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 nonché la determinazione dell'attività principale nel procedimento di liquidazione della pensione conferma il contesto politico-giuridico nel quale si situava l'aggiunta del n. 15 nell'allegato VI, parte C, del regolamento n. 1408/71.

Tenuto conto dei problemi connessi all'aggiunta del n. 15 al regolamento n. 1408/71, non ci si deve limitare a prendere in considerazione, per l'attribuzione del diritto alla pensione per invalidità professionale, i periodi assicurativi compiuti nella Repubblica federale di Germania, ma occorre, indipendentemente dal cumulo di tutti i periodi di assicurazione compiuti nei vari stati membri, cumulo contemplato in linea di principio anche in tal caso dal diritto comunitario, prendere in considerazione per motivi pratici l'attività professionale svolta nella Repubblica federale di Germania, unicamente per la determinazione della « precedente atti-

vità ». In conformità al n. 15, ai fini del riconoscimento della « precedente attività » ai sensi del § 1246, 2° comma, della RVO, si devono quindi ammettere solo le attività professionali svolte nella Repubblica federale di Germania, anche qualora lo stesso diritto alla pensione venga acquistato solo mediante il cumulo di tutti i periodi compiuti negli Stati membri. Questa disposizione esclude unicamente la presa in considerazione dell'attività professionale svolta in altri Stati membri per la determinazione della « precedente attività professionale » e della « attività di riferimento ».

Per quanto riguarda la seconda e la terza questione, ove la Corte decidesse di non accogliere la tesi proposta dalla Commissione, si dovrebbe stabilire se il n. 15 costituisce la codificazione, a scopo di chiarimento, di una situazione giuridica preesistente ovvero una norma interamente nuova.

Secondo l'orientamento adottato dalla Commissione a proposito della prima questione sollevata dal Bundessozialgericht, si tratta di una norma nuova, che sostituisce al sistema, che consisteva fino a quel momento nel prendere in considerazione le attività professionali svolte in altri Stati membri per determinare la « precedente attività » ai sensi del § 1246 della RVO, una formula consistente nel non ammettere più in futuro se non l'attività professionale svolta nella Repubblica federale di Germania. In questo senso, la nuova norma ha effetto costitutivo che essa conserverebbe anche se ne risultasse che si deve prendere in considerazione non solo la « attività fino a quel momento svolta » nella Repubblica federale di Germania, ma anche esclusivamente i periodi di assicurazione che vi sarebbero stati compiuti.

Considerato, però, che tale nuova norma provoca un peggioramento della situazione giuridica dei lavoratori migranti, privandoli del diritto al cumulo dei periodi di assicurazione maturati negli Stati membri, dato che da quel momento viene preso in considerazione esclusivamente il periodo assicurativo maturato in Germania, i rischi realizzatisi anteriormente del 1° luglio 1982, cioè prima dell'entrata in vigore del nuovo regime, non devono rientrare nella sua applicazione. Di conseguenza, la seconda questione sollevata dal Bundessozialgericht va risolta nel senso che il regime del n. 15 del regolamento n. 1408/71 non può applicarsi ai rischi realizzatisi prima della sua entrata in vigore qualora esso renda più difficile per i lavoratori migranti ottenere la pensione per invalidità professionale. Per quanto riguarda la terza questione sollevata dal Bundessozialgericht, essa andrebbe risolta nel senso che applicando mutatis mutandis l'orientamento giuridico degli artt. 118 e 119 del regolamento n. 574/72, la limitazione dei periodi di assicurazione che danno diritto alla pensione di invalidità professionale a quelli che erano stati compiuti in Germania non può avere l'effetto di limitare l'eventuale diritto alla pensione che risulti da un rischio realizzatosi prima dell'entrata in vigore del nuovo regime contemplato dal n. 15 dal regolamento n. 1408/71 al periodo precedente a tale data e di provocare, per il beneficiario un deterioramento della situazione giuridica che gli era stata garantita dal diritto comunitario anteriormente in vigore. Il principio alla base di tali disposizioni è la tutela dei diritti quesiti che viene garantita dal diritto comunitario, in particolare dall'interpretazione che gli è data dalla costante giurisprudenza della Corte, e ciò indipendentemente

dal fatto che tali diritti traggano origine dal diritto comunitario o dal diritto interno degli Stati membri.

