

Causa C-549/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

18 agosto 2022

Giudice del rinvio:

Centrale Raad van Beroep (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

15 agosto 2022

Ricorrente:

X

Resistente:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte su una controversia tra X e il Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (consiglio di amministrazione della cassa di previdenza sociale; in prosieguo: l'«SVB») sulla riduzione della prestazione ai superstiti di X.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La presente domanda fondata sull'articolo 267 TFUE riguarda l'applicabilità diretta, l'ambito di applicazione personale e l'interpretazione dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra (in prosieguo: l'«accordo di associazione»). Più specificamente ci si interroga sulla questione se la disposizione in parola osti a che una prestazione ai superstiti erogata dai Paesi Bassi venga ridotta a causa del fatto che il beneficiario vive in Algeria.

Questioni pregiudiziali

1. Se l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione debba essere interpretato nel senso che esso si applica a un superstite residente in Algeria di un lavoratore deceduto che vuole esportare la sua prestazione in Algeria.

In caso affermativo,

2. Se l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione, in considerazione della sua formulazione, del suo obiettivo e della sua natura, debba essere interpretato nel senso che esso è direttamente applicabile, cosicché persone alle quali questa disposizione si applica hanno il diritto di invocarlo direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri, al fine di ottenere la disapplicazione di disposizioni di diritto nazionale ad esso contrarie.

In caso affermativo,

3. Se l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione debba essere interpretato nel senso che esso osta all'applicazione del principio del paese di residenza, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, ANW, che determina una restrizione dell'esportazione verso l'Algeria della prestazione ai superstiti.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Articoli 1, 68 e 70 dell'accordo di associazione, articoli 2 e 4 della Proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione che la Comunità deve adottare nell'ambito del consiglio di associazione costituito dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione di disposizioni sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale¹ (in prosieguo: la «proposta di decisione del consiglio di associazione»), e l'articolo 70, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 883/2004.

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (legge sul principio del paese di residenza in materia di sicurezza sociale) e articolo 17, paragrafo 3, dell'Algemene nabestaandenwet (legge sull'assicurazione generale per i superstiti).

¹ COM (2007) 790 def del 12 dicembre 2007.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 1° luglio 2012 è entrata in vigore nei Paesi Bassi la Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (in prosieguo: la «Wwsz»). Con questa legge si mira a limitare l'esportazione di prestazioni verso paesi esterni all'UE con l'introduzione del c.d. principio dello stato di residenza. Nella misura in cui l'esportazione verso quei paesi ha ancora luogo, le prestazioni dei Paesi Bassi indicizzate con il salario minimo ivi fissato o volte a coprire determinate spese, e che sono erogate fuori dai Paesi Bassi, devono essere adattate ai parametri locali.
- 2 Con l'entrata in vigore della Wwsz è stato modificato anche l'articolo 17, paragrafo 3, dell'Algemene nabestaandenwet. Sulla base di detto emendamento ai beneficiari che non risiedono nei Paesi Bassi, uno Stato membro dell'UE, un altro Stato parte dell'accordo relativo allo Spazio economico europeo (SEE), oppure in Svizzera, viene erogata una prestazione pari ad una percentuale dell'importo vigente nei Paesi Bassi per la prestazione ai superstiti. Per l'Algeria detta percentuale è stata fissata nel 60 % per il 2013 e nel 40 % a partire dal 2016.
- 3 Dal 1° gennaio 1999 X ha diritto a una prestazione ai superstiti, in quanto superstite del suo coniuge defunto, che lavorava ed era assicurato nei Paesi Bassi. Dal 1° gennaio 2000 la prestazione viene esportata in Algeria, dove ella vive. Dal 1° gennaio 2013 si applica il principio del paese di residenza, che ha determinato una notevole riduzione della sua prestazione. Secondo giurisprudenza consolidata del Centrale Raad van Beroep (Corte d'appello in materia di previdenza sociale e di funzione pubblica, Paesi Bassi, in prosieguo: il «CRvB») la riduzione di una prestazione in forza del principio del paese di residenza deve essere considerata come una restrizione all'esportazione di detta prestazione. Tra le parti è controverso se l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione osti a siffatta restrizione.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 X ha fatto valere che ella, a causa della riduzione della sua prestazione, non è più in grado di provvedere autonomamente al proprio mantenimento.
- 5 L'SVB ha sostenuto che l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione non osta all'applicazione del principio del paese di residenza alla prestazione ai superstiti di X. Secondo l'SVB non si tratta di una disposizione avente efficacia diretta che prevede un obbligo di esportazione. L'SVB fa presente che dall'articolo 70 dell'accordo di associazione discende che l'articolo 68 contiene un quadro per una decisione che deve essere presa dal consiglio di associazione ma che non è ancora stata adottata. A giudizio dell'SVB, dalla lettera dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione non discende un obbligo descritto chiaramente e precisamente di esportare le prestazioni. La disposizione non contiene un obbligo specifico per le amministrazioni e secondo l'SVB la terminologia impiegata è intesa ad eliminare restrizioni valutarie. La natura e l'obiettivo dell'accordo non consentono una conclusione diversa. La Corte di

