CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 31 MARZO 1976

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il procedimento pendente davanti alla giurisdizione nazionale è stato originato dal rifiuto dell'istituto previdenziale francese, a cui il lavoratore si era rivolto per la liquidazione della sua pensione di vecchiaia, di considerare il periodo contributivo compiuto in Algeria. L'interessato, cittadino belga, ha sempre svolto la sua attività lavorativa in Francia, dal 1930 fino all'età della pensione, salvo la parentesi algerina, che va dal 1957 al 1961. A tale epoca, l'Algeria faceva parte del territorio francese, cosicché egli si trovava anche allora nella posizione di un lavoratore migrante nel senso del regolamento n. 3 del Consiglio sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti.

L'organismo previdenziale francese aveva ritenuto che la legge del 26 dicembre 1964, la quale prevede il riconoscimento a favore dei cittadini francesi dei periodi contributivi maturati in Algeria anteriormente al 1° luglio 1962, non poteva applicarsi al richiedente dato che il beneficio di questa legge era riservato in principio ai cittadini, mentre gli stranieri avrebbero potuto beneficiarne solo a condizione di soddisfare i requisiti precisati dal decreto del 4 settembre 1962: nel caso cioè in cui avessero dimostrato un particolare attaccamento alla Francia o le avessero reso servigi eccezionali. L'aver lavorato tutta la vita in Francia, o comunque in territorio francese alle dipendenze d'imprese francesi, non era considerato sufficiente.

La commissione di ricorso, a cui il lavoratore si era appellato, aveva invece accolto la richiesta. Avendo il direttore regionale delle Sicurezza sociale di Nancy annullato questa nuova decisione, l'interessato si è rivolto alla commissione di prima istanza del contenzioso della Sicurezza sociale di Longwy, la quale gli ha nuovamente dato ragione. Contro questo atto ricorreva davanti alla Corte d'appello di Nancy il Direttore regionale della Sicurezza sociale, il quale faceva valere soprattutto che la legge del 26 dicembre 1964, in ragione del suo carattere di legge di solidarietà nazionale, non poteva considerarsi applicabile agli stranieri al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legislazione francese.

La Corte d'appello di Nancy, considerando che in base all'articolo 8 del regolamento n. 3 del Consiglio CEE i cittadini di un paese della Comunità residenti in un altro Stato membro fruiscono delle prestazioni previdenziali allo stesso modo dei cittadini del paese ospitante, e che inoltre l'articolo 16, secondo comma, del regolamento n. 109/65 precisa che la radiazione dell'Algeria dall'elenco dei territori di cui al regolamento n. 3 non pregiudica i diritti quesiti, ha posto delle questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del regolamento n. 3, così formulandole:

«1. Se sia lecito negare a un cittadino della Comunità, in forza del decreto 4 settembre 1962 – che stabilisce discriminazioni fra cittadini francesi e stranieri – una pensione di vecchiaia spettante ai cittadini francesi.
2. Se, quindi, un cittadino belga sia tenuto a dimostrare di essere in possesso dei requisiti stabiliti, per quanto concerne gli stranieri, dal suddettto decreto 4 settembre 1962, perché vengano riconosciuti utili ai fini della pensione di vecchiaia, in conformità alla legge 26 dicembre 1964, i periodi contributivi da lui maturati in Algeria anteriormente al 1° luglio 1962».

2. Secondo il Direttore regionale della Sicurezza sociale di Nancy, il lavoratore richiedente non potrebbe invocare il re-

golamento n. 3, poichè, a norma dell'articolo 5 del regolamento del Consiglio n. 109/65, questo non si applica all'Algeria a partire dal 19 gennaio 1965, e quindi esso non sarebbe ormai più applicabile alla liquidazione di una prestazione che prenda effetto posteriormente a questa data.