La Commissione propone che la Corte risolva le questioni sollevate dal Bundessozialgericht come segue:

« L'allegato VI, parte C, n. 15 del regolamento del Consiglio n. 1408/71, nella versione dei regolamenti nn. 2000/83 e 2001/83, per la determinazione dell'eventuale diritto alla pensione per invalidità professionale, va interpretato nel senso che occorre basarsi sulla " precedente attività " svolta dall'assicurato nella Repubblica federale di Germania, non solo qualora il periodo di assicurazione richiesto per ottenere questo diritto sia stato compiuto unicamente in attività soggette all'assicurazione obbligatoria a norma delle leggi tedesche, ma anche qualora si debba tener conto di attività soggette all'assicurazione obbligatoria svolte in altri Stati membri ed il periodo di assicurazione richiesto per avere diritto alla pensione risulti dal cumulo dei periodi di cui trattasi ».

3. La fase orale

All'udienza del 24 aprile 1986, il sig. M. Roviello, rappresentato dal sig. K. Leingärtner, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal Dr. B. Schulte, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 22 gennaio 1987.

4. Seguito del procedimento

Con decisione 11 febbraio 1987, a norma dell'art. 95, § 4, del regolamento di procedura la Corte (seconda sezione), sentito l'avvocato generale, ha rinviato la causa alla Corte plenaria.

Con decisione di pari data, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso, a norma dell'art. 61 del regolamento di procedura, la riapertura della fase orale. Essa ha, a tal fine, invitato il Consiglio, la Commissione e il Parlamento a pronunciarsi per iscritto, entro il 20 marzo 1987, sulla questione della validità del punto 15, in particolare sulla sua adozione nelle forme richieste. Le risposte di dette istituzioni sono state registrate nella cancelleria della Corte il 20 marzo 1987.

Il *Consiglio* conferma le argomentazioni sulla validità quanto alla forma già illustrate dalla Commissione. Esso sottopone alla Corte la relazione al gruppo delle questioni sociali in data 30 marzo 1983 riguardanti il punto 15.

Il Consiglio ritiene che il punto 15 sia stato adottato nel rispetto delle forme richieste.

Per quanto riguarda la forma, i requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 51 e 235 sono i seguenti:

— proposta della Commissione (artt. 51 e 235),

— consultazione del Parlamento europeo (art. 235),

— adozione da parte del Consiglio all'unanimità (artt. 51 e 235).

Nel caso di specie, l'art. 235 è stato preso come base giuridica solo nella parte in cui il regolamento di modifica si applica a lavoratori autonomi; cionondimeno, per la normativa a favore dei lavoratori subordinati, l'art. 51 costituisce un'adeguata base giuridica.

Il primo e il terzo requisito sono manifestamente soddisfatti. Per quanto riguarda la consultazione del Parlamento, il Consiglio fa valere le seguenti argomentazioni: detta disposizione non presuppone che il Parlamento sia consultato su tutti i punti contenuti in una proposta di regolamento nel loro complesso e nella loro forma definitiva. Un requisito del genere renderebbe più rigida la procedura legislativa. Qualora il Consiglio abbia consultato il Parlamento su un progetto di regolamento e intenda successivamente modificarne il testo, non sarebbe necessario consultare di nuovo il Parlamento quando detta modifica non incide sulla sostanza del progetto di regolamento nel suo complesso (sentenza 15 luglio 1970, causa 41/69, Chemiefarma, già citata, pag. 661, punti 68 e 69), o quando si tratta di cambiamenti di metodo più che di sostanza (sentenza 4 febbraio 1982, causa 1253/79, Battaglia, Racc. 1982, pag. 297).