giustizia non si è ancora pronunciata esplicitamente sulla possibile efficacia diretta e sul significato dell'articolo 68, paragrafo 4. Secondo l'SVB, nella sentenza nella causa Kziber² la Corte ha tuttavia implicitamente respinto l'efficacia diretta di una disposizione analoga nell'accordo di associazione con il Marocco. Infine, secondo l'SVB, non è chiaro quale sia l'ambito di applicazione personale di questa disposizione. Essa dubita che i superstiti che non sono (stati) essi stessi lavoratori possano invocare la disposizione in parola.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 6 Il CRvB osserva che l'interpretazione dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione è rilevante non solo per le prestazioni che vengono esportate dai Paesi Bassi verso l'Algeria, ma anche per l'esportazione di prestazioni verso paesi diversi con i quali l'UE ha stipulato un accordo di associazione e che prevedono una disposizione analoga. La linea seguita dal governo dei Paesi Bassi di far dipendere l'esportazione di prestazioni verso paesi esterni all'UE dagli accordi sul controllo della loro legittimità, e di adeguare l'importo di talune prestazioni al livello di vita nel paese in questione, potrebbe non essere compatibile con queste disposizioni. A questo riguardo l'SVB ha fatto riferimento, segnatamente, alla Convenzione generale in materia di previdenza sociale tra il Regno dei Paesi Bassi e il Regno del Marocco, che introduce parimenti il principio del paese di residenza.

Ambito di applicazione personale dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione

- 7 La questione è anzitutto quella di sapere se X, quale superstite che non è personalmente un lavoratore ai sensi dell'accordo di associazione, rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 68, paragrafo 4, di questo accordo.
- 8 L'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione stabilisce che i lavoratori possono liberamente trasferire le pensioni ai superstiti in Algeria. Diversamente che ai paragrafi 1 e 3 dell'articolo 68, il paragrafo 4 menziona soltanto i lavoratori e non i loro familiari eventualmente conviventi all'interno dell'UE. Non vengono menzionati neppure i superstiti. Non è quindi del tutto chiaro se questa disposizione disponga che soltanto i lavoratori, tra i quali anche i beneficiari di pensioni, possono trasferire liberamente le pensioni e rendite maturate negli Stati membri oppure se la disposizione in parola riguardi anche la pensione ai superstiti a cui hanno diritto i superstiti a seguito del decesso di questi lavoratori.
- 9 Se rientrano in questa disposizione anche i beneficiari che sono superstiti, si pone la questione se si intenda che soltanto i beneficiari della pensione che vivono nei Paesi Bassi possono esportare liberamente le prestazioni in Algeria, oppure che possono invocare questa disposizione anche beneficiari che vivono in Algeria. Il

² Sentenza del 31 gennaio 1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

CRvB ritiene che a favore di quest'ultima interpretazione deponga la circostanza che l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione prevede una deroga per il libero trasferimento relativa alle prestazioni speciali per cui non sono stati versati contributi. Detta deroga sembra essere fondata sull'articolo 70, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2004, che dispone che l'articolo 7 di questo regolamento, che disciplina l'esportazione delle prestazioni, non si applica alle prestazioni speciali di carattere non contributivo. In forza dell'articolo 70, paragrafo, 4 di detto regolamento, le prestazioni in parola sono erogate esclusivamente dallo Stato membro in cui vive l'interessato e ai sensi della sua legislazione. La deroga di cui all'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione è utile soltanto se la regola principale è applicabile ai beneficiari di prestazioni residenti al di fuori dello Stato membro debitore della prestazione.

- 10 Per chiarire il significato di questa disposizione si può anche ricollegarsi alla proposta di decisione del consiglio di associazione. Secondo l'articolo 2 di detta decisione questa si applica a lavoratori che sono cittadini algerini (...) e ai loro superstiti. In forza dell'articolo 4 di detta decisione una prestazione ai superstiti non può essere soggetta ad alcuna riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca per il fatto che il beneficiario risiede in Algeria. Tuttavia questa decisione non è ancora stata adottata.
- 11 A favore di un'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione personale dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione depono anche la circostanza che si può ritenere contrario all'obiettivo e allo spirito di detto accordo negare una protezione adeguata ai familiari rimasti e ai superstiti di lavoratori algerini che rientrano nel regime normativo di uno Stato membro, o che vi rientravano all'epoca della loro attività lavorativa.
- 12 Se la ricorrente nella sua situazione rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione, occorre rispondere alle seguenti questioni.

