CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 22 aprile 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nel presente procedimento lo Hoge Raad dei Paesi Bassi ha sottoposto alla Corte cinque questioni riguardanti l'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, del 5 luglio 1971, pag. 2), come modificato dal regolamento (CEE) n. 1390/81 (GU L 143, del 29 maggio 1981, pag. 1), che ne ha esteso l'applicazione ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (in prosieguo: il «regolamento»).

2. Il resistente nel procedimento principale, signor Zinnecker, è un cittadino tedesco che nel 1982 risiedeva nella Repubblica federale di Germania. Egli gestiva, come lavoratore autonomo, punti di vendita di generi alimentari in Germania e, nel periodo 10 aprile-24 ottobre 1982, anche nei Paesi Bassi. In tale periodo l'interessato svolgeva le proprie attività all'incirca per metà nei Paesi Bassi e per metà nella Repubblica federale di Germania. I suoi negozi nei Paesi Bassi si trovavano nel parco pony Slagharen a Slagharen. Sembra che l'interessato abbia gestito questi punti di vendita nei Paesi Bassi non soltanto nel periodo suindicato, che corrisponde al periodo da prendere in considerazione ai fini del presente procedimento, bensì ogni anno durante il periodo di apertura del parco di Slagharen. Ogni anno egli ha concluso con il gestore del parco contratti verbali che gli davano il diritto di esercitare le proprie attività in detto parco.

3. Per quanto riguarda le attività da lui esercitate in Germania nel 1982, il signor Zinnecker non era, in questo paese, coperto da assicurazione obbligatoria contro uno o più rischi relativi ai settori previdenziali ai quali si applica il regolamento. L'interessato non era coperto neanche da assicurazione volontaria. Pur potendo iscriversi alla «Rentenversicherung» (assicurazione vecchiaia), egli non l'ha fatto.

4. La normativa dei Paesi Bassi prevede un sistema nazionale di previdenza cui sono iscritte due categorie di persone: a) le persone residenti nei Paesi Bassi, b) i non residenti che svolgono attività come lavoratori subordinati nei Paesi Bassi. Benché il signor Zinnecker non appartenesse ad alcuna di queste categorie, le autorità olandesi competenti gli inviavano un accertamento dei contributi al sistema previdenziale nazionale da lui dovuti per il periodo luglio-dicembre 1982. Il governo olandese rileva nelle proprie osservazioni scritte che il periodo di calcolo dei contributi ha avuto inizio nel luglio 1982 in quanto il regolamento n. 1390/81, che ha esteso l'applicazione del regolamento

* Lingua originale: l'inglese.

originario n. 1408/71 ai lavoratori autonomi e ai loro familiari, è entrato in vigore il 1° luglio 1982.

5. In base all'accertamento inviato al signor Zinnecker, l'importo da lui dovuto ammontava a 8 335 HFL (fiorini olandesi), calcolati in base ad un reddito imponibile di 36 763 HFL. A seguito di un reclamo proposto dall'interessato, detto importo veniva a più riprese ridotto. Secondo l'accertamento definitivo, la quota dovuta ammontava a 3 407 HFL, calcolati in base ad un reddito imponibile di 16 339 HFL e ad un periodo di 180 giorni assicurati. L'interessato ha impugnato tale accertamento dinanzi alla Corte d'appello regionale (Gerechtshof), che lo ha annullato.

Il ministro delle Finanze (Staatssecretaris van Financiën) ha presentato ricorso per cassazione dinanzi allo Hoge Raad contro la pronuncia della Corte d'appello regionale.

6. Lo Hoge Raad ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«1) Nel caso di una persona che, durante il secondo semestre del 1982, risiedeva nella Repubblica federale di Germania ed esercitava un'attività lavorativa autonoma, tanto in Germania — paese in cui non era coperta né da assicurazione obbligatoria nell'ambito di un sistema di previdenza sociale, in quanto trattavasi di lavoratore non subordinato e non appartenente ad una delle categorie equiparate, né da assicurazione volontaria — quanto nei Paesi Bassi, e in ciascuno Stato in misura circa equivalente, se si debba risolvere la questione se si tratti di un lavoratore autonomo ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, sulla base della definizione di lavoratore autonomo valida per i Paesi Bassi o di quella valida per la Repubblica federale di Germania, di cui rispettivamente al combinato disposto dell'art. 1, initio e lett. a), sub ii), del regolamento e dell'allegato I a quest'ultimo, capo I, sub C (Germania) e I (Paesi Bassi).

