

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

FRANCIS G. JACOBS

presentate il 22 febbraio 1989\*

*Signor Presidente,  
Signori Giudici,*

1. Nel presente procedimento si tratta di stabilire se il diritto comunitario possa far sì che una persona benefici di norme di diritto interno grazie alle quali le donne che hanno ottenuto, a causa del loro matrimonio, il rimborso dei contributi versati per l'assicurazione-pensioni hanno la facoltà di riscattare vecchi diritti a pensione versando contributi con effetto retroattivo, sebbene talune condizioni poste dal diritto nazionale non risultino soddisfatte.

2. La ricorrente nella causa principale, signora Lieselotte Hartmann Troiani, nata nel 1928, ha svolto un'attività professionale salariata in Germania dal 1° marzo 1952 al 31 agosto 1963 ed ha pagato contributi per l'assicurazione-pensioni nell'ambito del regime previdenziale tedesco. Nel 1963 ha sposato un cittadino italiano ed ha perciò acquisito, accanto alla nazionalità tedesca, la nazionalità italiana. In considerazione del matrimonio, ha ottenuto, in forza dell'art. 1304 della Reichsversicherungsordnung (codice tedesco della previdenza sociale) il rimborso dei contributi d'assicurazione-pensioni che aveva versato per i periodi di lavoro compiuti in Germania e, dopo un ulteriore periodo d'impiego di 11 mesi durante il quale ha pagato i contributi obbligatori al regime di assicurazione-pensioni, è andata a vivere in Italia con il marito. Dal 1964 l'interessata ha lavorato durante taluni periodi

in Italia ed ha versato i contributi obbligatori ivi previsti per l'assicurazione-pensioni.

3. Il 23 settembre 1981 la ricorrente nella causa principale ha chiesto alla resistente nella causa principale, la Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz (istituto previdenziale del Land Renania Settentrionale — Westfalia per la provincia renana) l'autorizzazione di versare con effetto retroattivo i contributi per l'assicurazione-pensioni sulla base dell'art. 2, § 28, dell'Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz (legge recante riforma del regime previdenziale per gli operai in materia pensionistica). Tale disposizione, che riflette le preoccupazioni sociali derivanti dall'inadeguatezza della norma volta a disciplinare il ritiro di numerose donne dalla vita professionale in seguito a matrimonio, autorizza le donne, che avevano ottenuto, in occasione del loro matrimonio, il rimborso dei contributi versati al regime previdenziale e che avevano quindi perduto i loro diritti a pensione, a riscattare tali diritti mediante il versamento con effetto retroattivo di contributi per i periodi in relazione ai quali era stato effettuato il rimborso. Il diritto di effettuare versamenti retroattivi è tuttavia subordinato a due condizioni: in primo luogo la donna che intende invocarlo deve svolgere, al momento della presentazione della domanda, un'attività o un impiego assoggettati al regime tedesco dell'assicurazione obbligatoria per le pensioni; in secondo luogo, deve aver versato all'ente previdenziale tedesco contributi per un impiego od un'attività assoggettati al regime tedesco di assicurazione obbligatoria per le pensioni durante un periodo di almeno 24 mesi successivo al rimborso dei contributi. Indicherò la prima condizione

\* Lingua originale: l'inglese.

come « condizione di affiliazione in atto ». Come è stato precisato dal giudice a quo, un'attività o un impiego può essere soggetto al regime tedesco di assicurazione obbligatoria per le pensioni, in quanto sia esercitato nel territorio nazionale.

obbligatoria per le pensioni. Esso s'è pure domandato se, posto che non si applicasse l'art. 9, n. 2, la condizione dell'affiliazione in atto poteva essere intesa come un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, incompatibile con gli artt. 48 e seguenti del trattato CEE.

4. L'11 gennaio 1982 la resistente ha respinto la domanda della ricorrente perché quest'ultima non soddisfaceva alcuna delle citate condizioni. La decisione è stata confermata dal Sozialgericht di Düsseldorf con sentenza 3 maggio 1983. In grado d'appello, il Landessozialgericht della Renania Settentrionale — Westfalia, con sentenza 2 settembre 1985, s'è pronunciato in favore della ricorrente. Chiamato a pronunciarsi su un punto di diritto in sede di ricorso per cassazione, il Bundessozialgericht ha ritenuto che per risolvere la controversia fosse necessario accertare in quale misura il diritto comunitario, ed in particolare l'art. 9, n. 2, del regolamento CEE n. 1408/71 (GU L 149 del 5 luglio 1971, pag. 2), influisca sulle pretese della ricorrente.

