

Nel procedimento 92-63

avente ad oggetto la richiesta rivolta alla Corte, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, dal Presidente f.f. del Centrale Raad van Beroep di Utrecht, tribunale amministrativo olandese in materia di previdenza sociale — in conformità all'ordinanza 16 ottobre 1963 dello stesso tribunale — e diretta ad ottenere, nella causa dinanzi a questo vertente fra

la Signora M. Th. Nonnenmacher, vedova Moebs,

residente in Drusenheim (Francia),

con l'avvocato C. C. Spiegel, del Foro di Breda,

e

la Sociale Verzekeringsbank,

con sede in Amsterdam

che sia interpretato in via pregiudiziale l'articolo 12 del Regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E. relativo alla « sicurezza sociale » dei lavoratori migranti (*G.U.* del 16 dicembre 1958, p. 5615),

LA CORTE

composta dai Signori

A. M. Donner, *Presidente*

Ch. L. Hammes e A. Trabucchi, *Presidenti di Sezione*,

L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt e W. Strauss (*relatore*),
giudici,

Avvocato generale : M. Lagrange

Cancelliere : A. Van Houtte

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

1) Con ordinanza 16 ottobre 1963, il tribunale olandese constatava che nella causa dinanzi ad esso pendente era stata sollevata una delle questioni contemplate nell'articolo 177 del Trattato C.E.E., il che rendeva necessaria una pronunzia pregiudiziale della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, e che a tal fine gli atti di causa dovevano essere rimessi al Presidente f.f. del tribunale stesso.

2) In ossequio a detta ordinanza, il Presidente f.f. chiedeva, in pari data, alla Corte di pronunziarsi in via pregiudiziale sulla seguente questione :

« Se l'articolo 12 del Regolamento n. 3 debba essere inteso nel senso che alle persone ivi contemplate vanno applicate esclusivamente le norme vigenti nello Stato membro nel cui territorio esse esercitano un'attività subordinata, e ciò a prescindere dalla questione se dette norme attribuiscono loro dei diritti. »

3) Nella sua nota, il Presidente f.f. rilevava in sostanza quanto segue :

A norma dell'articolo 53 della « Algemene Weduwen-en Wezenwet », (legge generale sulle vedove e sugli orfani; in prosieguo designata « A.W.W. ») il Centrale Raad van Beroep è competente a giudicare in grado di appello le controversie relative all'applicazione di detta legge.

Il marito dell'appellante nella causa principale, sig. Moebs, è deceduto il 21 ottobre 1959. È pacifico che fino al 1° settembre 1959 egli ha abitato nei Paesi Bassi e che, a partire da questa data e fino alla morte, ha lavorato in Francia. Al momento della sua morte egli doveva essere ancora considerato come residente nei Paesi Bassi.

L'appellante sostiene che l'articolo 7 della legge sopramenzionata le attribuisce il diritto ad una pensione di reversibilità giacché suo marito, dal 1° ottobre 1959 fino alla morte, è stato assicurato a norma dell'A.W.W.; il Presidente f.f. conferma che detta legge è entrata in vigore il 1° ottobre 1959, mentre per quanto riguarda i restanti argomenti dell'appellante si richiama agli allegati I e II della nota di rinvio.

L'appellata sostiene invece che il Moebs non è mai stato assicurato a norma dell'A.W.W. Ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E., devono essere applicate esclusivamente le leggi previdenziali vigenti nello Stato in cui il lavoratore subordinato era occupato, nella specie le norme francesi. In proposito non avrebbe alcuna rilevanza che dette norme attribuiscono effettivamente all'appellante il diritto alla pensione di reversibilità. Per quanto riguarda i restanti argomenti dell'appellata, il Presidente f.f. si richiama alla decisione del Raad van Beroep di Amsterdam, impugnata prima del rinvio, decisione con la quale è stata accolta la tesi dell'appellata, ed altresì all'allegato IV della nota di rinvio, dal quale risulta che la Caisse de Sécurité Sociale francese ha respinto la richiesta dell'appellante diretta ad ottenere una pensione di reversibilità.