Ove però si ammetta che prima del 19 gennaio 1965 il lavoratore avrebbe avuto diritto, sulla base del regolamento n. 3, di ottenere da parte dell'organismo assicuratore francese la presa in conto dei periodi d'assicurazione compiuti in Algeria, la circostanza che il regolamento n. 3 non sia più applicabile all'Algeria a partire da quella data non potrebbe comportare la perdita del diritto. Come la Corte ha affermato nella causa pregiudiziale 110-73, «l'allegato A del regolamento n. 3, nella vecchia versione, impone agli enti previdenziali francesi il rispetto dei diritti acquisiti in Algeria da un lavoratore migrante prima del 19 gennaio 1965» *(Fiege* c. *Caisse régionale d'assurance maladie de Strasbourg,* Raccolta 1973, pag. 1013). Questo principio è stato affermato in relazione al caso di un cittadino tedesco che, avendo ottenuto, dal 1° novembre 1962, la liquidazione di una pensione d'invalidità ad opera della Caisse sociale di Orano, organismo previdenziale del nuovo Stato algerino, aveva poi chiesto a un organismo previdenziale francese il trasferimento in Germania di tale pensione.

Inoltre con sentenza nella causa 6-75 *(Horst* c. *Bundesknappschaft,* Raccolta 1975, pag. 823), la Corte ha precisato che la circostanza che il verificarsi dell'evento assicurato e la presentazione della domanda di pensione siano posteriori a questa data non pregiudica minimamente il diritto del lavoratore. In questo caso, la causa principale verteva sulla domanda d'invalidità presentata a un ente assicurativo tedesco da un cittadino germanico che aveva lavorato in Algeria dal luglio 1960 al giugno 1962, periodo in relazione al quale i contributi previdenziali erano stati versati alla Caisse autonome de retraite et de prévoyance des mines d'Algérie. In tale sentenza, la Corte, sempre riferendosi alla nozione di diritti quesiti che l'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 109/65/CEE intendeva far salvi, ha considerato che il periodo assicurativo compiuto in Algeria anteriormente al momento a partire dal quale il regolamento n. 3 è divenuto inapplicabile a questo territorio, deve essere tenuto in conto negli Stati membri della Comunità ai fini dell'acquisto e della conservazione del diritto a prestazioni previdenziali, e deve quindi essere preso in considerazione nel calcolo delle pensioni previste ai capitoli 2 e 3 del regolamento. 3.

Da questo obbligo degli enti assicuratori di ogni Stato membro di prendere in considerazione i periodi maturati in Algeria nel calcolo della pensione, e dalla circostanza che tale periodo assicurativo si riferisce a un'attività lavorativa svolta su un territorio che all'epoca era francese, si deduce che, in ultima analisi, l'onere pecuniario relativo a detti periodi grava sugli organismi assicurativi dello Stato francese. Ne risulta manifestamente che il lavoratore migrante il quale abbia raggiunto l'età pensionabile mentre era occupato in Francia, dove risiede al momento della liquidazione della pensione, ha il diritto di ottenere che l'ente previdenziale francese competente calcoli anche i periodi assicurativi compiuti in Algeria nell'ambito del sistema previdenziale francese, e ciò a prescindere dal momento in cui venga presentata la domanda di liquidazione della pensione.

3. Sulla base di tale giurisprudenza, la Commissione ha proposto di rispondere al giudice francese osservando che il diritto acquisito in Algeria può esser fatto valere nei confronti degli organismi assicuratori francesi indipendentemente da una previsione al riguardo da parte della legge dello Stato interessato.

Per conto nostro, preferiremmo invece rispondere alla Corte d'appello di Nancy attenendoci strettamente alle domande che la stessa ci ha posto. La giurisdizione

francese ci chiede in sostanza se sia lecito negare al lavoratore interessato il beneficio della legge francese del 26 dicembre 1964, che, come si è visto, consente ai cittadini francesi il trasferimento in Francia dei periodi d'assicurazione compiuti in Algeria prima del 1° luglio 1962.

La risposta negativa che si deve dare a tale domanda porta come conseguenza che i cittadini degli altri Stati membri avranno gli stessi diritti dei cittadini francesi, ma non di più.

Nella causa sopra menzionata 110-73, la Corte, dopo avere affermato il principio che abbiamo ricordato, ha proseguito, nel considerando n. 14, rilevando che «per di più, in forza del divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, sancito dagli articoli da 48 a 51 del trattato, tutti i lavoratori provenienti da uno degli Stati membri sono assimilati, ai fini dell'applicazione del regolamento n. 3, ai lavoratori nazionali che si trovino nelle stesse condizioni». Ciò comporta un implicito riferimento alla legge francese sopra menzionata, e l'esclusione che l'allegato carattere di legge «di solidarietà nazionale» possa opporsi alla sua estensione ai cittadini degli altri Stati membri, qualora ve ne fosse bisogno per garantire il rispetto del principio di non discriminazione in materia previdenziale.

