Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand del 4 novembre 1965 [1]

Signor Presidente, signori giudici,

A norma dell'articolo 177 del Trattato di Roma, la Corte d'appello di Colmar vi chiede l'interpretazione dell'articolo 52 del regolamento n. 3 sulla « sicurezza sociale » dei lavoratori migranti.

Ecco gli antefatti : il 24 settembre 1957, quindi prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 3, il sig. Gassner, minatore di fondo, cittadino tedesco, è deceduto in un incidente stradale durante le sue vacanze in Francia, essendo venuto in collisione con un autocarro per il trasporto di bestiame appartenente alla ditta Singer et Fils, guidato dal sig. Stadelwieser, dipendente di tale ditta. L'autista, processato per omicidio colposo, è stato assolto in appello con formula dubitativa. D'altro canto, il procedimento civile per ottenere il risarcimento del danno promesso dagli eredi del Gassner contro l'autista ed i terzi responsabili, è finito con una transazione fra gli eredi e la compagnia presso cui erano assicurati sia l'autista che il suo datore di lavoro. Nella sua qualità di ente previdenziale, la Hessische Knappschaft effettuava agli aventi causa della vittima delle prestazioni di cui esigeva il rimborso dalla ditta Singer in forza della surrogazione nei diritti di detti aventi causa, in conformità alle leggi tedesche ed all'articolo 52 del regolamento n. 3.

Il *Tribunal de grande instance* di Strasburgo dichiarava irricevibile la domanda, ritenendo il regolamento n. 3 inapplicabile nella fattispecie per due motivi : esso riguarda i lavoratori migranti, mentre la vittima al momento dell'infortunio si trovava in escursione in Francia — l'infortunio è avvenuto il 24 settembre 1957, mentre il regolamento, che non può avere effetto retroattivo, è entrato in vigore solo il 1º gennaio 1959.

Su appello interposto dalla Hessische Knappschaft, il Tribunale di Colmar vi ha deferito due domande d'interpretazione del regolamento, come esporrò qui appresso.

I — Prima questione

Se l'articolo 52 del regolamento n. 3 si applichi esclusivamente ai lavoratori migranti che sono, o sono stati all'epoca in cui è

1 — Traduzione dal francese.

avvenuto il fatto, occupati in uno dei paesi della Comunità, ovvero si applichi a qualsiasi lavoratore iscritto ad un regime di previdenza sociale in uno qualsiasi dei sei Stati membri della Comunità Economica Europea, quand'anche non sia un lavoratore migrante e anche se l'infortunio da lui subito e che ha dato luogo a prestazioni previdenziali non è avvenuto durante il lavoro né in occasione del lavoro.

1. Si deve dunque determinare la sfera d'applicazione ratione personae e ratione materiae dell'articolo 52 e, più generalmente, del regolamento n. 3. Sia sul primo che sul secondo punto, questa Corte si è gia pronunciata, vuoi in forma esplicita, vuoi implicita. La ditta Singer, edotta del vostro orientamento, non critica l'interpretazione dell'articolo 52 quale essa risulta dalla vostra giurisprudenza, ma denuncia piuttosto l'illegittimità dell'articolo; adottando la disposizione litigiosa, il Consiglio della C.E.E. avrebbe commesso eccesso di potere e non avrebbe rispettato i limiti della competenza attribuitagli dall'articolo 51 del Trattato.

I suoi assunti vi sono noti; essa invoca l'articolo 184 del Trattato che consente alle parti in una causa vertente su un regolamento del Consiglio o della Commissione di avvalersi, nonostante la scadenza del termine previsto all'articolo 173, terzo comma, dei mezzi elencati al primo comma dello stesso articolo, onde chiedervi di dichiarare l'inapplicabilità di tale regolamento. Posta la ricevibilità e la fondatezza dell'eccezione, ne conseguirebbe che l'articolo 52 sarebbe inapplicabile e l'istanza d'interpretazione relativa diverrebbe dunque senza oggetto.

L'eccezione sollevata in virtù dell'articolo 184 è però ammissibile in questa sede? La risposta è certo negativa. La ditta Singer cerca di dimostrarne l'ammissibilità richiamandosi soltanto alle condizioni poste da tale articolo : essa però dimentica l'essenziale, vale a dire il suo tentativo d'innestare questa procedura su un'altra promossa in virtù dell'articolo 177. Sarà dunque necessario esaminare l'ammissibilità dell'eccezione sotto il profilo di tale articolo.