4) Nell'atto d'appello e nelle note d'udienza del 5 giugno 1961, l'appellante nella causa principale espone ancora quanto segue :

Dal 1956 essa ha risieduto nei Paesi Bassi con suo marito, il quale era cittadino francese. Dal matrimonio, fra il 1949 e il 1959, sono nati otto figli tuttora in vita. Dal 1° luglio 1960 l'appellante risiede in Francia.

A tutela dei suoi diritti essa ha intentato, dal 1959 in poi, vari procedimenti amministrativi e giudiziari, basandosi sull'articolo 7, nn. 1 *a* e 4 dell'A.W.W. e sull'articolo 2, nn. 1 *a* e 1 *c* del R.D. 10 luglio 1959 (Staatsblad, p. 230) emanato per l'attuazione di detta legge; il Raad van Beroep di s'Hertogenbosch ha ripetutamente annullato le decisioni con cui erano state respinte le pretese della ricorrente — ivi compresa la decisione del Raad van Arbeid di s'Hertogenbosch che si è per primo richiamato all'articolo 12 del Regolamento n. 3 — rinviando la pratica all'autorità amministrativa. Con decisione del 15 settembre 1961, l'appellata respingeva la richiesta dell'appellante; l'impugnazione proposta contro detta decisione è stata respinta in quanto infondata dal Raad van Beroep di Amsterdam, con decisione del 19 marzo 1963; l'appello è diretto contro quest'ultima decisione.

L'appellante ha inoltre prodotto i seguenti documenti :

a) una lettera della Caisse Primaire de Sécurité Sociale di Haguenau (Francia) nella quale si spiega fra l'altro che, secondo il diritto francese (Code de Sécurité Sociale art. L. 323), la vedova dell'assicurato non pensionato non ha diritto alla pensione, a meno che non sia essa stessa permanentemente inabile al lavoro;

b) un certificato medico dal quale risulta che l'appellante è abile al lavoro.

II — Il procedimento

Ai sensi dell'articolo 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte della C.E.E., la domanda di pronunzia pregiudiziale è stata notificata alle parti, agli Stati membri, alla Commissione ed al Consiglio della Comunità Economica Europea. Solo la Commissione ha presentato osservazioni nel termine prescritto. L'appellante

nella causa principale si è richiamata all'atto d'appello ed alle note d'udienza del 5 giugno 1961.

Su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato le parti a produrre tutte le decisioni amministrative e giudiziarie, emesse nei confronti dell'appellante, nelle quali vien fatto richiamo al Regolamento n. 3.

All'udienza del 17 marzo 1964 la Commissione della C.E.E. ha svolto deduzioni orali e l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni.

III — Argomentazione giuridica delle parti nella causa di merito

1) Nell'atto d'appello e nelle note d'udienza, l'*appellante* ha dedotto in sostanza quanto segue.

Essa spiega particolareggiatamente per quale motivo ritiene di poter fondare il suo diritto alla pensione di reversibilità sulle norme vigenti nei Paesi Bassi. Essa rileva anzitutto che, dal momento dell'entrata in vigore dell'A.W.W. fino alla morte, suo marito è stato assicurato ai sensi di detta legge ed ha versato il massimo dei contributi previsti. Le norme vigenti nei Paesi Bassi in questa materia andrebbero interpretate nel senso che le richieste presentate agli enti previdenziali non possono venir respinte in base al solo motivo che l'assicurato era soggetto alle leggi previdenziali di un altro Stato; sarebbe invece necessario che egli fosse inoltre effettivamente assicurato a norma di dette leggi. Qualora queste non coprano determinati rischi, non sarebbe possibile affermare che l'interessato era stato « assicurato » contro detti rischi ai sensi delle leggi stesse.

Basandosi sulle informazioni ottenute in Francia, l'appellante espone poi nei particolari le ragioni per cui le norme previdenziali francesi non le attribuiscono nella specie alcun diritto. Essa sostiene che i tre mesi di stipendio base corrisposti *una tantum* alla vedova non possono essere considerati come una prestazione equi-

valente a quelle contemplate nell'A.W.W. Suo marito era senza dubbio assicurato presso la « Caisse interprofessionnelle de prévoyance des Cadres » di Parigi : si tratterebbe però di un'assicurazione volontaria di cui non vi è motivo di tener conto nella specie.

