SENTENZA DELLA CORTE (terza sezione)
12 giugno 1986 *

Nel procedimento 302/84,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Raad van Beroep di Hertogenbosch (Paesi Bassi), nella causa dinanzi ad esso pendente fra

A. A. Ten Holder,

e

Amministrazione della Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging,

domanda che verte sull'interpretazione delle disposizioni del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativa all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati e alle loro famiglie che si spostano all'interno della Comunità,

LA CORTE (terza sezione),

composta dai signori U. Everling, presidente di sezione, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: D. Louterman, amministratore

viste le osservazioni presentate:

— dalla convenuta nella causa principale, rappresentata nella fase scritta dalla sig. ra W. M. Levelt-Overmars e, in udienza, dal sig. F. W. M. Keunen, agente,

— dal governo olandese, rappresentato dal sig. I. Verkade, segretario generale del ministero degli Affari esteri e

* Lingua processuale: l'olandese.

— dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata nella fase orale dal sig. J. Griesmar, in qualità di agente e, in udienza, dall'avv. F. Herbert,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 27 febbraio 1986,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con ordinanza 20 novembre 1984, pervenuta in cancelleria il 21 dicembre dello stesso anno, il Raad van Beroep di Hertogenbosch ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione di talune disposizioni del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati e alle loro famiglie che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una lite tra la sig.ra Holder, attrice nella causa principale, e la Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, convenuta nella causa principale, lite relativa al rifiuto di quest'ultima di concedere all'attrice una prestazione in forza della Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (legge generale olandese sull'inabilità al lavoro, in prosieguo: « AAW »).

3 Come risulta dall'ordinanza di rinvio, l'attrice nella causa principale, dopo aver svolto un'attività di lavoro subordinato in Belgio, in Germania e nei Paesi Bassi, ha occupato il suo ultimo posto di lavoro in Germania dove ha lavorato dal 1° gennaio fino al mese di aprile del 1975. Poiché lamentava dolori alla spalla, nell'aprile 1975 veniva riconosciuta inabile al lavoro e a tale titolo, a partire da quest'ultima data, percepiva un'indennità di malattia (Krankengeld) a norma della legislazione tedesca. Il 1° agosto 1975 essa si stabiliva nuovamente nei Paesi Bassi. Il 15 ottobre

1976 cessava di percepire il Krankengeld in quanto era stato raggiunto il periodo di tempo massimo contemplato per la prestazione.

4 La convenuta nella causa principale, richiamandosi all'art. 2, n. 1, parte iniziale e lett. c), del regio decreto 19 ottobre 1976 (retroattivo al 1° ottobre 1976) il quale, basandosi sulle disposizioni dell'AAW, stabilisce che, ai sensi di tale legge, « il residente nei Paesi Bassi che, in forza di una legge straniera, percepisce una prestazione analoga a quella indicata nell'art. 1, n. 1, lett. e) (...)« non può essere considerato assicurato, ha rifiutato di riconoscere all'attrice nella causa principale il diritto ad una prestazione ai sensi dell'AAW, in quanto essa al 1° ottobre 1976 percepiva un assegno di malattia in Germania.

5 Il Raad van Beroep ha voluto affrontare anzitutto il problema di individuare la legge da applicare al caso specifico, avuto riguardo all'art. 13, n. 2, capoverso e lett. a), del regolamento n. 1408/71, secondo il quale il lavoratore occupato nel territorio di uno Stato membro è soggetto alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro. Il Raad van Beroep non ha avuto dubbi sul fatto che questa norma si applichi non solo al lavoratore attualmente occupato, ma anche al lavoratore che ha svolto la sua ultima attività lavorativa nel territorio di uno Stato membro. Esso, tuttavia, aveva dei dubbi sulla possibilità che tale lavoratore resti soggetto a questa normativa anche un anno e mezzo dopo la cessazione della sua attività, l'estinzione del rapporto di lavoro e la concessione di un'indennità di malattia. Questo punto costituiva l'oggetto della prima questione pregiudiziale sottoposta a questa Corte.

6 Il Raad van Beroep ha poi constatato che, avendo riguardo unicamente al diritto olandese, autonomamente considerato, l'attrice nella causa principale poteva essere considerata assicurata, al 1° ottobre 1976, in base all'AAW. Esso ha dovuto quindi affrontare la questione se la soggezione del lavoratore alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio esso è stato occupato da ultimo, ai sensi del già citato art. 13, n. 2, capoverso e lett. a), del regolamento n. 1408/71, escluda che questo lavoratore possa essere assicurato allo stesso tempo in forza della sola legislazione di un altro Stato membro, ad esempio dell'AAW, anche se in tal modo l'interessato venga privato del diritto a determinate prestazioni acquisito in virtù della sola legislazione dell'altro Stato summenzionato.