6. Di conseguenza, con ordinanza registrata nella cancelleria della Corte il 7 dicembre 1987, il Bundessozialgericht ha sottoposto alla Corte di giustizia, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se l'art. 9, n. 2, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati e autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, debba essere interpretato nel senso che esso si riferisce anche a casi in cui il versamento a posteriori di contributi volontari all'assicurazione pensioni venga fatto dipendere dallo svolgimento, al momento della presentazione della domanda, di un'attività lavorativa subordinata comportante l'assicurazione obbligatoria per la pensione in base al diritto nazionale.

5. Secondo il Bundessozialgericht, l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 permette alla ricorrente di tener conto anche dei periodi di assicurazione compiuti in Italia per soddisfare la seconda condizione che limitava il diritto di versare contributi con effetto retroattivo, e precisamente la condizione che richiedeva 24 mesi di contributi obbligatori. È parsa invece dubbia a detto collegio la possibilità di applicare l'art. 9, n. 2, anche alla prima condizione, secondo cui il richiedente deve esercitare, al momento della domanda, un'attività o un impiego assoggettati al regime tedesco di assicurazione

2) In caso di soluzione negativa: se una norma nazionale come quella menzionata nella prima questione contrasti con gli artt. 48 e seguenti del trattato CEE o con altre disposizioni del diritto comunitario ».

## Sulla prima questione

7. L'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 è del seguente tenore:

### *« Ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata »*

1) Le disposizioni della legislazione di uno Stato membro che subordinano l'ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata alla residenza nel territorio di tale Stato non sono opponibili ai lavoratori cui è applicabile il presente regolamento e che risiedono nel territorio di un altro Stato membro, purché siano stati soggetti, in un momento qualsiasi della loro carriera trascorsa, alla legislazione del primo Stato.

2) Se la legislazione di uno Stato membro subordina l'ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata al compimento di periodi di assicurazione, i periodi di assicurazione o di residenza compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro sono presi in considerazione, nella misura necessaria, come se si trattasse di periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione del primo Stato ».

8. Occorre anzitutto esaminare un punto che non è stato discusso nelle osservazioni presentate alla Corte. Si ritiene che l'art. 9 si applichi soltanto all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata. A prima vista sembrerebbe lecito domandarsi se il riscatto di vecchi diritti a pensione possa a ragione rientrare nella nozione di « assicurazione

continuata » che pare concernere più l'acquisto di diritti nuovi che non il riscatto di vecchi diritti. Nondimeno, nella causa 93/76 (Liégeois/Office national des pensions pour travailleurs salariés, Racc. 1977, pag. 543), la Corte, dopo aver confrontato le differenti versioni linguistiche dell'art. 9, ha rilevato, al punto 14 della motivazione della sentenza, che le varie espressioni usate « rendono (...) manifesta l'intenzione di comprendere tutti i tipi di assicurazione implicanti un elemento volontario a prescindere dal fatto che si tratti della continuazione di un rapporto di assicurazione preesistente ». Questa tesi, seppure enunciata in un contesto diverso da quello della presente controversia, è chiaramente di applicazione generale e può essere applicata nel caso di specie. Inoltre, non vedo quale ragione di principio impedisca che l'art. 9 si applichi al riscatto dei diritti a pensione così come si applica all'assicurazione continuata. Interpretare in questo modo l'art. 9 è manifestamente conforme agli obiettivi del regolamento n. 1408/71. Ne consegue che l'art. 9 si applica al riscatto dei vecchi diritti a pensione. Ciò assume, come cercherò di dimostrare, una particolare importanza ai fini della soluzione della prima questione.

9. Come è stato precisato nell'ordinanza di rinvio, il problema sollevato dalla prima questione è quello di stabilire se l'art. 9, n. 2, non solo garantisca l'equiparazione dei periodi di assicurazione maturati in un altro Stato membro, ma preveda pure che un impiego ed un'affiliazione attuali in un altro Stato membro siano considerati equivalenti quando la legge nazionale esige l'esercizio di un lavoro assoggettato al regime nazionale di assicurazione obbligatoria come condizione d'ammissione ad un regime di assicurazione-pensioni su base volontaria. Ri-

sulta dagli atti che la ricorrente, quando ha presentato la sua domanda, era soggetta al regime italiano di assicurazione obbligatoria per le pensioni.