L'articolo 12 del Regolamento n. 3 non avrebbe effetto esclusivo nel senso che l'eventuale applicazione di norme previdenziali straniere escluda *ipso jure* l'applicazione dell'A.W.W. Ciò sarebbe ancora sostenibile ove le norme vigenti nei vari Stati fossero incompatibili fra loro, ma non qualora esse siano complementari. La complementarietà dovrebbe ritenersi dimostrata nei casi in cui, come nella fattispecie, le leggi di uno Stato (Francia) non contengano disposizioni applicabili alla controversia, mentre ne contengono quelle di un altro Stato (Paesi Bassi).

2) La tesi dell'*appellata* (tesi in sostanza accolta dal Raad van Beroep di Amsterdam) si può così riassumere :

L'articolo 12 del Regolamento n. 3 va inteso nel senso che i lavoratori subordinati residenti in uno Stato membro e occupati in un altro Stato membro sono soggetti esclusivamente alle leggi di quest'ultimo. Questa tesi troverebbe conferma nell'articolo 13 del Regolamento, in ispecie nella lettera *a*; una clausola del genere è stata inserita anche in determinate convenzioni internazionali. Detta tesi sarebbe del resto la sola accettabile, giacché l'applicazione simultanea di norme diverse può dar luogo ad incongruenze quali ad esempio il versamento di doppi contributi. Essa non è certo priva di inconvenienti per i lavoratori subordinati, soprattutto quando le norme vigenti nello Stato in cui prestano la loro opera sono meno favorevoli di quelle vigenti nello Stato di origine. Questa sarebbe però una conseguenza normale della decisione di recarsi a lavorare all'estero. Il Moebs non sarebbe stato quindi assicurato ai sensi dell'A.W.W., di guisa che l'appellante non potrebbe trarre alcun diritto da detta legge.

IV — Osservazioni della Commissione della C.E.E.

Solo la Commissione della C.E.E. ha presentato osservazioni. Essa sostiene che l'articolo 12 del Regolamento n. 3

- impone di applicare in via esclusiva le leggi dello Stato in cui il lavoratore è occupato, qualora si tratti di assicurazioni obbligatorie e prescritte in relazione ad un'attività lavorativa;
- per converso, la citata disposizione ammette sempre la possibilità di applicare congiuntamente norme che prescrivono l'assicurazione obbligatoria ed altre norme che prevedono l'assicurazione volontaria o facoltativa continuata, posto che in tal caso non sorge l'*obbligo* di pagare due contributi; solo il lavoratore, non già il datore di lavoro, viene a pagare due contributi, uno dei quali egli si è però assunto di sua spontanea volontà;
- il predetto articolo 12 ammette altresì l'applicazione congiunta di leggi che prescrivono l'assicurazione obbligatoria in relazione ad un'attività lavorativa e di altre leggi che si applicano all'intera popolazione *residente*, purché tuttavia queste ultime non implicino l'obbligo di versare contributi specifici.

La Commissione basa il proprio assunto sulle seguenti considerazioni :

a) Essa esamina anzitutto il contenuto dell'A.W.W., rilevando in ispecie che detta legge non presuppone l'esercizio di un'attività lavorativa, ma si applica in modo generale all'intera popolazione residente nei Paesi Bassi. Il R.D. 10 luglio 1959 esclude l'applicazione dell'A.W.W. nei confronti di chi lavori in un altro paese e sia « assicurato » contro il rischio di morte prematura secondo le norme vigenti in detto paese. Per il diritto olandese ciò significa che la sola circostanza rilevante è se l'individuo di cui trattasi fosse assicurato nello Stato in cui lavorava, indipendentemente dalle prestazioni effettivamente corrisposte.