2) Qualora si dovesse risolvere la prima questione nel senso che è decisiva non solo la definizione valida per la Repubblica federale di Germania, ma anche, o soltanto, la definizione valida per i Paesi Bassi, se la circostanza che in base alla legislazione nazionale olandese una persona, quale considerata nella prima questione, non sia coperta da assicurazione obbligatoria, in quanto non residente, osti a che si possa ritenere applicabile il combinato disposto dell'art. 1, initio e lett. a), sub ii), e dell'allegato I, capo I (Paesi Bassi).

3) Qualora la soluzione della prima e della seconda questione conduca ad affermare che una persona, quale considerata nella prima questione, può essere ritenuta un lavoratore autonomo soltanto sulla base delle attività da essa svolte nei Paesi Bassi, se cionondimeno si debba prendere in considerazione, per l'applicazione dell'art. 14 bis, initio e n. 2, del regolamento, anche l'attività svolta nella

Repubblica federale di Germania, il che comporterebbe che all'interessato si applicherebbe la legislazione di questo Stato, oppure si debba prendere in considerazione soltanto l'attività svolta nei Paesi Bassi, con la conseguenza che all'interessato si applicherebbe, conformemente all'art. 13, n. 2, initio e lett. b), la legislazione dei Paesi Bassi.

4) Qualora una persona, quale considerata nelle questioni precedenti, sia soggetta alla legislazione olandese che, per quanto interessa ai presenti fini, prevede un sistema generale di previdenza sociale al quale sono iscritti soltanto i residenti, se tale persona, benché non residente, ai sensi dell'art. 13, n. 2, initio e lett. b), del regolamento debba ritenersi assicurata ai fini dell'applicazione del detto regime.

5) Nel caso di risposta affermativa alla quarta questione:

se la persona ivi menzionata sia coperta da assicurazione nei Paesi Bassi soltanto durante il periodo nel quale ha svolto la propria attività nel territorio dei Paesi Bassi».

7. Le prime tre questioni sollevano sostanzialmente due problemi. In primo luogo, nel caso di una persona che eserciti come lavoratore autonomo attività sul territorio di due o più Stati membri, quale delle normative di detti Stati determina se si tratti di un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), e conseguentemente, se esso rientri nel campo di applicazione ratione personae del regolamento? In secondo luogo, si pone il problema di sapere quale sia la normativa da applicarsi ad una persona nella situazione del signor Zinnecker. Con la quarta e con la quinta questione, il giudice a quo vuole sapere, supponendo provato che una persona che si trovi in questa situazione è soggetta alla normativa olandese, se detta persona deve ritenersi coperta da assicurazione a norma del sistema olandese di previdenza sociale, nonostante il fatto che non sia residente nei Paesi Bassi e, in caso di risposta affermativa, se essa sia assicurata ai sensi di questo regime soltanto per il periodo in cui esercita attività sul territorio olandese.

8. Prima di occuparmi dei problemi appena esposti, esaminerò le disposizioni pertinenti del regolamento. Per ragioni pratiche, mi riferirò alle disposizioni del regolamento quali sono riprese nella versione codificata contenuta nell'allegato I del regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6).

9. L'art. 2 definisce l'ambito di applicazione *ratione personae* del regolamento. L'art. 2, n. 1, dispone quanto segue:

«Il presente regolamento si applica ai lavoratori subordinati o autonomi che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri (...)».

10. Ai sensi dell'art. 1, lett. a), ai fini dell'applicazione del regolamento i termini «lavoratore subordinato» e «lavoratore autonomo» designano rispettivamente:

«i) qualsiasi persona coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro uno o più eventi

corrispondenti ai settori di un regime di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori subordinati o autonomi;

ii) qualsiasi persona coperta da assicurazione obbligatoria contro uno o più eventi corrispondenti ai settori cui si applica il presente regolamento nel quadro di un regime di sicurezza sociale applicabile a tutti i residenti o alla totalità della popolazione attiva:

— quando le modalità di gestione o di finanziamento di tale regime permettano di identificare tale persona quale lavoratore subordinato o autonomo,

oppure

— in mancanza di tali criteri, quando detta persona sia coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro un altro evento di cui all'allegato I, nel quadro di un regime organizzato a favore dei lavoratori subordinati o autonomi (...), oppure, in assenza di un simile regime nello Stato membro in questione, quando corrisponda alla definizione di cui all'allegato I;

(...)».

11. L'allegato I del regolamento statuisce:

«I. Lavoratori subordinati e/o lavoratori autonomi

[articolo 1, lettera a), punti (ii) (...), del regolamento]

(...).