10. Secondo le osservazioni scritte depositate a nome della ricorrente, l'art. 9, n. 2, va interpretato in modo estensivo. La Commissione sostiene invece che detta norma si riferisce soltanto all'assimilazione dei periodi assicurativi in senso stretto e non già ad altre condizioni d'ammissione ai regimi previdenziali che non hanno alcun rapporto con il compimento dei periodi di assicurazione in quanto tali. A questo riguardo, la Commissione menziona talune sentenze nelle quali — essa sostiene — la Corte non ha voluto estendere la portata delle disposizioni del regolamento n. 1408/71 che concernono l'assimilazione dei periodi assicurativi fino a farvi rientrare altri tipi di condizioni concernenti l'affiliazione a regimi previdenziali.

11. La Commissione osserva così che nella causa 20/75 (d'Amico/Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz, Racc. 1975, pag. 891) la Corte ha affermato che l'art. 45, n. 1, del regolamento n. 1408/71 non ostava ad una norma interna tedesca la quale prescriveva, per l'acquisto anticipato del diritto alla pensione di vecchiaia, che l'interessato fosse disoccupato da una certa data, cosicché le competenti autorità tedesche non erano obbligate a tener conto della circostanza che il sig. d'Amico era stato iscritto fra i disoccupati in un altro Stato membro.

12. La Commissione cita ugualmente la causa 70/80 (Vigier/Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Racc. 1981, pag.

229) che si avvicina un po' di più al presente procedimento. In tale causa, una cittadina francese invocava l'applicazione della legge tedesca che consente alle vittime delle persecuzioni naziste di versare a posteriori i contributi della previdenza sociale. La Corte ha dichiarato che l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1408/71 non impone di equiparare periodi di assicurazione compiuti in Francia per soddisfare una condizione preliminare al versamento con effetto retroattivo, la quale esige che l'interessato provasse la sua qualità d'« assicurato » mediante l'affiliazione al regime nazionale di previdenza sociale.

13. Non posso condividere il punto di vista della Commissione. Ammetto senz'altro che nella citata giurisprudenza la Corte s'è mostrata reticente ad ampliare la portata delle disposizioni che prevedono l'equiparazione di periodi assicurativi per farvi rientrare altri tipi di condizioni senza alcun legame con il compimento di periodi assicurativi in quanto tali. Tuttavia mi discosto dalla tesi della Commissione in quanto ritengo che la condizione dell'affiliazione attuale ad un regime di assicurazione obbligatoria non debba essere considerata come una condizione che non ha alcun legame con il compimento di periodi assicurativi. Al contrario, l'affiliazione ad un regime previdenziale è un elemento essenziale del compimento dei periodi di assicurazione e deve quindi essere ritenuta costituirne parte integrante.

14. I precedenti citati dalla Commissione possono, a mio parere, essere chiaramente distinti dal presente caso. Tanto la causa d'Amico quanto la causa Brunori, essa pure menzionata dalla Commissione (causa 266/78, Racc. 1979, pag. 2705), hanno

tratto lo spunto dall'art. 45, n. 1, del regolamento n. 1408/71 che concerne l'equiparazione dei periodi assicurativi maturati in altri Stati membri per l'acquisto, il mantenimento o il recupero di diritti a pensione. Esse riguardavano entrambe certe condizioni d'ammissione al regime previdenziale che si sommarono alle condizioni relative al compimento dei periodi di assicurazione e ne erano distinte. La presente causa rientra nell'ambito dell'art. 9 del regolamento n. 1408/71 e la condizione di cui qui si tratta può essere equiparata, per ragioni sulle quali ritornerò, alle condizioni di cui all'art. 9.

vissuto in Francia sin dall'infanzia, non poteva essere considerata come un lavoratore migrante ai fini del regolamento (CEE) n. 1408/71 ed è perciò stato giusto non applicare in quel caso l'art. 9, n. 2, che ha precisamente lo scopo di risolvere il problema di periodi successivi di impiego compiuti in diversi Stati membri. Di conseguenza, mi pare che la sentenza pronunciata nella causa Vigier non osti all'applicazione dell'art. 9, n. 2, nel presente caso.