7 Il Raad van Beroep constatava tuttavia che anche se l'art. 13 di cui sopra non osta all'applicazione della sola legislazione olandese, le prestazioni dovute in forza del-

l'AAW potrebbero essere rifiutate all'attrice in quanto essa non aveva risieduto in modo ininterrotto nei Paesi Bassi, dal 1° gennaio 1975 al 1° ottobre 1976 come richiesto dall'art. 91, lett. c), dell'AAW che così recita:

« Il diritto alla prestazione per inabilità al lavoro, disciplinato agli artt. 89 e 90, è riconosciuto solo all'assicurato che: a) sia cittadino olandese; b) al 1° ottobre 1976 risieda nel Regno e c) 1° o abbia risieduto nel Regno tra il 1° gennaio 1975 ed il 1° ottobre 1976; 2° o abbia risieduto nel Regno, nel Surinam o nelle Antille olandesi dopo il 1° ottobre 1970 e per una durata di sei anni, anche non ininterrotta ».

Da ciò sorgeva, secondo il Raad van Beroep, la questione della compatibilità di questa condizione con il diritto comunitario.

8 In questo contesto, il Raad van Beroep sottoponeva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se, al lavoratore il quale, dopo aver svolto attività lavorativa nel territorio di uno Stato membro, fruisca di prestazioni di malattia in forza delle leggi di detto Stato membro (e che mentre gli venivano corrisposti gli assegni non svolgeva attività lavorativa nel territorio di un altro Stato membro), a norma dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento (CEE) n. 1408/71 continuino ad applicarsi le leggi di detto Stato anche qualora, tra il momento in cui gli sono stati corrisposti gli assegni di malattia e la cessazione dell'attività lavorativa (e del rapporto di lavoro) sia trascorso circa un anno e mezzo.

2) Se, in forza dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, il richiamo alle leggi di un determinato Stato membro in quanto leggi da applicarsi ad un determinato lavoratore implichi che il lavoratore non può essere considerato contemporaneamente, in forza soltanto del diritto nazionale di un altro Stato membro, assicurato secondo la normativa sulle prestazioni d'invalidità di un altro Stato membro, col risultato che, per effetto del diritto comunitario, egli viene privato delle prestazioni d'invalidità cui ha diritto a norma delle sole leggi nazionali dell'altro Stato membro summenzionato.

3) Se al lavoratore migrante nel territorio della Comunità possano venire opposte condizioni relative alla residenza come quelle prescritte dall'art. 91, lett. c), dell'AAW olandese. »

Sulla prima questione

9 Il governo olandese, la Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging e la Commissione convengono, nelle loro osservazioni, che la prima questione debba essere risolta in senso affermativo.

10 Il governo olandese è dell'avviso che il lavoratore soggetto alla legislazione di uno Stato membro a norma dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, resti ad essa soggetto anche se al momento in cui richiede la concessione di prestazioni non eserciti alcuna attività lavorativa, ciò che sarebbe conforme a quanto enunciato nella sentenza 12 gennaio 1983 (Coppola, 150/82, Racc. pag. 43, punto 11 della motivazione). Tale normativa dovrebbe continuare ad essere applicata ad un lavoratore che percepisca un'indennità di malattia, senza riguardo al fatto che dal momento in cui gli è stata riconosciuta questa indennità ed è cessata la sua attività, sia trascorso un lasso di tempo di oltre un anno e mezzo.

11 La Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging rileva che per evitare gli inconvenienti che potrebbero derivare sia da un'interpretazione letterale sia da un'interpretazione troppo estensiva dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, questa norma dovrebbe applicarsi al lavoratore che interrompa temporaneamente la sua attività per causa di malattia o per congedo nonché a colui che beneficia di una prestazione di malattia, dato il tipo di rapporto esistente tra questa prestazione e l'attività precedentemente esercitata, rapporto che risulta sia dalla finalità della prestazione sia dal criterio adottato per calcolarne l'ammontare.

