

**Sentenza della Corte
del 5 luglio 1967¹**

M a s s i m e

*Libera circolazione delle persone — Lavoratori migranti — Previdenza sociale — Regime linguistico — Autorità degli Stati membri di cui all'articolo 45, n. 4 del regolamento n. 3 — Organi giurisdizionali —
— Vi sono compresi*

Gli organi giurisdizionali competenti in materia di previdenza sociale rientrano fra le autorità, di cui all'articolo 45, n. 4, del regolamento n. 3, che non possono respingere le richieste o altri documenti loro inviati solo perché redatti nella lingua ufficiale di un altro Stato membro.

Nel procedimento 6-67

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale, sull'interpretazione dell'articolo 45 del regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E., proposta, a norma dell'articolo 177 del trattato C.E.E., dal Conseil d'État del Belgio, sezione amministrativa, nella causa dinanzi ad esso pendente fra :

TERESA GUERRA, VEDOVA PACE,

e

l'INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCE MALADIE-INVALIDITÉ DI BRUXELLES,

LA CORTE,

composta dai signori :

A. Trabucchi, presidente,

R. Monaco, presidente di Sezione,

R. Lecourt, A. M. Donner (relatore) e W. Strauß, giudici,
avvocato generale : J. Gand,

cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

¹ — Lingua processuale : il francese.

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia possono riassumersi come segue :

Il 13 gennaio 1967 la ricorrente impugnava dinanzi al Consiglio di Stato del Belgio la decisione 17 novembre 1966 con cui la commissione d'appello in materia di assicurazione obbligatoria contro le malattie e l'invalidità aveva respinto la sua domanda di pensione. Il ricorso era redatto in italiano.

A norma dell'articolo 26, n. 3, della legge belga 23 dicembre 1946, emendata con legge 15 aprile 1958 relativa all'istituzione del Consiglio di Stato, i singoli « possono redigere i loro atti e le loro dichiarazioni scegliendo liberamente la lingua, ma la scelta deve limitarsi ad una delle tre lingue comunemente usate nel Belgio, vale a dire il francese, il fiammingo e il tedesco ».

D'altro lato, l'articolo 45, n. 4, del regolamento n. 3 recita :

« Le istituzioni e le autorità di uno Stato membro non possono respingere le richieste o altri documenti loro inviati solo perché redatti nella lingua ufficiale di un altro Stato membro. »

Considerando che detto regolamento è obbligatorio nel Belgio in virtù degli articoli 189 e 191 del trattato di Roma, la Terza Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza 27 gennaio 1967, decideva di sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee la seguente questione pregiudiziale :

« Se il Consiglio di Stato sia una delle istituzioni o delle autorità di cui all'articolo 45 del regolamento n. 3. »

La domanda di pronunzia pregiudiziale è pervenuta in cancelleria l'8 febbraio 1967.

Hanno presentato osservazioni scritte a norma dell'articolo 20 dello statuto della Corte :

- la convenuta nel giudizio di merito, il 31 marzo 1967;
- il governo belga, il 12 aprile 1967;
- la Commissione C.E.E., il 14 aprile 1967.

Nell'udienza del 1° giugno 1967 la Commissione C.E.E. si è richiamata alle sue memorie scritte; l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 13 giugno 1967.

II — Le osservazioni presentate a norma dell'articolo 20 dello statuto della Corte

Le osservazioni possono essere riassunte come segue :

La *convenuta* nel giudizio di merito è per l'affermativa, in quanto, secondo l'articolo 1 del regolamento n. 3, l'espressione « autorità competente » indica per ciascuno Stato membro il ministro, i ministri od altra autorità ad essi equiparata, da cui dipende la previdenza sociale; essa va quindi intesa come il potere esecutivo da cui dipende la previdenza sociale e giacché, secondo la dottrina, il Consiglio di Stato fa parte del potere esecutivo, esso dovrebbe essere considerato incluso nella nozione di « autorità ».

La convenuta rileva ancora che l'articolo 43, lettera b), del regolamento n. 3 incarica la Commissione amministrativa di effettuare tutte le traduzioni connesse all'applicazione dello stesso regolamento, su domanda delle autorità e degli organi competenti di uno Stato membro, in ispecie delle richieste presentate dai beneficiari di detto regolamento.

Il *governo belga* condivide tale punto di vista; posto che il testo del regolamento n. 3 non risolve espressamente la questione sollevata, la soluzione va ricercata altrove.

a) l'11 gennaio 1966 la Commissione C.E.E. ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento che deve sostituire l'attuale regolamento n. 3; l'articolo 67 del progetto, destinato a sostituire l'articolo 45, n. 4, recita : « Le autorità, le istituzioni e gli *organi giurisdizionali* di uno Stato membro possono respingere le domande o altri documenti loro indirizzati perché redatti nella lingua ufficiale di un altro Stato membro ». Il governo dubita dell'opportunità di affermare ora che il Consiglio di Stato può essere adito solo con atti redatti in una delle tre lingue comunemente usate nel Belgio, dal momento che tra poco ciò non sarà più vero.

b) Il regolamento n. 3 ha sostituito accordi che concedevano ai lavoratori migranti la facoltà di stare in giudizio usando la propria lingua madre.