La Corte aveva invocato questo principio come ulteriore sostegno della risposta affermativa da essa data alla questione se l'allegato A del regolamento n. 3, nella sua versione originaria, implicasse per gli enti previdenziali francesi degli obblighi particolari, distinti da quelli incombenti agli enti algerini.

4. Riteniamo che la nostra Corte potrebbe limitarsi a rispondere in questo senso alle domande poste dalla Corte d'appello di Nancy. Rispetto a una soluzione basata sull'articolo 16 del regolamento n. 109/65, sulla linea della precedente giurisprudenza, una risposta così concepita avrebbe il vantaggio di evitare alla Corte di dover considerare d'ufficio certi problemi che si porrebbero in relazione a una soluzione favorevole al lavoratore che prescindesse totalmente dalla legislazione francese. Diversamente, si rischierebbe di attribuire alla riserva relativa al mantenimento di diritti quesiti contenuta nell'articolo 16 del regolamento n. 109/65 un valore non già di norma di rinvio al diritto materiale nazionale che definisce e disciplina il settore previdenziale, bensì di una vera e propria norma materiale atta a disciplinare in maniera autonoma una situazione astrattamente considerata. Ci si potrebbe dunque chiedere se ciò sarebbe compatibile con la funzione generale della disciplina sociale comunitaria che, in materia previdenziale, non intende sostituire norme materiali proprie a quelle delle legislazioni interne, ma mira essenzialmente a coordinare le distinte legislazioni nazionali al fine di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori nella Comunità quali avrebbero potuto risultare dal fatto stesso della coesistenza sul territorio del mercato comune di legislazioni nazionali distinte e autonome.

Qualora invece si dovesse confermare che, con l'articolo 16 del regolamento n. 109/65, il legislatore comunitario ha inteso consentire a un lavoratore migrante il trasferimento, a carico di enti previdenziali francesi, di diritti da lui acquisiti nei confronti di enti assicurativi che, seppure rientravano nell'ambito dello Stato francese fino al 30 giugno 1962, hanno in seguito assunto totale autonomia da questo, e ciò indipendentemente da una norma del diritto francese che ne preveda l'accollo a favore dei cittadini, dei problemi delicati potrebbero sorgere per determinare la base giuridica dell'imposizione a uno Stato membro di obblighi incombenti a uno Stato terzo. Se sarebbe relativamente agevole giustificare, sulla base della nozione dei diritti quesiti, la presa in considerazione dei periodi assicurativi maturati in Algeria quando questa faceva parte della Francia, potendo essi essere considerati come periodi maturati in seno all'ordinamento previdenziale francese a cui corrispondono quindi dei

diritti acquisiti dai lavoratori nei confronti dello stesso Stato, diverso è il caso per i periodi assicurativi compiuti dopo che l'Algeria è divenuta uno Stato indipendente, estraneo alla Comunità.

La nozione di diritti quesiti, a cui si riferisce l'articolo 16 sopra menzionato, se è intesa a far salvi dei diritti preesistenti che i lavoratori avessero acquisito nei confronti della Francia, non è manifestamente applicabile a dei periodi assicurativi compiuti nell'ambito di un sistema previdenziale di uno Stato terzo, i quali non potevano aver fatto sorgere alcun diritto del lavoratore nell'ordinamento francese. Diversamente, si dovrebbe attribuire a tale norma non già soltanto la funzione di far salvi dei diritti, ma piuttosto quella di crearne *ex novo:* in contrasto appunto con la nozione di diritto quesito:

In tal caso si rischierebbe di giungere a risultati a dir poco sorprendenti. Un cittadino di uno Stato membro che avesse cominciato a lavorare in Algeria dopo l'acquisto dell'indipendenza, pur senza aver mai avuto alcun rapporto con il sistema previdenziale francese, acquisterebbe automaticamente fino al 1965, in forza del diritto comunitario, un diritto a prestazioni nella Comunità il cui peso economico dovrebbe in ultima analisi essere sopportato dalla Francia, e ciò in relazione a periodi assicurativi compiuti in uno Stato terzo, diritto che si sovrapporrebbe a quello che il lavoratore potrebbe vantare, in relazione agli stessi periodi assicurativi, nei confronti dell'Algeria. La tutela della libera circolazione dei lavoratori nella Comunità non potrebbe certo essere invocata per giustificare un tale risultato.