15. A prima vista il problema sollevato nella causa Vigier appare analogo a quello che costituisce l'oggetto della presente causa: si tratta, infatti, di stabilire se l'art. 9, n. 2, permette di equiparare la qualità d'assicurato acquisita nell'ambito di un regime previdenziale di uno Stato membro ai fini dell'acquisto di questa qualità in un altro Stato membro. Esistono tuttavia fra le due cause notevoli differenze. Nella causa Vigier la Corte ha dichiarato che l'art. 9, n. 2, non impone all'ente previdenziale di uno Stato membro di tener conto dei periodi assicurativi maturati sotto le leggi di un altro Stato membro per l'acquisto della qualità d'assicurato qualora il lavoratore non sia mai stato affiliato al regime assicurativo del primo Stato membro, non abbia cioè mai versato almeno un contributo, come richiesto dalla legge di questo Stato membro per riconoscergli la qualità d'assicurato. Nella fattispecie la ricorrente, prima di trasferirsi in Italia, è stata affiliata al sistema previdenziale tedesco ed ha versato contributi per alcuni anni. In verità, le norme nazionali in esame si applicano, per la loro stessa natura, soltanto alle persone che sono state così affiliate e che hanno pagato contributi. Inoltre, la ricorrente nella causa Vigier, che aveva

16. Comunque sia, se, invece di porre l'accento soltanto sull'art. 9, n. 2, consideriamo l'art. 9 nel suo complesso, risulta che questa disposizione può essere intesa come enunciante una condizione d'affiliazione attuale quale quella considerata nella fattispecie.

17. Occorre, in primo luogo, tener conto anche dell'art. 9, n. 1, secondo cui la residenza attuale in un altro Stato membro va considerata equivalente quando la legislazione nazionale faccia dipendere dalla residenza l'ammissione ad un regime di assicurazione volontaria per la pensione. Trattandosi di lavoratori, una condizione di affiliazione equivale (fatto salvo il caso particolare dei lavoratori frontalieri) ad una condizione di residenza.

18. In secondo luogo, se si ammette che, come ho già osservato con riferimento alla causa Liégeois, l'art. 9 si applica non solo all'assicurazione continuata, ma anche al riscatto dei diritti a pensione, allora diventa

possibile reperire in questa disposizione, accanto alla condizione della residenza attuale ed alla condizione del compimento di periodi d'assicurazione, che sono espressamente enunciate nei nn. 1 e 2, anche la condizione dell'affiliazione attuale. Nel caso dell'assicurazione volontaria o facoltativa continuata non sembra necessario menzionare la condizione dell'affiliazione attuale ad un regime di assicurazione obbligatoria potendosi presumere che l'affiliazione attuale non costituisca normalmente una condizione d'ammissione ad un regime di assicurazione volontaria. Non sorprende perciò che l'art. 9 si astenga dal menzionare espressamente questa condizione. Tuttavia, dal momento in cui si riconosce che l'art. 9 si applica pure al riscatto del diritto a pensione, diventa chiaro che la condizione dell'affiliazione attuale deve essere trattata esattamente come la condizione della residenza attuale e la condizione del compimento di periodi assicurativi. Perciò l'art. 9, se considerato nel suo insieme, va interpretato nel senso che l'affiliazione attuale in un altro Stato membro va ritenuta soddisfare la condizione dell'affiliazione attuale.

19. Inoltre, lo scopo dell'art. 9 è di consentire ad un lavoratore di accedere all'assicurazione volontaria in uno Stato membro pur risiedendo in un altro Stato membro o avendo maturato periodi assicurativi in un altro Stato membro. Il conseguimento di tale scopo sarebbe frustrato se si esigesse che l'interessato fosse attualmente affiliato ad un regime previdenziale nel primo Stato membro.

20. Ritengo pertanto che la prima questione vada risolta in senso affermativo. Suggestisco di formulare la risposta nei termini qui di seguito indicati affinché sia messa in risalto l'esatta portata della pronuncia della Corte:

« L'art. 9 del regolamento (CEE) n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che, quando la legislazione di uno Stato membro fa dipendere il diritto di versare contributi volontari per l'assicurazione-pensioni con riferimento a periodi assicurativi precedentemente maturati in tale Stato dall'affiliazione al regime di assicurazione pensionistica obbligatoria di detto Stato nel momento in cui è presentata la domanda di autorizzazione al versamento di contributi volontari, si considera che il fatto di essere affiliati, in tale data, ad un regime d'assicurazione obbligatoria in un altro Stato membro soddisfa questa condizione. »

#### Sulla seconda questione

21. Tenuto conto della soluzione proposta per la prima questione, non sarebbe necessario esaminare la seconda. Tuttavia esporrò brevemente il mio punto di vista su tale questione, alla quale è legato l'importante problema della funzione che potrebbe eventualmente essere svolta dall'art. 48 del trattato per completare la disciplina comunitaria in tema di previdenza sociale.