Il principio cui si ispirano le vostre pronuncie pregiudiziali è il reciproco rispetto delle competenze rispettive delle due giurisdizioni : giudice nazionale e Corte di Giustizia delle Comunità. Come l'articolo 177 non vi conferisce alcuna competenza per applicare ad una fattispecie concreta il Trattato od altra norma di diritto comunitario né per pronunciarvi sulla validità di provvedimenti di diritto interno; così non vi siete autoriconosciuti il diritto di apprezzare le considerazioni del giudice nazionale nel deferirvi le questioni, né la pertinenza che detto giudice intende loro conferire nell'ambito della causa dinanzi a lui pendente.

Quindi, premettendo che talvolta dovete « interpretare » le questioni deferitevi per mettere a nudo il problema di diritto comunitario che vi è racchiuso, voi avete facoltà ed obbligo di pronunciarvi soltanto sulle questioni deferite dal giudice a quo, in

quanto egli solo — e non le parti nella causa di merito — è legittimato ad adire questa Corte. Ogni vostro sconfinamento rappresenterebbe un'immistione nell'apprezzamento degli elementi necessari a dirimere la controversia di merito, nonché un' invasione della sfera di competenza del giudice nazionale.

La preoccupazione di rispettare la competenza del giudice a quo e di esaminare le questioni nei termini in cui esse vi sono state poste vi ha indotto ad esempio ad affermare che la vostra competenza è subordinata unicamente al deferimento di una questione a norma dell'articolo 177, senza che vi sia concessa facoltà di esaminare se la decisione del giudice nazionale è passata in giudicato a norma del diritto interno (causa 13-61, *Bosch*, 6 aprile 1962, *Raccolta*, Vol. VIII, p. 87). La preoccupazione summenzionata spiega parimenti la ragione del rifiuto di ammettere l'intervento nel procedimento contemplato all'articolo 177, in quanto esso riguarda esclusivamente le parti nella controversia pendente dinanzi al giudice a quo (ordinanza 3 giugno 1964 nella causa *Costa c/Enel*, *Raccolta*, Vol. X, p. 1179).

A maggior ragione non vi è lecito, né d'ufficio né ad istanza di una delle parti nel giudizio di merito, pronunciarvi su questioni non deferite oppure (ed è la stessa cosa) modificare il senso o la portata delle questioni a voi deferite. Ciò avverrebbe qualora, di fronte alla domanda d'interpretazione di un atto normativo emanato da un'istituzione della Comunità — come nel caso in esame — vi pronunciaste sulla validità dell'atto stesso. Invero, in virtù dell'articolo 177, 1, *b*), del Trattato, voi avete una competenza ad hoc, subordinata però — secondo il principio cui s'ispira tutto l'articolo — al deferimento della questione da parte di una giurisdizione nazionale.

Anche la ditta Singer s'industria evidentemente di giustificare la sua domanda con l'economia di tempo che ne risulta, tenuto conto che la convenuta nel giudizio di merito potrebbe sempre chiedere una pronuncia sulla validità delle disposizioni di cui trattasi, sia nel ricorso in appello, sia ricorrendo in Cassazione, e prima o poi il problema sarebbe riproposto in questa sede, Ma, senza scomodare Molière, come fa l'avvocato della Commissione, secondo cui « la terapia del tempo è inefficace », resta fermo che la rapidità deve cedere il passo al rispetto dei princìpi giuridici ed in particolare della gerarchia delle competenze. Per questo motivo non vi è lecito far ricorso all'articolo 184 per pronunciarvi sulla validità dell'articolo 52 del regolamento n. 3, mentre la Corte d'appello ne chiede soltanto l'interpretazione.

La domanda della ditta Singer è dunque irricevibile e la sua eccezione di non luogo a provvedere dev'essere disattesa.

2. Dovendo in teoria esaminare il merito dell'eccezione, si constaterebbe che essa si fonda sull'articolo 51 del Trattato, unico articolo relativo alla « sicurezza sociale ». Il potere normativo

che esso attribuisce al Consiglio è notevolmente limitato : unico scopo è quello di assicurare la libera circolazione dei lavoratori nel senso stabilito dall'articolo 48, vale a dire dal punto di vista del lavoro. Per le questioni afferenti al rapporto di lavoro, come si dice nel titolo del regolamento n. 3, esso è applicabile solo ai lavoratori migranti, vale a dire quelli che si trasferiscono per ragioni di lavoro. Infine, consente al Consiglio di adottare soltanto le misure strettamente necessarie allo scopo che ho or ora indicato. Il regolamento n. 3 sarebbe contraddittorio ed illegittimo se alcune delle sue disposizioni regolassero una materia esulante da questo ambito; ed in particolare sarebbero viziati gli articoli 4, primo comma, 19 e 52.