C. GERMANIA

Se per l'erogazione delle prestazioni familiari è competente un'istituzione tedesca, conformemente al titolo III, capitolo 7, del regolamento, ai sensi dell'articolo 1, lettera a), punto ii), del regolamento si considera:

(...);

b) lavoratore autonomo la persona che esercita un'attività autonoma e che è tenuta:

— ad assicurarsi o a versare contributi per il rischio vecchiaia in un regime previsto per lavoratori autonomi,

o

— ad assicurarsi nell'ambito dell'assicurazione pensione obbligatoria.

(...).

I. PAESI BASSI

Il termine "lavoratore autonomo", ai sensi dell'articolo 1, lettera a), punto ii), del regolamento, designa la persona che esercita un'attività lavorativa o una professione senza essere legata da un contratto di lavoro.

(...)».

12. Il titolo II (artt. 13-17) del regolamento, intitolato «Determinazione della legislazione applicabile», contiene norme di conflitto che determinano la normativa applicabile ai lavoratori migranti. La giurisprudenza della Corte mette in evidenza che le disposizioni del titolo II perseguono un duplice obiettivo. Si tratta di disposizioni destinate, da un lato, ad evitare la simultanea applicazione di più normative nazionali alle persone contemplate dal regolamento e, dall'altro, a far sì che queste persone non restino senza tutela in materia di previdenza sociale venendo a mancare una normativa cui far ricorso nel loro caso (v. sentenza 3 maggio 1990, Kits van Heijningen, causa 2/89, Racc. pag. I-1755, punto 12 della motivazione, e sentenza 1991, De Paep, causa 196/90, Racc. I-4815, punto 18 della motivazione). Conformemente agli obiettivi enunciati, l'art. 13, n. 1, fissa la regola generale in questi termini:

«Le persone cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro (...). Tale legislazione è determinata conformemente alle disposizioni del presente titolo».

13. Come regola generale, ogni individuo è soggetto alla legislazione dello Stato membro in cui egli esercita la propria attività. Perciò, ai sensi dell'art. 13, n. 2, lett. b), la persona che esercita un'attività autonoma nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro. Questa regola, tuttavia, soffre talune eccezioni, compresa quella di cui all'art. 14 bis, n. 2, che così dispone:

«La persona che di norma esercita un'attività autonoma nel territorio di due o più Stati membri è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, qualora essa eserciti parte della sua attività nel territorio di tale Stato membro (...)».

L'art. 14 bis, n. 2 è integrato dall'art. 14 bis, n. 4, che, per quanto viene in rilievo, recita:

«Se la legislazione cui una persona dovrebbe essere soggetta conformemente ai paragrafi 2 o 3 non consente a detta persona di essere iscritta, neppure a titolo volontario, a un regime di assicurazione vecchiaia, l'interessato è soggetto alla legislazione dell'altro Stato membro che gli si potrebbe applicare indipendentemente da dette disposizioni (...)».

14. Passo ora ad esaminare le questioni sollevate dal giudice nazionale così come in precedenza riportate.

15. Come ho già detto, il primo problema sollevato dalle questioni sottoposte alla Corte è questo: nel caso in cui una persona eserciti attività autonome nel territorio di due o più Stati membri, in base alla legisla-

zione di quale di detti Stati di deve determinare se si tratti di un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), punto ii), e, pertanto, se essa rientri nel campo di applicazione ratione personae del regolamento?

16. Il governo olandese dichiara che perché una persona che eserciti attività autonome in due o più Stati membri rientri nel campo di applicazione ratione personae del regolamento è sufficiente che essa sia considerata come lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), tenuto conto delle definizioni di cui all'allegato I, ai sensi della legislazione di uno degli Stati membri in cui svolge attività.

17. Il governo olandese sostiene che il fatto che, conformemente alla legislazione olandese, un individuo che si trovi nella situazione del signor Zinnecker non sia assicurato obbligatoriamente in quanto non risiede nei Paesi Bassi non impedisce che egli sia considerato un lavoratore autonomo ai fini dell'applicazione del regolamento. Secondo il governo olandese, consegue dalla definizione di lavoratore autonomo formulata nell'allegato I per quanto riguarda i Paesi Bassi che, per quanto concerne le attività esercitate nei Paesi Bassi, una persona che si trovi nella posizione del signor Zinnecker è un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), anche se non risiede nei Paesi Bassi. Ne deriva, secondo il governo olandese, che essa rientra nel campo d'applicazione ratione personae del regolamento.