12 Anche la Commissione propone di risolvere in senso affermativo la prima questione, in considerazione del rapporto esistente tra una prestazione di malattia e l'attività professionale che giustifica la sua erogazione, nonché degli inconvenienti che potrebbero nascere dalle frequenti modifiche della legislazione in materia, qualora l'erogazione di prestazioni di malattia non fosse ritenuta un presupposto sufficiente per continuare ad applicare al lavoratore detta legislazione. La Commissione si richiama anche alla succitata sentenza 12 gennaio 1983, resa dalla Corte nella causa Coppola.

13 Si deve ricordare che la Corte, in detta sentenza 12 gennaio 1983, nella causa Coppola, circa l'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, ha rilevato che « benché non menzioni espressamente il caso di un lavoratore che non è occupato

nel momento in cui chiede di fruire di prestazioni di malattia, detta disposizione va interpretata nel senso ch'essa si riferisce, se del caso, alla legislazione dello Stato nel cui territorio il lavoratore è stato occupato da ultimo ».

14 Gli effetti giuridici messi in luce da questa interpretazione della Corte non trovano limiti temporali nell'art. 13 del regolamento n. 1408/71 né sono subordinati al fatto che il lavoratore riceva od abbia ricevuto per un certo periodo di tempo delle prestazioni di malattia. Poiché il lavoratore non è mai stato occupato in altro Stato membro, esso continua ad essere soggetto alla legislazione dello Stato membro dove è stato occupato da ultimo.

15 La prima questione va quindi risolta nel senso che la corretta interpretazione da dare all'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 è quella secondo la quale al lavoratore che cessa l'attività prestata nel territorio di uno Stato membro e che non è stato occupato nel territorio di un altro Stato membro, continua ad applicarsi la legislazione dello Stato membro dell'ultimo impiego, qualunque sia il periodo di tempo trascorso dalla cessazione dell'attività di cui trattasi e dall'estinzione del relativo rapporto di lavoro.

Sulla seconda questione

16 Il governo olandese si richiama alla finalità di coordinamento delle legislazioni nazionali, perseguita dal titolo II del regolamento n. 1408/71 ed all'efficacia preclusiva da attribuire alla determinazione della legislazione nazionale da applicare. Esso sostiene che è consentito derogare a tale principio solo nei casi previsti nei capitoli 2 e 3 del titolo III del regolamento, altrimenti le disposizioni del titolo II volte a coordinare l'applicazione delle legislazioni nazionali sarebbero private di ogni efficacia. Esso osserva inoltre che il principio dei « diritti quesiti nazionali » concerne solo i diritti quesiti in forza di una legislazione nazionale da applicare secondo i criteri dettati nel titolo II del regolamento.

17 La Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging sostiene che le disposizioni del titolo II del regolamento n. 1408/71 hanno efficacia preclusiva assoluta, nel senso che esse escludono l'applicazione di una legislazione nazionale diversa da quella determinata in base ai criteri in esse indicati. Essa sostiene che se la Corte nella sentenza 9 giugno 1964 (Nonnenmacher, 92/63, Racc. pag. 557) ha ammesso la possibilità dell'applicazione congiunta di più legislazioni, tale decisione è stata presa quando era in vigore l'art. 12 del regolamento n. 3 che non vietava espressamente l'applicazione della legislazione di un secondo Stato membro, diverso da quello in cui il

lavoratore è stato occupato. Essa osserva inoltre che un'interpretazione che consentisse la simultanea applicazione di una seconda legislazione più favorevole, sarebbe andata incontro a notevoli complicazioni pratiche relative sia alla difficoltà di definire il possibile vantaggio derivante dalla contemporanea affiliazione al sistema di previdenza sociale di uno Stato membro diverso da quello in cui l'interessato ha lavorato, sia a rischi di confusioni e squilibri nella ripartizione degli oneri tra gli Stati membri, a causa delle differenze esistenti tra le legislazioni nazionali, per quanto riguarda le condizioni richieste per l'affiliazione, i settori assicurativi o il sistema di contribuzione.