Anche la convenzione sulla previdenza sociale stipulata fra il Belgio e l'Italia il 30 aprile 1948 sanciva (articolo 31) che i beneficiari potevano chiederne l'applicazione rivolgendosi agli organismi, autorità ed organi giurisdizionali dei paesi firmatari in una delle lingue ufficiali dell'uno o dell'altro paese.

Benché detto articolo 31 non sia incluso nell'allegato D del regolamento n. 3, si può ritenere che il Belgio, non avendo sollevato riserve al momento dell'elaborazione del regolamento n. 3, abbia considerato che detto regolamento non rappresentava un

regresso rispetto alla convenzione del 30 aprile 1948 che vi era rifiuta, se non letteralmente, almeno nella sostanza.

La *Commissione C.E.E.* propende per l'affermativa fondandosi soprattutto sulla *ratio legis* del trattato e dei regolamenti.

La questione deferita mira evidentemente a stabilire se gli organi giurisdizionali rientrano nell'espressione usata dall'articolo 45 del regolamento ed in pratica si limita all'interpretazione del termine « autorità », giacché il vocabolo « istituzione » è definito alla lettera e) dell'articolo 1 del regolamento n. 3, così da escludere la sua applicazione agli organi giurisdizionali.

La Commissione ritiene che l'interpretazione letterale dell'espressione « autorità » non esclude una soluzione affermativa per i seguenti motivi :

a) Il regolamento n. 3 non definisce espressamente il termine « autorità » e la definizione del termine « autorità competente » contenuta all'articolo 1, lettera d), del regolamento n. 3 non basta per determinare l'applicabilità del termine « autorità » agli organi giurisdizionali.

b) Il significato letterale dei vocaboli « autorités », « Behörden », « autorità » e « autoriteiten » non è il medesimo in tutte le lingue della Comunità.

c) La natura dei documenti di cui all'articolo 45, n. 4 (richieste) non esclude i giudici.

d) L'articolo 47 del regolamento n. 3, che evidentemente contempla gli organi giurisdizionali e le autorità amministrative, menziona « un'autorità, un'istituzione o un altro organismo di questo Stato » e non è impossibile rilevare una certa differenza tra gli articoli 45 e 47 e dedurre che i giudici vi siano ricompresi, giacché nell'articolo 47 figura l'espressione « altro organismo » in aggiunta ai termini « autorità ed istituzione »; pur se l'argomento ha una certa efficacia, bisogna ammettere che l'espressione non viene normalmente usata per designare gli organi giurisdizionali.

e) I lavori preparatori non consentono di affermare con certezza che gli autori della convenzione europea elaborata sotto l'egida della C.E.C.A. abbiano inteso rendere applicabile agli organi giurisdizionali quello che sarebbe divenuto in seguito l'articolo 45, n. 4.

Dalla giurisprudenza della Corte pare potersi desumere che nell'interpretare i regolamenti nn. 3 e 4 non si deve tanto basarsi sul tenore letterale, quanto piuttosto ispirarsi agli scopi del trattato (sentenza 4-66, Hagenbeek, vedova Labots); l'argomento decisivo a favore di una soluzione affermativa della questione deferita dovrebbe essere costituito dal fatto che la clausola sull'impiego delle lingue delle parti contraenti, anche nei rapporti tra i singoli e gli organi giurisdizionali, è divenuta di prammatica nelle convenzioni internazionali in materia di previdenza sociale.

La maggior parte delle convenzioni bilaterali stipulate tra Stati membri conteneva una clausola del genere, redatta nei seguenti termini : « Ogni comunicazione che, in applicazione della presente convenzione, venga indirizzata dai beneficiari della stessa agli enti, autorità od organi giurisdizionali di uno dei paesi contraenti, competenti in materia di previdenza sociale, saranno redatte in una delle lingue ufficiali dell'uno o dell'altro paese ».

I regolamenti comunitari sono subentrati a dette convenzioni in virtù dell'articolo 5 *a*) del regolamento n. 3; l'articolo 6, n. 2, di detto regolamento ha consentito agli Stati membri di mantenere in vigore le disposizioni delle convenzioni precedentemente stipulate, includendole nell'allegato D, nel quale però non figurano clausole sull'impiego delle lingue.

Non è verosimile che gli Stati membri interessati abbiano voluto revocare agevolazioni precedentemente concesse ai lavoratori migranti, giacché tale modo di agire sarebbe contrario al preambolo che i governi di detti Stati hanno premesso alla convenzione europea.

Un'interpretazione basata sul silenzio dei testi sarebbe del pari in contrasto con l'orientamento della Corte in materia d'interpretazione dei regolamenti nn. 3 e 4 : « Nei casi dubbi, i provvedimenti adottati per l'esecuzione degli articoli da 48 a 51 del trattato C.E.E. vanno 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 » (causa 92-63, Nonnenmacher).