18. Il signor Zinnecker sostiene che il fatto che una persona sia o meno un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), dipende dalla definizione del termine «lavoratore autonomo» data nell'allegato I del regolamento. L'allegato I dà di questa espressione definizioni diverse a seconda dei diversi Stati membri. Si deve pertanto stabilire quale delle definizioni di cui all'allegato I si applichi nel caso in cui una persona svolga la propria attività in più di uno Stato membro. Secondo il signor Zinnecker, la questione se una persona sia un lavoratore autonomo è disciplinata dalla legislazione dello Stato membro in cui l'attività è esercitata. Ne consegue che per le attività esercitate nei Paesi Bassi si dovrebbe utilizzare la definizione di «lavoratore autonomo» data dalla legislazione olandese, mentre per le attività svolte in Germania si dovrebbe applicare la definizione di lavoratore autonomo data dalla legislazione tedesca.

19. La Commissione sostiene che si dovrebbe determinare se un individuo è un lavoratore subordinato o un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), alla luce della legislazione dello Stato membro di cui si deve applicare la legislazione sulla base delle norme di conflitto previste nel titolo II. La Commissione ammette che questo approccio non si giustifica alla luce della formulazione dell'art. 13, n. 1, ma sostiene che esso è dettato dagli obiettivi del titolo II.

20. Secondo la Commissione, se si ammettesse che le disposizioni del titolo II si applicano soltanto alle persone che sono lavoratori subordinati o autonomi ai sensi dell'art. 1, lett. a), talune categorie di lavoratori migranti si potrebbero trovare nella situazione di non poter fruire di nessuno dei sistemi di previdenza sociale degli Stati membri nonostante siano in possesso dei requisiti sostanziali per l'iscrizione ad un regime

di previdenza sociale nazionale. Ciò accadrebbe, per esempio, se una persona esercitasse la propria attività in uno Stato membro il cui sistema di previdenza sociale si applichi esclusivamente ai residenti, ed essa risiedesse invece nel territorio di un altro Stato membro il cui sistema di previdenza sociale si applicasse esclusivamente alle persone ivi occupate. In questo caso, l'interessato non rientrerebbe nel campo di applicazione del sistema previdenziale di alcuno dei due Stati membri e non sarebbe pertanto un lavoratore subordinato o autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a). Di conseguenza detta persona non rientrerebbe nel campo di applicazione ratione personae del regolamento e pertanto non le si potrebbero applicare le disposizioni del titolo II. È chiaro, comunque, che questo risultato contrasterebbe con gli obiettivi del regolamento, che si prefigge di istituire un sistema completo di norme di conflitto in maniera tale da assicurare che sia applicabile la legislazione di uno Stato membro.

21. La Commissione conclude che bisognerebbe determinare se una persona è un lavoratore subordinato o autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), alla luce della normativa dello Stato membro la cui legislazione è applicabile sulla base delle norme di conflitto contenute nel titolo II. Secondo la Commissione, è necessario pertanto prima di tutto determinare qual è la normativa applicabile alla persona che si trovi nella situazione del signor Zinnecker ai sensi delle norme di conflitto di cui al titolo II e in seguito di stabilire se l'interessato rientri nel campo di applicazione ratione personae del regolamento.

22. Devo dire che non trovo convincente nessuno degli argomenti che sono stati avanzati. Come la Commissione ha dichiarato durante la fase orale, non è chiaro a quali conclusioni portino gli argomenti del signor Zinnecker. Pur concordando con il governo olandese sul fatto che il signor Zinnecker rientra nel campo di applicazione ratione personae del regolamento, non ritengo che i motivi da esso fatti valere suffraghino pienamente tale conclusione.

23. Non posso neppure accettare gli argomenti della Commissione. Come ammesso dalla stessa Commissione, la sua impostazione non è suffragata dal testo dell'art. 13, n. 1. Ai sensi di detta disposizione soltanto «le persone cui è applicabile il presente regolamento» sono soggette alle norme di conflitto del titolo II. Ne consegue che il titolo II si applica soltanto alle persone contemplate dall'art. 2, e cioè alle persone che sono lavoratori subordinati o autonomi ai sensi dell'art. 1, lett. a). Di conseguenza, ricorrere alle norme di conflitto contenute nel titolo II per decidere se una persona sia un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), equivarrebbe ad una petizione di principio. Inoltre, per i motivi esposti in prosieguo, l'approccio della Commissione è contrario non solo alla lettera del regolamento ma anche alla sua impostazione generale. La Commissione dichiara che la propria tesi è fondata alla luce della sentenza della Corte nella causa 39/76, Metaalnijverheid/Mouthaan (Racc. 1976, pag. 1901, punto 6 della motivazione). È evidente, tuttavia, che in tale causa la Corte doveva esaminare una questione diversa e non ha esaminato il problema sollevato nel presente caso.