Le modalità particolari d'applicazione delle legislazioni di taluni Stati membri, che figurano in un allegato speciale (nel caso di specie l'allegato VI) in conformità all'art. 89 del regolamento n. 1408/71 non costituiscono, in generale, disposizioni che incidono sulla sostanza del regolamento e quindi nemmeno sulle sue modifiche, il che non rende necessario consultare ancora una volta il Parlamento europeo. Il Consiglio non esclude cionondimeno che una « particolarità delle legislazioni degli Stati membri » possa battere in breccia i principi della normativa comunitaria relativa al coordinamento della legislazione sociale ed incidere quindi sulla sostanza del regolamento, di guisa che si renda necessaria una nuova consultazione del Parlamento europeo. Ciò non vale cionondimeno per il regolamento n. 2000/83, dato che il Consiglio « si è valso di questa modifica per disciplinare alcuni altri problemi » in relazione con le legislazioni nazionali nel settore della previdenza sociale e in tale contesto, il Consiglio si richiama alla sentenza 9 dicembre 1982 (causa 309/81, Klughardt, Racc. 1982, pag. 4291).

Il *Parlamento europeo* si richiama a numerose risoluzioni ed alle relazioni delle sue commissioni competenti, nelle quali è stata esaminata la questione della riconsultazione del Parlamento. Secondo questo, dalle proposte da esso finora adottate può inferirsi che una nuova consultazione si rende necessaria quando

1) la proposta della Commissione o l'atto del Consiglio allo studio implica una modifica sostanziale rispetto alla proposta sulla quale si è pronunciato il Parlamento;

2) detta modifica non va, evidentemente, nel senso auspicato dal Parlamento.

In pratica, la determinazione della « modifica sostanziale » può concretizzarsi con gli elementi seguenti:

a) *modifica del tenore della materia da disciplinare* (modifiche concernenti l'oggetto

e il campo d'applicazione dell'atto o i destinatari, i beneficiari o le persone lese dall'atto);

b) *modifica della natura dell'atto* (modifiche nella « tecnica giuridica », ad esempio: trasferimento di competenza d'esecuzione, autorizzazione accompagnata da restrizioni o divieto con casi di deroga, elenco esauriente o modello delle condizioni);

c) *modifica della forma dell'atto* (modifiche della forma giuridica, della base giuridica, d'una modifica d'un atto in vigore o d'una nuova versione, del periodo di validità).

Il Parlamento si richiama alle succitate sentenze 15 luglio 1970 (causa 41/69, Chemiefarma), e 4 febbraio 1982 (causa 1253/79, Battaglia), secondo le quali la Corte si è pronunciata per una nuova consultazione quando una modifica sotanziale viene apportata ad una proposta sulla quale il Parlamento si era già pronunciato.

L'art. 149, 2° comma, del trattato CEE dispone che la Commissione può modificare la sua proposta iniziale « specie quando l'Assemblea sia stata consultata in merito alla proposta ». La Commissione deve di conseguenza tener conto del parere del Parlamento quando modifica la sua proposta iniziale. È consentito concluderne che se delle modifiche, che vanno al di là della proposta iniziale, intervenissero in via ulteriore, il Parlamento dovrebbe di nuovo essere consultato, in modo da garantire la sua effettiva partecipazione al processo legislativo.

Il problema della ripetuta consultazione si porrebbe cionondimeno altrettanto se la modifica della proposta non emanasse formalmente dalla Commissione, ma fosse progettata dal Consiglio che statuisce all'unanimità in conformità all'art. 149, 1° comma, del trattato CEE; infatti, il diritto del Parlamento di partecipare al processo legislativo della Comunità non può dipendere dal fatto che la Commissione o il Consiglio procedano a modifiche sostanziali della proposta iniziale.

Il Parlamento constata, che, sinora, il Consiglio non ha avuto l'abitudine di riconsultare il Parlamento, anche se il Consiglio ha adottato, per quanto riguarda la ripetuta consultazione, criteri analoghi a quelli del Parlamento.

Nel caso di specie, il Parlamento ha approvato la proposta della Commissione 21 dicembre 1982 secondo la procedura senza relazione (art. 99 del regolamento del Parlamento europeo). La scelta di detta concisa procedura sta ad indicare che il Parlamento aveva ritenuto che detta proposta non costituisse se non un aggiornamento del regolamento n. 1408/71, dato che le modifiche proposte non assumono rilevanza giuridica maggiore e sono puramente tecniche.

Com'è stato detto nella proposta della Commissione, l'intento iniziale era quello di perfezionare talune disposizioni in funzione dell'esperienza maturata dall'applicazione del regolamento n. 1408/71, ed in particolare di prendere in considerazione i vantaggi suppletivi concessi nel frattempo dai regimi previdenziali degli Stati membri.