Efficacia diretta dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione

- 13 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, una disposizione di un accordo stipulato dall'Unione europea con Stati terzi dev'essere considerata dotata di effetto diretto quando, avuto riguardo al suo tenore nonché all'oggetto e alla natura di tale accordo, stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, per quanto riguarda la sua attuazione o i suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore.
- 14 Per l'attuazione e gli effetti dell'articolo 68 dell'accordo di associazione sembrano essere richiesti atti ulteriori. Questo articolo contiene alcuni principi generali, il cui preciso contenuto sostanziale è disciplinato in una decisione del consiglio di associazione in base all'articolo 70, paragrafo 1. Pertanto, per la concreta attuazione sono necessarie regole per la cooperazione tra gli Stati interessati in materia di gestione e controllo. Queste regole sono contenute in una decisione

fondata sull'articolo 70, paragrafo 2. In questa ottica l'articolo 70 dell'accordo di associazione sembra ostare ad un'efficacia diretta dell'articolo 68.

- 15 La circostanza che per l'attuazione dell'articolo 68 devono essere stabilite ulteriori regole sostanziali e amministrative non implica tuttavia che nessuna parte di questa disposizione possa avere efficacia diretta. La Corte ha riconosciuto efficacia diretta al divieto di discriminazione in materia di sicurezza sociale nei precedenti accordi di cooperazione tra il SEE e rispettivamente il Marocco e l'Algeria, nonché alle disposizioni analoghe nell'accordo euromediterraneo con il Marocco, sebbene anche dette disposizioni prevedessero l'adozione di ulteriori decisioni (segnatamente sentenze e ordinanze della Corte nelle cause Kziber³, Krid⁴, Echouikh⁵ e El Youssfi⁶). Al riguardo la Corte ha ritenuto rilevante che l'obiettivo dell'accordo di cooperazione, segnatamente la promozione di una cooperazione generale tra le parti dell'accordo, conferma che il principio di non discriminazione sancito al paragrafo 1 può disciplinare direttamente la posizione giuridica dei singoli.
- 16 Dalla giurisprudenza della Corte si può inoltre evincere che una disposizione come l'articolo 68, paragrafo 2, dell'accordo di associazione, che riguarda la totalizzazione dei periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza, non si presta a un'efficacia diretta. A giudizio della Corte, a causa di possibili problemi di ordine tecnico sono necessarie ulteriori misure di coordinamento per poter applicare nella pratica l'obbligo sancito in una siffatta disposizione (sentenze Taflan-Met⁷ e Sürül⁸).
- 17 Secondo il CRvB, sulla questione se l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione – o disposizioni analoghe contenute nei precedenti accordi di cooperazione con l'Algeria o il Marocco o in accordi di associazione con altri paesi – abbia efficacia diretta, la Corte non si è ancora esplicitamente pronunciata. Tuttavia è possibile rinvenire al punto 21 della sentenza Krid un'indicazione nel senso che i paragrafi 2, 3 e 4 dell'articolo 68 dell'accordo di associazione dipendono da qualche intervento successivo per la loro attuazione e i loro effetti.
- 18 La formulazione dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione si riferisce in primo luogo all'abolizione di restrizioni valutarie e dà adito a (qualche) dubbio sulla questione se la disposizione preveda anche un obbligo per gli enti amministrativi di esportare le prestazioni a persone residenti in Algeria e,

³ V. nota a piè di pagina 1.

⁴ Sentenza del 5 aprile 1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

⁵ Ordinanza del 13 giugno 2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶ Ordinanza del 17 aprile 2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷ Sentenza del 10 settembre 1996, Taflan-Met e a., C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸ Sentenza del 4 maggio 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

in tal caso, se la disposizione osti all'applicazione del principio del paese di residenza. Il fatto che una disposizione di un accordo di associazione necessiti di un'ulteriore interpretazione ad opera della Corte non esclude tuttavia che la disposizione in parola, una volta ulteriormente interpretata, preveda un obbligo sufficientemente chiaro e preciso da prestarsi a un'efficacia diretta.