Detti argomenti, trattati in modo brillante ed esauriente in udienza da parte dell'avvocato della ditta Singer, non vi sono nuovi, in quanto sono emersi in occasione di precedenti interpretazioni del regolamento n. 3. Nella causa 75-63 (*Unger*, 19 marzo 1964, *Raccolta*, Vol. X, p. 349) avete dovuto studiare il fondamento di tale regolamento e la portata della sua sfera d'applicazione, in particolare dell'articolo 19, uno di quelli di cui la ditta Singer denuncia l'illegittimità. Voi avete rilevato che l'articolo 51 è incluso nel capitolo intitolato « lavoratori » e collocato nel Titolo III (Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali) della seconda parte del Trattato (I fondamenti della Comunità). Avete aggiunto che il raggiungimento del massimo grado di libertà nella circolazione dei lavoratori, venendo a far parte dei « fondamenti della Comunità », costituisce dunque lo scopo principale di tale articolo e di conseguenza l'interpretazione dei regolamenti adottati per la sua applicazione deve avvenire in questo senso.

L'avvocato generale Lagrange, d'altro canto, aveva sottolineato nella stessa causa che il settore contemplato dall'articolo 51 del Tratatto non era limitato alle disposizioni di cui ai punti *a* (e *b*) di detto articolo (cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali e pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri). Tali disposizioni non potevano aver carattere restrittivo, poiché sono precedute dall'avverbio « in particolare », come si sottolinea in uno dei considerandi della vostra sentenza.

Sono pronto a riconoscere che la vostra interpretazione del regolamento n. 3 è lata, estensiva, ma ritengo comunque che tale interpretazione è assolutamente consona all'articolo 51 del Trattato. La competenza del Consiglio e determinata dallo scopo perseguito : la libera circolazione dei lavoratori (e l'articolo 51 non parla di « lavoratori *migranti* »), il che fa comprendere come alcune disposizioni del regolamento n. 3 riguardino molto evidentemente persone che non sono lavoratori migranti. Alle norme invocate dalla ditta Singer, potremmo aggiungere quelle dell'articolo 10, che stabilisce che le pensioni « acquisite » in virtù della legislazione di uno o più

Stati membri non possono subire alcuna riduzione per il fatto che il beneficiario risiede nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l' « istituzione debitrice », oppure quelle dell'articolo 40 relativo ai limiti del diritto agli assegni famigliari del lavoratore subordinato che abbia figli residenti nel territorio di un altro Stato membro diverso da quello in cui egli è occupato.

Ammesso che il regolamento n. 3 non riguardi solo i lavoratori migranti, ma in linea più generale « la circolazione dei lavoratori », sorge un'altra obiezione. Il regolamento potrebbe riferirsi soltanto alla circolazione dei lavoratori *nella loro qualità di lavoratori*, vale a dire nei limiti in cui detta circolazione abbia rapporto con il loro lavoro e a questo scopo si fa un accostamento tra l'articolo 51 e gli articoli 49, primo comma, e 48, che elenca le misure implicate dalla libera circolazione in relazione al lavoro. L'esattezza di questo accostamento appare dubbia, poiché gli articoli 51 e 48 non riguardano necessariamente lo stesso settore. Il primo riguarda la « sicurezza sociale », ed è sotto questo profilo ed in funzione di essa che si devono valutare le misure necessarie al perseguimento della libera circolazione dei lavoratori. Ogni norma, ad esempio, che assimili il territorio del vari Stati membri al territorio dello Stato di origine onde permettere il godimento delle varie prestazioni, è quindi conforme all'oggetto dell'articolo 51, e altresì compatibile con detto articolo è la limitazione della sfera territoriale dell'efficacia delle leggi nazionali sulla previdenza sociale, leggi che non disciplinano soltanto il rapporto di lavoro in senso stretto. Pur difesa in modo brillante, la teoria dell'illegittimità del regolamento n. 3 nelle sue disposizioni che esulano dalla sfera della circolazione dei lavoratori migranti stricto sensu, non mi pare convincente.

3. È ora necessario ritornare alla prima domanda specifica a voi deferita dalla Corte di Colmar. Essa riguarda l'articolo 52 che contempla l'eventuale surrogazione dell'ente debitore nei diritti verso i terzi, qualora il beneficiario (in virtù della legislazione di uno Stato membro) di prestazioni per un danno subito sul territorio di un altro Stato abbia, sul territorio di questo secondo Stato, diritto di esigere da un terzo il risarcimento del danno. L'articolo stabilisce che, quando l'istituzione debitrice è surrogata, in virtù della legislazione ad essa applicabile, nei diritti che il beneficiario ha verso il terzo, ogni Stato membro « riconosce » tale surrogazione.