24. Le considerazioni che seguono forniscono, a mio modo di vedere, una soluzione compatibile con la lettera e l'impostazione del regolamento e che inoltre risponde alla comprensibile preoccupazione della Commissione di assicurare il raggiungimento degli obiettivi delle disposizioni contenute nel titolo II.

25. Occorre rilevare in primo luogo che in via di principio il regolamento si applica soltanto alle persone che sono iscritte ad un sistema nazionale di previdenza sociale. Ciò risulta chiaramente dal quarto 'considerando' della prima versione del regolamento n. 1408/71 (GU L 149, del 5 luglio 1971, pag. 2), che recita:

«considerando che date le rilevanti differenze esistenti tra le legislazioni nazionali quanto al loro campo di applicazione "ratione personae" è preferibile stabilire il principio secondo cui il regolamento è applicabile a tutti i cittadini degli Stati membri assicurati nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale organizzati in favore dei lavoratori subordinati;».

26. Il medesimo principio è sancito dal regolamento n. 1390/81 (GU L 143, pag. 1) che estende il regolamento n. 1408/71 ai lavoratori autonomi e ai loro familiari. L'ultimo 'considerando' del preambolo di questo regolamento recita:

«considerando (...) che è necessario precisare in un allegato che cosa si debba intendere con i termini "lavoratore salariato" e "lavoratore non salariato" ai sensi del regolamento (CEE) n. 1408/71, qualora l'interessato *sia soggetto a un regime di sicurezza sociale* applicabile a tutti i residenti, a talune categorie di residenti o all'insieme della popolazione attiva di uno Stato membro (...)» (il corsivo è mio).

27. Conformemente a questo principio, l'art. 1, lett. a) definisce i termini «lavoratore subordinato» e «lavoratore autonomo» riferendosi a persone iscritte ad un regime nazionale di previdenza sociale. Come sottolinea la Commissione, che una persona sia un lavoratore subordinato o autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), non dipende dalla normativa dello Stato membro in cui l'interessato esercita la propria attività ma dal fatto di essere assicurato nel quadro di un regime di previdenza sociale per lavoratori subordinati o autonomi in uno Stato membro.

28. È chiaro che, per essere un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), è sufficiente che l'interessato sia iscritto ad un regime di previdenza sociale e soddisfi i requisiti indicati in questa disposizione in un solo Stato membro. Non è obbligatorio che, per rientrare nel campo di applicazione dell'art. 1, lett. a), sub ii), l'interessato sia iscritto ai regimi di previdenza sociale di due o più Stati membri. Ne consegue che, perché una persona nella situazione del signor Zinnecker sia un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), è sufficiente che essa sia iscritta ad un regime di sicurezza sociale e soddisfi i requisiti di cui a tale disposizione, tenuto conto delle disposizioni dell'allegato I, in uno degli Stati membri in cui egli svolge le proprie attività.

29. Le condizioni di iscrizione ad un regime nazionale di previdenza sociale non sono

precisate dalla legislazione comunitaria ma restano, in via di principio, una questione di competenza degli Stati membri. Dico «in via di principio» perché la Corte ha riconosciuto che le nozioni di lavoratore subordinato e lavoratore autonomo sono termini di diritto comunitario e devono essere interpretate in senso estensivo (v., per esempio, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, la causa 300/84, van Roosmalen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Racc. 1986, pag. 3097). La Corte ha altresì dichiarato che una persona rientra nel campo di applicazione del regolamento se soddisfa le condizioni materiali obiettivamente fissate dal regime previdenziale a lui applicabile, anche se le pratiche necessarie per l'iscrizione a detto regime non sono state espletate (v. causa 39/76, Metaalnijverheid/Mouthaan, Racc. 1976, pag. 1901, punto 10 della motivazione).

30. Bisogna osservare, tuttavia, che benché gli Stati membri siano teoricamente liberi di fissare le condizioni di iscrizione ai rispettivi regimi nazionali di previdenza sociale, essi non hanno però il diritto di determinare il campo di applicazione territoriale della propria legislazione. Questa è una questione di diritto comunitario. Nella causa 302/84, Ten Holder/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (Racc. 1986, pag. 1827), al punto 21 della sentenza, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«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"».