La Commissione rileva ancora che le convenzioni stipulate tra Stati membri e Stati terzi contengono spesso la clausola relativa all'impiego delle lingue. Nei paesi della Comunità, i lavoratori comunitari non devono trovarsi in una situazione più sfavorevole dei lavoratori migranti provenienti da paesi terzi.

IN DIRITTO

Il Consiglio di Stato del Regno del Belgio, adito con un ricorso redatto in italiano, considerando che in forza delle norme di diritto interno sono ricevibili solo le richieste redatte in una delle tre lingue ufficiali del paese, ha deferito alla Corte la questione pregiudiziale mirante a stabilire se esso rientri tra le « istituzioni od autorità » che, a norma dell'articolo 45, n. 4, del regolamento n. 3 sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, adottato dal Consiglio della C.E.E. il 25 settembre 1958, non possono respingere le richieste e gli altri documenti loro indirizzati perché redatti nella lingua ufficiale di un altro Stato membro. Si tratta dunque sostanzialmente di determinare se gli organi giurisdizionali rientrino fra le « istituzioni o autorità » ai sensi di detto articolo 45.

L'articolo 1 del regolamento n. 3, nel definire i vari termini, mentre differenzia la nozione di « istituzione » da quella di « istituzione competente », precisa il termine « autorità competente » senza specificare l'espressione « autorità ». Da tali definizioni si desume che gli organi giurisdizionali non rientrano fra le istituzioni, né fra le istituzioni competenti, né fra le autorità competenti nel senso particolare del regolamento. Poiché il termine « autorità » non è definito dall'articolo 1, se ne deve stabilire il significato in base al contesto.

Né il termine « autorités », né quelli corrispondenti usati nei testi tedesco, italiano ed olandese del regolamento escludono che in linea di massima l'espressione possa estendersi agli organi giurisdizionali. Anzitutto si deve tener presente che l'obbligo di accogliere le richieste redatte nella lingua ufficiale di un altro Stato membro, imposto agli organismi competenti ad applicare normalmente la legislazione in campo previdenziale, dovrebbe vincolare anche le autorità incaricate di sindacare giurisdizionalmente detta applicazione, giacché tale sindacato rappresenta — secondo i principi della tutela giurisdizionale di tutti gli Stati membri — una garanzia necessaria dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, le convenzioni bilaterali in materia di previdenza sociale sostituite dal regolamento n. 3 contenevano generalmente delle clausole sull'impiego delle lingue, che obbligavano i giudici degli Stati contraenti ad accogliere le comunicazioni redatte nelle lingue ufficiali degli Stati stessi. Nulla indica che il Consiglio e gli Stati membri, sostituendo a tali convenzioni il regolamento n. 3, abbiano inteso privare i lavoratori migranti di un vantaggio loro precedentemente concesso.

Questa interpretazione non è affatto contraddetta dall'articolo 47 il quale dispone che le domande, le dichiarazioni ed i ricorsi, che avrebbero dovuto essere presentati entro un determinato termine ad un'autorità, ad un'istituzione o ad un altro organismo di uno Stato membro, sono ricevibili se presentati entro lo stesso termine all'organo corrispondente di un altro Stato membro. Detto articolo riguarda pure gli organi giurisdizionali, come dimostra la menzione dei ricorsi, ma nulla prova che essi debbano essere compresi tra gli « altri organismi » di cui all'articolo stesso. Al contrario, tale espressione, insolita per designare gli organi giurisdizionali, riguarda probabilmente organi molto diversi, di guisa che i primi, contemplati dall'articolo 47, vanno inclusi nel termine « autorità », che figura in detta disposizione, il che corrobora la tesi che l'articolo 45 intende designare in tal modo anche gli organi giurisdizionali.

Da quanto precede risulta che un'interpretazione ragionevole dell'articolo 45, n. 4, deve comprendere tra le autorità di cui allo stesso articolo gli organi giurisdizionali nazionali competenti in materia di previdenza sociale.

Sulle spese

Le spese esposte dalla Commissione C.E.E. e dal governo del Regno del Belgio, che hanno presentato alla Corte le loro osservazioni, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nel giudizio di merito, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al Consiglio di Stato belga, al quale spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le deduzioni orali della Commissione della C.E.E.,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della C.E.E., in specie l'articolo 177,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della C.E.E., in specie l'articolo 20,

visto il regolamento n. 3 del Consiglio della C.E.E. sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 16.12.1958, pagg. 561 e seguenti), in specie gli articoli 1, 45 e 47,

visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione deferitale in via pregiudiziale dal Consiglio di Stato del Belgio, sezione amministrativa,

dichiara :

- gli organi giurisdizionali nazionali competenti in materia di previdenza sociale rientrano fra le autorità di cui all'articolo 45 del regolamento n. 3;

e statuisce :

- spetta al Consiglio di Stato del Belgio pronunciarsi sulle spese del presente procedimento.

Così deciso a Lussemburgo, il 5 luglio 1967.

	Trabucchi	Monaco
Donner	Lecourt	Strauß

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 5 luglio 1967.

Il cancelliere	Il presidente
A. Van Houtte	A. Trabucchi