La domanda che vi è deferita si scinde in due.

Essa riguarda contemporaneamente sia la sfera d'applicazione ratione personae di tale articolo (si applica ad un lavoratore affiliato ad un'organizzazione previdenziale, ma non lavoratore migrante stricto sensu?) che la sfera d'applicazione ratione materiae (l'articolo è applicabile anche se l'infortunio che ha causato il versamento d'indennità da parte dell'ente previdenziale non si è verificato durante il lavoro né in occasione del lavoro?)

Mi limiterò a ricordare che ad entrambi i punti della domanda è già stata data risposta affermativa.

Il primo punto è stato risolto, almeno implicitamente, nella sentenza *Unger* (75-63, *Raccolta*, Vol. X, p. 366) laddove si afferma la piena applicabilità dell'articolo 19 del regolamento n. 3 ad una persona che, affiliata alle organizzazioni previdenziali di uno Stato membro, si era recata in un altro Stato membro in visita ai parenti e colà aveva contratto una malattia. La sentenza stabilisce che i lavoratori che vengano a trovarsi nella situazione contemplata dall'articolo 19, primo comma, possono avvalersi dei diritti loro conferiti da detta disposizione indipendentemente dai motivi del loro soggiorno all'estero.

Tale soluzione aveva carattere generale. Nelle sentenze *Bertholet* e *Van Dijk* (cause 31 e 33-64, 11 marzo 1965; *Raccolta*, Vol. XI/6, pp. 108 e 128) essa è stata applicata all'articolo 52.

Una risposta al secondo punto è stata data con la sentenza *Van Dijk* sopra menzionata, in cui si afferma che l'articolo 52 è applicabile anche se l'infortunio non ha relazione con il lavoro dell'infortunato.

L'interpretazione richiesta dalla Corte di Colmar era quindi stata data ancor prima che le questioni vi fossero deferite. Né le circostanze concrete, nella misura in cui sono atte ad illustrare le domande deferite, né gli argomenti giuridici invocati a sostegno della presunta illegittimità del regolamento n. 3, ed in particolare dell'articolo 52, costituiscono elementi nuovi rispetto alle vostre precedenti pronuncie pregiudiziali tali da indurvi a modificare l'interpretazione da voi già data e che potete sempre modificare. Ciò premesso, ritengo che si possa sempre ricorrere al metodo seguito nella sentenza *Da Costa* (cause 29 e 30-62, 27 marzo 1963; *Raccolta*, Vol. IX, p. 57) rinviando la Corte di Colmar alle vostre sentenze *Bertholet* e *Van Dijk*, senza necessità di dare una seconda interpretazione sui due punti relativi all'articolo 52.

II — Seconda questione

La seconda questione vi è stata deferita nell'ipotesi che la prima riceva risposta affermativa. Essa solleva il problema del se gli enti previdenziali dei vari Stati membri possano reclamare negli altri Stati membri, successivamente al 1° gennaio 1959 (data di entrata in vigore del regolamento n. 3), il rimborso delle prestazioni effettuate a favore di uno dei loro assicurati vittima — sul territorio di un altro Stato — di un infortunio per il quale l'assicurato può esigere i risarcimento del danno da un terzo in virtù delle leggi di detto Stato, *anche se l'infortunio si è verificato precedentemente al 1° gennaio 1959.*

Si tratta dunque di risolvere il problema — certamente delicato — della sfera d'applicazione nel tempo dell'articolo 52 (dies a quo e a quali fattispecie). Evidentemente l'articolo 56, come risulta dall'articolo 80 del regolamento n. 4, che fissa la data di entrata in vigore del regolamento n. 3 al 1° gennaio 1959, non può disciplinare il complesso degli effetti nel tempo della norma summenzionata. La soluzione dev'essere cercata sia nello stesso articolo 52, sia nel suo accostamento al Titolo V riguardante le disposizioni transitorie.

Se l'articolo 52 fa uso del tempo presente (« ogni Stato membro *riconosce* tale surrogazione »), non ritengo che il particolare abbia importanza poiché, almeno in francese, il presente significa innanzi tutto che la legge determina un obbligo. Si noterà che il tenore dell'articolo non implica limiti di tempo per la sua applicazione. È sufficiente che l'interessato fruisca di prestazioni in virtù della legislazione di uno Stato membro per un danno subito sul territorio di un altro Stato e possa, sul territorio del secondo Stato, esigere da un terzo il risarcimento del danno stesso. Il fatto che non siano poste altre condizioni circa la data in cui le prestazioni sono state fornite o quella in cui è sorto il diritto al risarcimento nei confronti del terzo non risolve la questione specifica sollevata.