È chiaro pertanto che le norme di cui al titolo II prevalgono sulle norme degli Stati membri che determinano il campo di applicazione territoriale della loro legislazione previdenziale. Questa tesi si giustifica in base all'obiettivo del titolo II che, come già detto, consiste nell'assicurare che le persone a cui si applica il regolamento siano soggette alla legislazione di uno, e uno solo, Stato membro. Se gli Stati membri fossero autorizzati a sostituire le norme di conflitto contenute nel titolo II con norme proprie, tale obiettivo non verrebbe raggiunto. Una persona potrebbe trovarsi soggetta alla normativa di due o più Stati membri o fuori dal campo di applicazione delle normative di qualsiasi Stato membro.

31. Poiché gli Stati membri non hanno il diritto di fissare il campo di applicazione territoriale della propria legislazione, ne consegue che uno Stato membro non può rifiutare l'iscrizione al proprio regime di previdenza sociale a chi sia in possesso dei requisiti sostanziali necessari per l'iscrizione a detto regime, a motivo del fatto che egli non sia residente nel territorio dello Stato considerato. Inoltre uno Stato membro non può estendere l'applicazione della propria legislazione in maniera tale da assoggettare al proprio regime di previdenza sociale persone che secondo le norme di conflitto del titolo II sarebbero soggette al regime di previdenza sociale di un altro Stato membro.

32. Da quanto precede si possono trarre due conclusioni. In primo luogo, conformemente all'art. 1, lett. a), il campo di applicazione del regolamento è definito a seconda delle persone che sono iscritte al regime di previdenza sociale di uno Stato membro e, in via di principio, spetta allo Stato membro definire i requisiti per l'iscrizione al proprio regime di previdenza sociale. In secondo luogo, in base al titolo II, uno Stato membro non ha il diritto di determinare l'ambito di applicazione territoriale della propria legislazione. Un'interpretazione sistematica del regolamento richiede che l'art. 1, lett. a), sia interpretato alla luce del titolo II. Ne consegue che uno Stato membro non dovrebbe poter determinare se una persona è un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), e, perciò, rientra nel campo di applicazione del regolamento, sulla base delle proprie disposizioni interne che determinino la portata territoriale della sua legislazione.

33. Giungo dunque alla conclusione che la qualificazione di una persona come lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), dipende dal fatto che essa soddisfi i requisiti sostanziali per l'iscrizione al regime di previdenza sociale di uno Stato membro, e soddisfi ai requisiti fissati da detta disposizione, esclusi i requisiti in materia di applicazione territoriale del regime considerato previsti dalla legge nazionale. Il vantaggio di questa impostazione è quello di essere coerente con la giurisprudenza della Corte che ha stabilito che la nozione di lavoratore autonomo debba essere interpretata in maniera estensiva, e di impedire inoltre che una persona in possesso dei requisiti sostanziali necessari per l'iscrizione ad un sistema di previdenza sociale si trovi in una situazione in cui non sia soggetta ad alcuna legislazione nazionale per l'impossibilità di applicare il titolo II.

34. Esaminerò ora il problema se il signor Zinnecker sia un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), tenuto conto della conclusione di cui sopra.

35. Come ho già osservato, nel diritto olandese le persone che risiedono nei Paesi Bassi sono soggette ad assicurazione obbligatoria nell'ambito della previdenza sociale e, ai sensi dell'allegato I, la persona che esercita un'attività lavorativa o un'occupazione senza essere legata da un contratto di lavoro è un lavoratore autonomo ai fini dell'applicazione dell'art. 1, lett. a), sub ii), per quanto riguarda i Paesi Bassi. Ne consegue che, a parte il requisito della residenza, una persona che si trovi nella situazione del signor Zinnecker soddisfa ai requisiti sostanziali per l'iscrizione al regime di previdenza sociale olandese, in virtù delle proprie attività nei Paesi Bassi e che è perciò un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii). Di conseguenza tale persona rientra nel campo di applicazione ratione personae del regolamento. È dunque inutile esaminare l'applicabilità delle disposizioni dell'allegato I relative alla Germania menzionate nella prima questione del giudice nazionale e riportate nel precedente paragrafo 11.

36. Poiché una persona nella situazione del signor Zinnecker rientra nel campo di applicazione del regolamento, la normativa da applicarsi al suo caso è determinata in base alle norme di conflitto di cui al titolo II. Si deve osservare, in questo contesto, che benché l'allegato I definisca lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii) per quanto riguarda i Paesi Bassi, ogni persona che svolga un'attività lavorativa o una

professione senza essere legata da un contratto di lavoro, questa disposizione non può avere l'obiettivo di determinare la portata territoriale della legislazione olandese. Se la legislazione olandese si applichi o meno ad una determinata persona è stabilito esclusivamente dalle norme contenute nel titolo II del regolamento, e non dalle disposizioni dell'allegato I, che riguardano soltanto il campo di applicazione del regolamento. Passo quindi ad esaminare il problema di stabilire quale legislazione di uno Stato membro si applichi ad una persona che si trovi nella situazione del signor Zinnecker, conformemente alle norme del titolo II.