22. Il primo punto consiste nell'accertare se la condizione relativa all'affiliazione attuale sia incompatibile col principio che vieta qualsiasi discriminazione in ragione della nazionalità, principio enunciato negli artt. 7 e 48 del trattato e nell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71. Sono d'accordo con la Commissione nel ritenere che tale principio non si applichi al presente caso. A mio parere, fatta astrazione da qualsiasi altra considerazione, questa condizione, anche se non potesse trovare una giustificazione obiettiva, non sarebbe comunque una discriminazione manifesta poiché si applica a

chiunque voglia sfruttare la facoltà di versare contributi a posteriori, quale che sia la sua nazionalità; sembra, d'altronde, dubbio che essa implichi una discriminazione indiretta dato che (come si vede nella fattispecie) può riguardare soprattutto coloro che hanno iniziato la loro vita professionale in Germania e che hanno poi lavorato all'estero, cosicché non può avere per effetto di svantaggiare principalmente i cittadini di altri Stati membri.

sorprendente. Infatti, se così fosse, non vi sarebbe praticamente più bisogno di legislazione comunitaria, né in particolare di modifiche alla legislazione esistente. Secondo me è chiaro che, nello spirito del trattato, gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori, derivanti da condizioni, come quelle in esame, previste dalla legge nazionale, dovevano essere superati grazie a provvedimenti adottati in forza dell'art. 51 del trattato. È certo indispensabile interpretare questa legislazione in un modo che consenta di realizzare gli obiettivi del trattato ed in particolare quelli degli artt. 48 e 51, ma non è possibile trovare la soluzione fondandosi unicamente sull'art. 48.

23. La Commissione sostiene nondimeno che la garanzia della libera circolazione dei lavoratori, enunciata nell'art. 48, n. 1, e precisata in particolare dal regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU 1968, L 257, pag. 2), non si limita alla soppressione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, ma implica altresì l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione. Condivido l'idea della Commissione secondo cui la condizione controversa prevista dalla legge tedesca può costituire un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori in quanto svantaggia coloro che hanno effettivamente fruito di questa libertà. È del pari incontestabile che l'art. 48 va interpretato in modo estensivo. Dubito tuttavia che sia possibile fondarsi su disposizioni generali del trattato — quali l'art. 48 — per colmare le lacune della disciplina comunitaria in materia di previdenza sociale. Il problema si pone, ricordiamolo, solo ove si supponga che il legislatore comunitario abbia lasciato sussistere una lacuna nell'art. 9 del regolamento (CEE) n. 1408/71. La tesi secondo cui, in presenza di una disciplina giuridica dettagliata, sarebbe possibile ricorrere al trattato per colmare una lacuna di questa legislazione mi pare

24. Si può osservare che la Commissione non ha citato alcun precedente giurisprudenziale a sostegno della sua tesi. Io non ritengo che le sentenze pronunciate il 7 luglio 1988, nella causa 143/87 (Stanton/Inasti, Racc. pag. 3877 e nelle cause riunite 154 e 155/87, Inasti/Wolf, Racc. pag. 3897), valutate nel loro contesto, possano confortare l'opinione della Commissione. In queste sentenze la Corte ha dichiarato che una disposizione della normativa belga in materia di previdenza sociale, la quale rifiutava di prendere in considerazione, per determinare se dei lavoratori indipendenti fossero esentati dal versamento dei contributi previdenziali in Belgio, le attività professionali svolte in altri Stati membri, era incompatibile con gli artt. 48 e 52 del trattato in quanto costituiva un ostacolo all'esercizio di attività professionali fuori del predetto Stato membro. Tuttavia, per quanto riguarda queste sentenze, occorre osservare che la legislazione comunitaria pertinente — cioè il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1390/81, che

estende ai lavoratori autonomi ed alle loro famiglie il regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU 1981, L 143, pag. 1) — non era ancora entrata in vigore all'epoca in cui furono esercitate le attività indipendenti esaminate in dette cause, cosicché la decisione non poteva fondarsi che sull'interpretazione degli artt. 48 e 52.

### Conclusione

25. In definitiva, ritengo che la prima questione sottopostavi dal giudice nazionale vada risolta come segue:

« L'art. 9 del regolamento (CEE) n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che, quando la legislazione di uno Stato membro fa dipendere il diritto di versare contributi volontari per l'assicurazione-pensioni con riferimento a periodi assicurativi precedentemente maturati in tale Stato dall'affiliazione al regime di assicurazione pensionistica obbligatoria di detto Stato nel momento in cui è presentata la domanda di autorizzazione al versamento di contributi volontari, si considera che il fatto di essere affiliati, in tale data, ad un regime obbligatorio di assicurazione in un altro Stato membro soddisfa questa condizione ».