Vi sarebbe anche il rischio di porre i lavoratori stranieri in una posizione privilegiata per quanto riguarda i loro diritti verso la Francia rispetto agli stessi cittadini francesi. Questi ultimi, avendo lavorato in Algeria fino al 1° luglio 1962, e non potendo essere considerati lavoratori migranti, non potrebbero beneficiare del trasferimento dei loro diritti assicurativi acquisiti nei confronti di un organismo ormai appartenente a uno Stato terzo se non in forza della legge interna francese, la quale aveva limitato la sua applicabilità fino all'epoca dell'acquisto dell'indipendenza da parte dell'Algeria. Per il periodo successivo, al fine di evitare differenze di trattamento a loro svantaggio rispetto ai cittadini di altri Stati membri che possono beneficiare del regolamento n. 3 fino al 19 gennaio 1965, si dovrebbero forse considerare essi pure lavoratori migranti ai sensi del regolamento n. 3?

Ma, ancor più in generale si incontrerebbero difficoltà per reperire un'adeguata base giuridica all'applicazione, o piuttosto all'estensione, a situazioni esterne all'area del mercato comune di un regolamento comunitario inteso a favorire la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Ci si potrebbe chiedere soprattutto se tale estensione sarebbe stata effettuata correttamente.

L'articolo 5 del regolamento n. 109/65, il quale esclude soltanto a partire dal 19 gennaio 1965 l'Algeria dalla lista dei territori a cui il regolamento n. 3 si applica, nell'ipotesi in cui dovesse creare per uno Stato membro degli obblighi in corrispondenza di situazioni e rapporti ad esso estranei, costituirebbe in realtà una norma eccezionale avente sostanzialmente l'effetto di rendere. applicabile, a titolo retroattivo, il regolamento n. 3 ai lavoratori cittadini di uno Stato membro della Comunità che dopo il 1° luglio 1962 avessero continuato a lavorare in Algeria. L'accesso all'indipendenza di una porzione del territorio di uno Stato membro, con la sua automatica uscita dall'area comunitaria, comporta infatti come conseguenza che ogni norma comunitaria intesa a disciplinare situazioni svolgentisi all'interno della Comunità diventa automaticamente inapplicabile a tale territorio, salvo disposizione espressa contraria. Si potrebbe anche osservare che il regolamento n. 109/65 non motiva minimamente le ragioni del prolungamento dell'applicabilità di una normativa interna comunitaria a delle situazioni esterne alla

Comunità, il quale, come si è detto, costituisce un fatto eccezionale in deroga ai principi.

Tali delicate questioni non si porrebbero qualora la Corte accogliesse la nostra proposta di basare la sua decisione semplicemente sul principio di non discriminazione contenuto nelle norme sopra menzionate del trattato e ripreso dall'articolo 8 del regolamento n. 3, in relazione alla sfera d'applicazione soggettiva della legge francese a cui si riferisce il giudice richiedente.

In conclusione, proponiamo di rispondere alla Corte d'appello di Nancy che gli articoli da 48 a 51 del trattato e l'articolo 8 del regolamento n. 3 non consentono allo Stato francese di subordinare il beneficio della sua legge del 26 dicembre 1964, relativamente alla convalida per le prestazioni di vecchiaia dei periodi d'assicurazione compiuti in Algeria prima del 1° luglio 1962, nei riguardi dei lavoratori che siano cittadini di altri Stati membri della Comunità, alle condizioni imposte agli stranieri dal decreto del 4 settembre 1962. Le suddette disposizioni comunitarie conferiscono ai cittadini di ogni Stato membro il diritto a beneficiare di tale legge in condizioni di parità con i cittadini francesi.

Qualora la Corte preferisse invece basare la sua pronuncia sull'articolo 16 del regolamento n. 109/65, sarebbe opportuno che nel qualificare come produttivi di diritti quesiti ai sensi di questa norma, e con gli effetti già indicati dalla precedente giurisprudenza in materia, dei periodi contributivi maturati da un cittadino di uno Stato membro in Algeria, la sentenza, in corrispondenza con quanto richiesto nella seconda domanda, si limitasse ad affermare tale principio per il periodo anteriore al 1° luglio 1962.