L'appello avrebbe quindi potuto essere respinto già in base al solo diritto olandese. Vale tuttavia la pena di esaminare l'articolo 12 del Regolamento n. 3, in quanto sarebbe *a priori* inutile tener conto del diritto olandese qualora da detto articolo emergesse che il solo diritto applicabile è quello francese.

La questione deferita dal tribunale olandese va interpretata alla luce delle osservazioni che precedono. La Commissione ritiene che al giudice a quò non interessa sapere se l'articolo 12 prescriva di applicare le leggi dello Stato in cui il lavoratore è (o era) occupato soltanto qualora esse gli attribuiscano dei diritti; al contrario, il giudice olandese desidera sapere se congiuntamente alle leggi di detto Stato non possano *in alcun caso* essere applicate quelle di qualsiasi altro Stato, soprattutto ove queste ultime non presuppongano l'esercizio di un'attività lavorativa, bensì si applichino all'intera popolazione residente nello Stato.

b) L'articolo 12 è una norma regolatrice del conflitto di leggi che appare indispensabile in un regolamento che coordina le legislazioni previdenziali di più Stati. Esso va visto nella prospettiva degli accordi internazionali in materia di previdenza sociale stipulati posteriormente alla seconda guerra mondiale. Le norme regolatrici di conflitti contenute in detti accordi avevano un duplice scopo : in primo luogo, quello di evitare ai datori di lavoro e ai lavoratori l'onere dei doppi contributi; in secondo luogo, quello di garantire che le norme di uno dei due Stati siano sempre applicabili quando non lo sono quelle dell'altro. L'applicazione esclusiva delle norme di volta in volta richiamate serve al primo scopo, mentre la loro applicazione obbligatoria serve al secondo. Nell'interpretare le varie disposizioni, detti due obiettivi vanno tenuti distinti. L'applicazione esclusiva di determinate norme è necessaria soltanto nel caso in cui le leggi in conflitto prescrivano tutte contributi *obbligatori* a carico dei lavoratori o dei datori di lavoro, non già negli altri casi, ad esempio qualora uno dei due ordinamenti preveda l'assicurazione volontaria oppure l'assicurazione obbligatoria, questa però senza contributi obbligatori.

c) Questi principi sono pure applicabili nell'interpretare l'articolo 12, il quale è in larga misura conforme alle corrispondenti disposizioni contenute nelle precedenti convenzioni in materia di previdenza sociale.

L'articolo 12 prescrive espressamente l'applicazione *obbligatoria* delle leggi dello Stato in cui il lavoratore è occupato, senza peraltro precisare la questione dell'applicazione *esclusiva*. Che

tuttavia, in determinati casi, il diritto comunitario non vieti l'applicazione congiunta di leggi diverse, lo si evince dallo spirito del Regolamento n. 3, da talune sue disposizioni (ad esempio l'art. 9, nn. 1 e 2) come pure dal Regolamento n. 4 (emanato per l'attuazione del Regolamento n. 3 e pubblicato nella *G.U.* del 16 dicembre 1958, pag. 597 e segg.), in ispecie gli articoli 8 *c*, 9, § 4 e 13, § 1*b*, e infine, indirettamente, dall'articolo 7 del Regolamento n. 73-63, adottato dal Consiglio della C.E.E. l'11 luglio 1963 (*G.U.*, p. 2001).

L'articolo 12 impone quindi di applicare in via esclusiva le leggi dello Stato in cui il lavoratore è occupato soltanto qualora tutte le leggi in conflitto prescrivano l'assicurazione obbligatoria con l'obbligo, per il lavoratore o per il datore di lavoro, di versare dei contributi. In proposito si deve pure rilevare che il diritto comunitario ammette talvolta *le doppie prestazioni*, mentre non contiene alcuna disposizione espressa intesa ad evitare *i doppi contributi*; l'articolo 12 dev'essere quindi considerato in primo luogo come la disposizione destinata a quest'ultimo scopo.