18 La Commissione ritiene che la seconda questione vada risolta tenendo conto del sistema del regolamento n. 1408/71 e della finalità del suo titolo II che mira ad evitare cumuli e sovrapposizioni delle legislazioni nazionali. Quanto al principio della salvaguardia dei diritti quesiti nazionali, essa osserva che esso riguarda solo le norme sostanziali di coordinamento di cui ai titoli I e III del regolamento n. 1408/71, e non il titolo II, che disciplina, invece, i conflitti di legislazioni. Sarebbe da escludere un contrasto tra il diritto comunitario ed i diritti quesiti nazionali, dato che le norme di diritto comunitario, in quanto norme di conflitto in questo settore, non possono essere in contrasto con le disposizioni delle legislazioni nazionali di cui per l'appunto determinano i rispettivi campi di applicazione. Infine, la Commissione osserva che, da una parte, la teoria dei diritti quesiti nazionali, formulata quando era in vigore il regolamento n. 3, non può essere senz'altro adottata per interpretare un testo come il regolamento n. 1408/71, che è volutamente diverso e che, dall'altra, l'applicazione di tale teoria condurrebbe nella pratica a notevoli incertezze.

19 Al riguardo è necessario tener presente che secondo la giurisprudenza costante della Corte, le disposizioni del titolo II dei regolamenti n. 3 e 1408/71, le quali determinano la legislazione da applicare ai lavoratori che si spostano all'interno della Comunità, mirano a sottoporre gli interessati al sistema di previdenza sociale di un solo Stato membro, onde evitare il cumulo delle legislazioni nazionali e le complicazioni che possono derivarne.

20 Questo principio, applicato dalla Corte sotto l'imperio del regolamento n. 3 trova espressione nell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1408/71 il quale stabilisce che « il lavoratore cui è applicabile il presente regolamento è soggetto alla legislazione di

un solo Stato membro » e che tale legislazione « è determinata conformemente alle disposizioni del presente titolo », vale a dire del titolo II, relativo alla « determinazione della legislazione applicabile ».

21 In effetti le disposizioni del titolo II costituiscono un sistema di norme di conflitto la cui completezza priva il legislatore di ogni Stato membro del potere di determinare l'ambito e le condizioni di applicazione della propria legislazione nazionale per quanto riguarda le persone che vi sono soggette ed il territorio all'interno del quale le norme nazionali dispiegano la loro efficacia. Come la Corte ha in effetti rilevato nelle sentenze 23 settembre 1982 (G. T. Kuijpers, 276/81, Racc. pag. 3027, e G. F. Koks, 275/81, Racc. pag. 3013), « gli Stati membri non dispongono della facoltà di determinare quando debba applicarsi la propria legislazione o quella di un altro Stato membro », essendo « tenuti ad osservare le disposizioni di diritto comunitario vigenti ».

22 Questa massima non contrasta con la giurisprudenza della Corte (cfr. in particolare la sentenza 21 ottobre 1975, Petroni, 24/75, Racc. pag. 1149) secondo la quale l'applicazione del regolamento n. 1408/71 non può comportare la perdita dei diritti maturati esclusivamente sulla base di una legislazione nazionale. Questo principio, infatti, non riguarda le norme che determinano la legislazione da applicare, ma le norme comunitarie sul cumulo delle prestazioni contemplate da diverse legislazioni nazionali applicabili. Da esso quindi non potrebbe discendere l'effetto, in contrasto con l'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1408/71, di assoggettare l'interessato, per uno stesso periodo di tempo, al sistema assicurativo contemplato dalle legislazioni di più Stati membri, prescindendo dagli obblighi contributivi, o dagli altri oneri che eventualmente debbano gravare sull'interessato stesso in forza di tali legislazioni.

23 La seconda questione deve quindi essere risolta nel senso che la determinazione della legislazione di uno Stato membro come legislazione da applicare ad un lavoratore ai sensi dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, comporta che nei suoi confronti si può applicare solo tale legislazione di tale Stato membro.

Sulla terza questione

24 In considerazione della soluzione data alla seconda questione, la terza è divenuta priva di oggetto.

Sulle spese

25 Le spese sopportate dal governo olandese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (terza sezione),

statuendo sulle questioni sottopostele dal Raad van Beroep di Hertogenbosch, con ordinanza 20 novembre 1984, dichiara:

1) **L'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, va interpretato nel senso che un lavoratore che cessa l'attività esercitata nel territorio di un altro Stato membro, resta soggetto alla legislazione dello Stato membro dove è stato da ultimo occupato, qualunque sia il periodo di tempo trascorso dalla cessazione di detta attività e dall'estinzione del rapporto di lavoro.**

2) **La determinazione della legislazione di uno Stato membro come legislazione da applicare ad un lavoratore ai sensi dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 comporta che nei suoi confronti si può applicare solo tale legislazione di tale Stato membro.**

Everling Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 giugno 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della terza sezione

U. Everling