A norma del punto 15, il numero di potenziali beneficiari si è trovato notevolmente ridotto rispetto alla proposta della Commissione e del diritto comunitario fino ad allora vigente. Il punto 15 ha quindi invertito l'orientamento inizialmente positivo della proposta della Commissione, diretta ad apportare miglioramenti a favore dei lavoratori.

Dato che il punto 15 ha modificato il campo d'applicazione della materia da disciplinare restringendone la portata, detta restrizione costituisce una modifica sostanziale della proposta della Commissione.

Il Parlamento respinge la tesi secondo la quale il punto 15 è giustificato dal suo carattere puramente tecnico. Benché l'art. 89 del regolamento n. 1408/71 imponga di prendere in considerazione talune particolarità nelle legislazioni in fatto di previdenza sociale degli Stati membri, esso non autorizza se non una delucidazione delle norme in considerazione delle divergenze dei regimi previdenziali degli Stati membri. Esso non consente al Consiglio di disattendere l'art. 51 del trattato CEE in guisa da restringere in modo discriminatorio il numero di beneficiari.

La nuova disposizione adottata dal Consiglio non corrisponde affatto alla volontà del Parlamento. Qualora avesse avuto conoscenza del punto 15, il Parlamento avrebbe chiesto di essere di nuovo consultato.

La modifica apportata dal punto 15 non era prevista né espressamente né implicitamente nella proposta della Commissione. Il Parlamento non ha quindi avuto occasione di prospettare questa possibilità nel corso dei dibattiti, ed è quindi stata impedita di esprimere il suo parere su detta modifica sostanziale.

La *Commissione* si richiama alla succitata sentenza della Corte 15 luglio 1970 (causa 41/69, Chemiefarma), e prende in esame la procedura di consultazione e la portata delle disposizioni in causa in quest'ultima causa.

Nel caso di specie, il Parlamento ha preso in esame in modo approfondito il contenuto del regolamento n. 2000/83. Nel contesto di tale regolamento, il punto 15, inserito successivamente, ha affrontato un punto particolare inteso a venire a capo delle difficoltà pratiche che si ponevano in materia d'applicazione della pensione per invalidità professionale propria della sola Repubblica federale di Germania ai lavoratori migranti originari degli Stati membri della Comunità. Tali difficoltà sono risultate dalla giurisprudenza del Bundessozialgericht. Detta giurisprudenza ha avuto come conseguenza che agli enti assicurativi della Repubblica federale di Germania e, in caso di lite, ai giudici sociali aditi spetta stabilire se l'attività esercitata all'estero corrispondesse intrinsecamente alle disposizioni tedesche riguardanti, fra l'altro, la qualifica e la scala tariffaria delle retribuzioni. All'inverso di tale sistema, gli enti assicurativi tedeschi hanno fino ad allora, nel campo d'applicazione del regolamento n. 1408/71, esclusivamente tenuto conto della professione principale anteriormente esercitata durante il periodo d'attività coperto dal sistema assicurativo tedesco. La presa in considerazione della professione esercitata all'estero che si rendeva essa pure necessaria in considerazione della giurisprudenza del Bundessozialgericht si è rivelata essere un esercizio estremamente lungo e complicato, dato che le normative professionali degli altri Stati membri non erano esplicite per quanto riguarda i criteri che, a norma del diritto tedesco in fatto di assicurazione invalidità-vecchiaia, dovevano essere usati per determinare la professione principale. La proposta diretta a che il punto 15

sia inserito nel regolamento n. 1408/71 ha avuto lo scopo di consentire agli enti assicurativi tedeschi di continuare a procedere come fino ad allora avevano fatto, e cioè non tener conto se non della sola professione principale tedesca.

La soluzione di ricambio possibile sarebbe consistita nel disciplinare nei casi considerati, per gli enti tedeschi, le prestazioni fornite dagli enti assicurativi degli altri Stati membri, in conformità alle disposizioni del diritto comunitario ed a stabilire criteri comparativi almeno per le principali categorie di professioni. Detto metodo avrebbe tuttavia richiesto un rilevante lavoro di regolamentazione.