La Commissione illustra infine particolareggiatamente determinate leggi previdenziali francesi e olandesi. A norma degli articoli 511 e 513 del *Code de la Sécurité Sociale* francese, la moglie del lavoratore occupato all'estero ha diritto agli assegni familiari per i figli residenti in Francia, quand'anche essa stessa non eserciti un'attività lavorativa. D'altro lato, determinate leggi olandesi fra cui l'A.W.W., che interessa nella specie, contemplano prestazioni previdenziali che non sono subordinate all'esercizio di un'attività lavorativa. Contrariamente però alle sopramenzionate disposizioni francesi, le leggi olandesi prevedono dei contributi obbligatori a carico di tutti i lavoratori. Esse rientrano quindi fra le leggi che non possono essere applicate congiuntamente a quelle cui si richiama l'articolo 12 del Regolamento n. 3.

IN DIRITTO

La domanda d'interpretazione, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato C.E.E., che il Centrale Raad van Beroep ha rivolto alla Corte, risulta ritualmente proposta.

1) Il giudice *a quo* chiede anzitutto alla Corte di stabilire se l'articolo 12 del Regolamento n. 3 « debba essere inteso nel senso che alle persone ivi contemplate vanno applicate esclusivamente le norme vigenti nello Stato membro nel cui territorio esse esercitano un'attività subordinata ».

A tal riguardo la Corte osserva che :

a) Il Regolamento n. 3 è stato emanato per l'attuazione dell'articolo 51 del Trattato C.E.E., a norma del quale il Consiglio « adotta in materia di previdenza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori », realizzando in specie un sistema che garantisca, fra l'altro, ai lavoratori migranti e ai loro aventi causa, il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nel territorio degli Stati membri. Posto che detto pagamento presuppone l'iscrizione presso un ente previdenziale di uno Stato membro, il Trattato ha quindi imposto al Consiglio l'obbligo di adottare norme atte ad impedire che i lavoratori, per mancanza di norme loro applicabili, restino privi di tutela in materia di previdenza sociale. Onde raggiungere questo scopo, era necessario rendere obbligatoria l'applicazione di leggi determinate.

L'articolo 12 del Regolamento n. 3 provvede a questa necessità, in quanto obbliga lo Stato nel cui territorio sono occupati i lavoratori subordinati o assimilati ad applicare loro le proprie leggi. Questo carattere obbligatorio trova del resto conferma nel modo categorico in cui sono formulati sia l'articolo 12 (« sono sottoposti alla legislazione di tale Stato »), sia il titolo di cui esso fa parte (« Disposizioni sulla legislazione da applicarsi »). Tenuto conto del surricordato disposto dell'articolo 51, si deve ritenere che detto obbligo costituisce l'elemento essenziale dell'articolo 12 di cui trattasi.

b) Nella questione sottoposta alla Corte si tende a far precisare se — e, in caso affermativo, entro quali limiti — l'applicazione obbligatoria delle leggi dello Stato in cui il lavoratore è occupato, escluda l'applicabilità delle leggi di qualsiasi altro Stato membro, ivi compreso quello nel cui territorio il lavoratore ha la sua residenza.

L'articolo 12 non contiene alcuna disposizione che vieti l'applicazione congiunta di più leggi. Ciò posto, l'intenzione degli

autori del Regolamento n. 3 di limitare in tal senso la libertà del legislatore nazionale si può presumere soltanto nei casi in cui detta applicazione congiunta sia chiaramente in contrasto con lo spirito del Trattato, in specie dei suoi articoli da 48 a 51.

Questi tendono ad instaurare, per quanto possibile, la più completa libertà di circolazione dei lavoratori. Il raggiungimento di questo scopo presuppone l'eliminazione degli ostacoli di carattere legislativo che possano svantaggiare i lavoratori migranti. Nel dubbio, detti articoli e i provvedimenti adottati per la loro attuazione vanno quindi interpretati nel senso che essi tendono ad evitare che i lavoratori migranti si trovino in una situazione giuridicamente meno favorevole, soprattutto nel campo della previdenza sociale. Dette disposizioni non ostano d'altro lato a che le leggi degli Stati membri garantiscano ai lavoratori migranti ulteriori vantaggi in campo previdenziale.