Ritorniamo all'articolo 53 con cui iniziano le disposizioni transitorie. Il primo comma stabilisce che il regolamento non attribuisce alcun diritto alle prestazioni per il periodo antecedente alla sua entrata in vigore, mentre il terzo comma stabilisce che le *prestazioni* sono dovute *anche se si riferiscono ad un evento anteriore alla data della sua entrata in vigore*. C'imbattiamo a questo punto nell'obiezione sollevata dalla Singer. L'articolo 53 contempla i diritti degli assicurati alle prestazioni, vale a dire i loro rapporti con gli enti debitori, e non il caso previsto dall'articolo 52, cioè i rapporti fra enti debitori e terzi responsabili degl'infortuni subiti dai loro assicurati. Invocando le norme che dovrebbero essere applicate in caso di conflitto di leggi nel tempo, la Singer ammette che i rapporti dell'assicurato con l'ente previdenziale si configurano, sotto il profilo delle prestazioni dovute per il verificarsi di un sinistro assicurato, come una situazione creatasi nel momento in cui il sinistro è avvenuto, situazione sulla quale la nuova legge ha efficacia immediata. Per contro, i rapporti fra terzi responsabili dell'infortunio ed enti previdenziali rientrerebbero nella responsabilità civile di detti soggetti, responsabilità disciplinata dalla legge vigente nel momento in cui si è verificato l'infortunio, la quale soltanto permetterebbe di stabilire se un'obbligazione sia sorta nei confronti della vittima e per determinare i limiti del diritto al risarcimento. Né conseguirebbe che una surrogazione decretata da un regolamento entrato in vigore il 1° gennaio 1959 è inapplicabile agli infortuni anteriori a questa data.

Sfortunatamente, vi sono tante discipline dei conflitti di norme

quanti sono gli Stati, cosicché la ricerca di princìpi comuni a tutti appare un'impresa troppo ardua per essere tentata. D'altro canto, ciò è veramente necessario, e qual'è la portata dell'articolo 52? Esso non modifica le precedenti leggi nazionali, ma ne coordina l'applicazione. Esso impone agli Stati membri di riconoscere oltre alle surrogazioni di diritto proprio, anche quelle ammesse dalle leggi degli altri Stati membri, e solo nei limiti posti da dette leggi. Benché la surrogazione implichi nella fattispecie che l'ente tedesco subentra nei diritti della vittima, essa non scalfisce la sussistenza e la portata della responsabilità civile dell'autore del danno, che però resta disciplinata dalle leggi francesi.

Su quale base è allora possibile in diritto comunitario ammettere la surrogazione per fatti dannosi anteriori all'entrata in vigore del regolamento n. 3? Mi pare che un brano della sentenza *Van Dijk* possa fornire la risposta. Posto che il regolamento ha potuto includere tra le obbligazioni degli enti previdenziali nazionali, per quanto riguarda i fatti precedenti al 1º gennaio 1959, anche quelle sorte da infortuni verificatisi sul territorio di uno Stato membro diverso da quello dell'ente debitore, del pari il diritto di esigere da un terzo il risarcimento del danno in virtù della surrogazione nei diritti della vittima dev'essere ammesso come « logico ed equo complemento » dell'estensione delle obbligazioni di detti enti. Avete affermato, inoltre, che l'articolo 52, primo comma, doveva essere applicato allo stesso titolo ed alle stesse condizioni delle nuove disposizioni del regolamento. È dunque un'ammissione implicita del diritto di surrogazione per un infortunio anteriore al 1º gennaio 1959.

Mi pare quindi che la risposta alla seconda questione debba essere affermativa.

Concludo perciò per la seguente pronuncia :

— sulla prima questione, viste le sentenze *Bertholet* e *Van Dijk* è superflua ogni nuova interpretazione dell'articolo 52 del regolamento n. 3 relativamente ai punti sollevati da detta questione.

— sulla seconda questione, è ammessa la surrogazione contemplata all'articolo 52, primo comma, anche se l'infortunio che ha originato il diritto di rivalsa nei confronti di un terzo è avvenuto anteriormente al 1º gennaio 1959.

Concludo, infine, che spetta alla Corte d'appello di Colmar di provvedere sulle spese del presente giudizio.