La Commissione fa presente che la pensione per invalidità professionale ha perso rilevanza nella Repubblica federale di Germania. Solo il 10% del complesso delle spese destinate alle pensioni per diminuzione della capacità di guadagno sono destinate alle pensioni per invalidità professionale, dato che il restante 90% va alle pensioni per incapacità generale di guadagno. Analogamente, nel 1978, le pensioni per invalidità professionale rappresentavano l'8% del complesso delle pensioni per calo della capacità di guadagno, mentre il 92% del complesso delle pensioni per calo della capacità erano delle pensioni per incapacità di guadagno.

Tenuto conto del rilevante calo della pensione per invalidità professionale nelle sue implicazioni pratiche, il punto 15 non disciplina la questione della determinazione della professione precedente se non nel senso di una limitazione alle attività esercitate nella Repubblica federale.

Per contro, l'istituzione di detta disposizione non ha avuto lo scopo che siano prese in considerazione le sole attività soggette all'assicurazione obbligatoria a norma del diritto tedesco quando l'ente assicuratore accerta che è stato compiuto il periodo di assicurazione necessario. Per chiarire tale questione, il Bundessozialgericht ha chiesto alla Corte di pronunciarsi nella presente causa. Il fatto di limitare i periodi assicurativi atti ad essere presi in considerazione ai periodi tedeschi ha in realtà costituito una patente infrazione del diritto comunitario. La validità in sé del punto 15 non è stata messa in dubbio dal Bundessozialgericht. La finalità del giudice proponente è stata piuttosto quella di determinare la portata del cambiamento introdotto dal punto 15; in particolare, il Bundessozialgericht avrebbe voluto dare una soluzione alla questione se, in considerazione di questa nuova disposizione, fosse possibile che le sole attività soggette all'assicurazione obbligatoria a norma del diritto tedesco possano essere prese in considerazione al momento di determinare se fosse compiuto il periodo assicurativo necessario (tempo d'attesa). La soluzione negativa che va data a tale questione deriva dai lavori preparatori che costituiscono la genesi del punto 15 nonché dalla lettera e dallo spirito del regolamento n. 1408/71 e dalla finalità dell'art. 51 del trattato CEE.

Il punto 15 mira quindi a chiarire il modo in cui occorre determinare se ricorrano i presupposti per l'esistenza di una spettanza di pensione per invalidità professionale in casi in cui si tratti di accertare l'esercizio di attività soggette all'assicurazione obbligatoria sotto le legislazioni di altri Stati membri. Il

punto 15 mira ad eliminare le incertezze conseguenti alla giurisprudenza elaborata dal Bundessozialgericht; la soluzione trovata consiste nel precisare mediante l'inserzione del punto 15 che il metodo che si è rivelato in passato come il solo possibile sul piano pratico è dichiarato valido: sono prese in considerazione a titolo di « professione principale », ai sensi del diritto tedesco in fatto di assicurazione legale invalidità-vecchiaia, esclusivamente le attività coperte dal sistema assicurativo tedesco.

Questo metodo non è in contraddizione coi principi di libera circolazione enunciati dal trattato né con le disposizioni del regolamento n. 1408/71 che ne garantiscono la trasposizione, dato che è manifestamente il solo mezzo per perseguire tali obiettivi altrettanto sul piano pratico. In tal senso, il punto 15 è una disposizione che dichiara che il metodo, praticato sino ad allora, d'applicazione dei principi di coordinamento del regolamento n. 1408/71 si applica espressamente alla legislazione tedesca riguardante la pensione per invalidità professionale. La Commissione pone in rilievo che i beneficiari di pensioni per invalidità professionale sono per la maggior parte dei lavoratori soggetti all'assicurazione obbligatoria, per i quali l'art. 51 del trattato CEE ha costituito un'adeguata base giuridica nell'ambito di una modifica del regolamento n. 1408/71. È solo fra l'esiguo numero degli assicurati volontari che riscuotono una pensione per invalidità professionale che si trovano pure degli autonomi per i quali è stato richiamato l'art. 235 del trattato CEE; le statistiche tedesche in materia di pensioni non indicano se (ed eventualmente, in quale proporzione) cittadini di Stati membri delle Comunità europee facciano parte di quest'ultima categoria.

T. F. O'Higgins
giudice relatore