- 19 L'accordo di associazione ha anche l'obiettivo di promuovere la cooperazione tra le parti dell'accordo in campo economico, sociale, culturale e finanziario e istituisce così un legame più stretto tra l'UE e il paese terzo interessato⁹. L'obiettivo e la natura dell'accordo di associazione non ostano dunque a un'efficacia diretta dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione.
- 20 Nei limiti in cui l'articolo 68, paragrafo 4, prevede anche un obbligo per le amministrazioni di esportare le prestazioni a persone residenti in Algeria, non si può sostenere senz'altro che per l'attuazione di siffatto obbligo non sia necessario un intervento ulteriore. Secondo l'articolo 70, paragrafo 2 si devono precisare le modalità di una cooperazione amministrativa che offra le necessarie garanzie di gestione e di controllo. Senza siffatte garanzie non si può assicurare la legittimità delle prestazioni da esportare, o in misura manifestamente più ridotta. Per questo motivo si potrebbe presumere che il singolo non può invocare direttamente l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione.
- 21 Per contro, nella sentenza Akdas¹⁰, la Corte ha dichiarato che un singolo può far valere direttamente dinanzi al giudice la disposizione sull'esportazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 3/80 del consiglio di associazione CEE/Turchia¹¹, senza che sia necessaria a tal fine l'adozione di misure di attuazione integrative. La sentenza in parola, tuttavia, non verte su una disposizione di principio, ma su una disposizione che vieta in termini chiari, precisi e incondizionati di assoggettare le prestazioni indicate nell'articolo medesimo a riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca per il motivo che il beneficiario vive in Turchia o in un altro Stato membro. Inoltre la sentenza Akdas verte su un contesto giuridico diverso dalla situazione attualmente in esame. Secondo la sentenza El-Yassini¹², che riguarda l'accordo CEE-Marocco, esistono delle differenze sostanziali, non solo nella loro formulazione letterale, ma anche riguardo al loro oggetto e alle loro finalità, tra le norme relative all'associazione CEE-Turchia e l'accordo CEE-Marocco. Ne consegue che la giurisprudenza della Corte pronunciata con riferimento alle norme relative all'associazione CEE-Turchia non può essere applicata in via analogica all'accordo

⁹ Conclusioni dell'avvocato generale La Pergola nella causa Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

¹⁰ Sentenza del 26 maggio 2011, Akdas e a., C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹ Decisione del consiglio di associazione del 19 settembre 1980, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi ed ai loro familiari.

¹² Sentenza del 2 marzo 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, punto 61.

CEE-Marocco. È possibile che questo valga anche per l'accordo di associazione con l'Algeria. La sentenza El-Yassini verteva del resto sul rifiuto di proroga del diritto di soggiorno di un lavoratore marocchino e non sull'esportazione di prestazioni. Inoltre la sentenza Akdas non verte sull'interpretazione di una disposizione dell'accordo di associazione con la Turchia, bensì sull'interpretazione di una disposizione della decisione 3/80, adottata sulla base dell'articolo 39 del protocollo addizionale dell'accordo di associazione e che, come dichiarato dalla Corte nella sentenza Taflan-Met, è già entrato in vigore. Il CRvB dubita pertanto se la linea tracciata nella sentenza Akdas sia applicabile anche all'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione.

- 22 In considerazione di quanto precede il CRvB presenterà alla Corte la questione se i lavoratori algerini o i loro superstiti possano invocare direttamente l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione.

Portata dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione

- 23 A giudizio del CRvB, l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione, che prevede il libero trasferimento in Algeria di talune prestazioni a un tasso ordinario, prevede altresì un obbligo di esportazione di prestazioni a persone residenti in Algeria, ma con questo non è ancora accertato che la disposizione in parola osti anche alla riduzione della prestazione in forza del principio del paese di residenza.
- 24 Anche su questo punto può assumere rilevanza la proposta di una decisione del consiglio di associazione menzionata al punto 10. L'articolo 4 della proposta di decisione dispone che talune prestazioni non possono essere soggette a riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca per il motivo che il beneficiario abita nel territorio dell'Algeria. Riguardo a una disposizione analoga nella decisione 3/80 del consiglio di associazione CEE/Turchia la Corte, nella sentenza Akdas, ha dichiarato che la disposizione in parola stabilisce un divieto di qualunque limitazione imposta relativamente all'esportazione dei diritti acquisiti dai cittadini turchi interessati a titolo della normativa di uno Stato membro e che questa disposizione sancisce il principio del divieto delle clausole di residenza. Sebbene la decisione menzionata al punto 10 non sia stata (ancora) adottata, essa potrebbe fornire indicazioni per l'interpretazione dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione. In tal caso sembra ovvio che l'interpretazione sia analoga a quella della sentenza Akdas.