37. Ai sensi dell'art. 14 bis, n. 2, una persona che di norma esercita un'attività autonoma nel territorio di due o più Stati membri è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, qualora essa eserciti parte della sua attività nel territorio di tale Stato membro. Dai fatti esposti nell'ordinanza di rinvio emerge che, durante il periodo che viene in rilievo, il signor Zinnecker ha ripartito il proprio tempo di lavoro per metà circa nei Paesi Bassi e per metà circa in Germania. Ne consegue che all'epoca dei fatti, egli era soggetto alla normativa della Germania, suo paese di residenza.

38. Il fatto che la legislazione tedesca non preveda un regime di assicurazione obbligatoria cui vengano iscritte le persone che si trovano nella situazione del signor Zinnecker non rende per nulla meno applicabili, nel caso di questa persona, il disposto dell'art. 14 bis, n. 2. Risulta chiaramente dall'art. 14 bis, n. 4, che la disposizione di conflitto dell'art. 14 bis, n. 2, si applica, purché l'interessato abbia il diritto di iscriversi a titolo volontario ad un regime previdenziale, nello Stato membro di residenza. Soltanto nel caso in cui la legislazione di questo Stato membro non consenta all'interessato di iscriversi, anche a titolo volontario, ad un regime pensionistico, il disposto dell'art. 14 bis, n. 2, diventa inapplicabile e la persona in questione rientra nel campo di applicazione della legislazione di uno degli altri Stati membri in cui esercita attività lavorative autonome. Come ho detto, il signor Zinnecker aveva il diritto di iscriversi all'assicurazione vecchiaia in Germania, ma non l'ha fatto. È di conseguenza evidente che la legislazione applicabile ad una persona che si trovi nella sua situazione è determinata dall'art. 14 bis, n. 2, e che egli è, di conseguenza, soggetto alla legislazione tedesca.

39. Conformemente all'art. 14 bis, n. 2, qualora una persona svolga un'attività autonoma in due o più Stati membri, si applica unicamente la legislazione di uno di questi Stati. Ciò emerge con chiarezza dall'art. 14 quinquies, n. 1, che precisa che la persona di cui, fra l'altro, all'art. 14 bis, n. 2, è considerata, ai fini dell'applicazione della legislazione determinata conformemente a tali disposizioni, come se esercitasse l'insieme della sua o delle sue attività professionali nel territorio dello Stato membro in questione. Ne consegue che una persona nella situazione del signor Zinnecker è soggetta alla legge tedesca per quanto riguarda sia le attività esercitate in Germania che quelle esercitate nei Paesi Bassi. È da escludere che si debba applicare la legislazione olandese per le attività esercitate nei Paesi Bassi e quella tedesca per le attività esercitate in Germania. Ciò sarebbe contrario alla lettera e allo spirito dell'art. 14

bis, n. 2, e dell'art. 14 quinquies, n. 1, oltre che all'art. 13, n. 1, in base al quale, fatte salve le eccezioni previste dal regolamento, le persone cui il regolamento è applicabile sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro.

40. Sono giunto alla conclusione che il signor Zinnecker è soggetto alla legislazione tedesca. Sembra derivarne la conseguenza che egli non è assicurato né nei Paesi Bassi né in Germania. Tuttavia, questa indesiderabile conseguenza non è il risultato delle norme di conflitto contenute nel regolamento. Essa deriva dal fatto che la normativa tedesca, per le persone nella situazione del signor Zinnecker, prevede soltanto l'assicurazione volontaria ed egli ha optato per non iscriversi a tale assicurazione.