Se, nel silenzio dei testi, non è possibile ritenere vietata l'applicazione congiunta di leggi destinate ai lavoratori, vigenti in due Stati diversi, ciò è ancor meno possibile qualora una di tali leggi, anziché essere destinata ai soli lavoratori, si applichi indistintamente all'intera popolazione, in considerazione, non già dell'esercizio di un'attività subordinata, bensì del semplice fatto della residenza. Gli articoli da 48 a 51 del Trattato, riuniti nel capo intitolato « I lavoratori », posto che costituiscono il fondamento, la cornice e i limiti del Regolamento n. 3, non consentono di vietare a uno Stato di attribuire all'intera popolazione, ivi compresi i cittadini che lavorano in un altro Stato membro, ulteriori vantaggi previdenziali.

Dalle considerazioni sopra svolte discende che l'articolo 12 del Regolamento n. 3 vieta di applicare le leggi di uno Stato membro diverso da quello in cui è occupato il lavoratore solo qualora esse obbligherebbero quest'ultimo a versare dei contributi ad un ente previdenziale che non sia in grado di garantirgli ulteriori vantaggi per lo stesso rischio e per lo stesso periodo. Uno Stato membro che non sia quello nel cui territorio il lavoratore è occupato ha quindi facoltà di attribuire al lavoratore il diritto a prestazioni,

anche se le leggi dello Stato in cui egli lavora gli riconoscono un analogo diritto in ordine allo stesso rischio e per lo stesso periodo.

2) La Corte rileva che, nella seconda parte della questione, il Centrale Raad van Beroep chiede alla Corte di stabilire se, ove l'articolo 12 escluda l'applicabilità delle leggi degli altri Stati, questo principio subisca un'eccezione qualora di fatto, secondo le leggi dello Stato cui detto articolo si richiama, l'assicurato od i suoi aventi causa non possano pretendere alcuna prestazione.

Dalle considerazioni dianzi svolte emerge che l'articolo 12 non vieta agli altri Stati di attribuire ai lavoratori il diritto a prestazioni.

3) Le spese sostenute dalla Commissione della C.E.E., la quale ha presentato osservazioni, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa di merito, l'attuale giudizio ha il carattere di un incidente sollevato nella lite pendente dinanzi al Centrale Raad van Beroep : a questo spetta quindi di provvedere sulle spese.

Per questi motivi

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le osservazioni orali della Commissione della C.E.E.;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli articoli da 48 a 51 e 177 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea;

Visto il Regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E. relativo alla « Sicurezza sociale » dei lavoratori migranti (*G.U.* delle C.C.E.E. del 16 dicembre 1958, pag. 561 e segg.), in specie l'articolo 12;

Visto il Regolamento di procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee,

LA CORTE

statuendo sulla questione sottoposta in via pregiudiziale dal Centrale Raad van Beroep e trasmessa dal Presidente f.f. di detto tribunale con nota del 16 ottobre 1963, dichiara :

- 1. L'articolo 12 del Regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E., relativo alla « sicurezza sociale » dei lavoratori migranti (G.U. delle Comunità Europee del 16 dicembre 1958, p. 561 sgg.) non vieta agli Stati membri diversi da quello nel cui territorio sono occupati i lavoratori subordinati o assimilati, di applicare a questi ultimi le loro rispettive leggi in materia di previdenza sociale.**
- 2. Fa eccezione soltanto il caso in cui uno Stato membro, diverso da quello nel cui territorio il lavoratore è occupato, obblighi quest'ultimo a versare dei contributi ad un ente previdenziale che non sia in grado di garantirgli ulteriori vantaggi previdenziali in ordine allo stesso rischio e per lo stesso periodo.**
- 3. Spetta al Centrale Raad van Beroep provvedere sulle spese del presente giudizio.**

Così deciso a Lussemburgo, il 9 giugno 1964.

DONNER	HAMMES	TRABUCCHI	
DELVAUX	ROSSI	LECOURT	STRAUSS

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 9 giugno 1964.

Il Cancelliere
A. VAN HOUTTE

Il Presidente
A. M. DONNER