41. Occorre rilevare che le cose andrebbero diversamente se egli avesse esercitato la propria attività di lavoratore autonomo esclusivamente nei Paesi Bassi. Come è già stato detto, ai sensi dell'art. 13, n. 2, lett. b), la persona che esercita un'attività autonoma nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro. Ne consegue che, se il signor Zinnecker avesse esercitato la propria attività di lavoratore autonomo esclusivamente nei Paesi Bassi, sarebbe stato soggetto alla legge olandese, nonostante il fatto di essere residente in Germania. In un caso simile non sarebbe possibile invocare l'obbligo di residenza previsto dalla legislazione olandese per negargli l'iscrizione al regime olandese di previdenza sociale obbligatoria. Se ciò fosse possibile, l'art. 13, n. 2, lett. b), rimarrebbe inefficace. Questa disposizione ha precisamente l'effetto di sostituire alla condizione della residenza una condizione di esercizio, da parte della persona in questione, di un'attività autonoma sul territorio dello Stato membro interessato (v., a questo proposito, causa C-2/89, Kits van Heijningen, Racc. 1990, pag. I-1755, punto 21 della motivazione).

42. Prima di concludere, desidero sottolineare una differenza tra l'impostazione suggerita dalla Commissione e quella da me fin qui seguita.

43. Occorre ricordare che secondo la Commissione è necessario in primo luogo determinare la legislazione applicabile a chi si trovi nella situazione del signor Zinnecker alla luce delle norme di conflitto contenute nel titolo II, e poi stabilire se una tale persona rientri nel campo d'applicazione ratione personae del regolamento.

44. La Commissione giunge alla conclusione che, ai sensi dell'art. 14 bis, n. 2, il signor Zinnecker è soggetto alla legislazione tedesca. Essa procede poi ad esaminare se ai sensi della legge tedesca egli sia un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a). Non essendo l'interessato iscritto ad un regime di assicurazione obbligatoria o volontaria in Germania, la Commissione conclude che egli non è un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), e, pertanto, non rientra nel campo di applicazione ratione personae del regolamento.

45. Secondo la Commissione, poiché egli non rientra nel campo di applicazione del regolamento, ne consegue che il fatto che egli sia o meno iscritto ad un regime obbligatorio di previdenza sociale nei Paesi Bassi dipende da quanto previsto dalla legislazione

olandese, ivi comprese le disposizioni che definiscono il campo di applicazione territoriale di detta legislazione. Poiché ai sensi della legge olandese una persona che eserciti attività autonome è soggetta al regime di assicurazione previdenziale obbligatoria soltanto nel caso in cui risieda nei Paesi Bassi, la Commissione ne conclude che il signor Zinnecker non è soggetto a tale regime.

46. La conclusione che discende dall'impostazione seguita dalla Commissione sembra così uguale alla conclusione a cui sono giunto io. Tuttavia, vi è una differenza nelle conseguenze che ne derivano. Secondo la Commissione, il signor Zinnecker non rientra nel campo d'applicazione del regolamento. Sembra pertanto che, in base alla tesi della Commissione, sarebbe possibile per i Paesi Bassi assoggettare al loro regime di previdenza sociale persone nella situazione del signor Zinnecker estendendo l'ambito di applicazione territoriale della loro normativa. Questo non sarebbe possibile con l'impostazione da noi proposta in quanto, in base a detta impostazione, il signor Zinnecker rientra nel campo di applicazione del regolamento e pertanto la legislazione da applicarsi al suo caso è determinata esclusivamente dalle disposizioni del titolo II.

47. Mi sembra che l'orientamento da me proposto sia maggiormente conforme agli obiettivi ed alla logica del regolamento. Se si accettasse l'impostazione proposta dalla Commissione, ne conseguirebbe che i Paesi Bassi potrebbero estendere il campo di applicazione della loro normativa in maniera tale da renderla applicabile a chi si trovi nella situazione del signor Zinnecker, senza che tale estensione lo facesse rientrare nel campo di applicazione del regolamento. Questa conseguenza sarebbe, tuttavia, contraria alla logica del regolamento, secondo cui le persone iscritte al regime di previdenza sociale di uno Stato membro rientrano nel suo campo di applicazione. Ne conseguirebbe altresì che il signor Zinnecker sarebbe soggetto alla legge olandese senza beneficiare delle disposizioni del regolamento. Secondo me, perciò, le conseguenze dell'impostazione della Commissione costituiscono un motivo in più per respingere detta impostazione. La lacuna risultante dall'assenza di assicurazione obbligatoria in base alla legge tedesca non dovrebbe essere colmata consentendo ai Paesi Bassi di estendere unilateralmente, e al di fuori della logica del regolamento, il campo di applicazione della loro legislazione. Se si ritiene opportuno colmare questa lacuna, si dovrebbe farlo modificando il regolamento.

48. Per completezza, esaminerò un'impostazione alternativa che, se adottata, porterebbe alla medesima conclusione della Commissione, e cioè che una persona nella posizione del signor Zinnecker rimarrebbe al di fuori del campo di applicazione del regolamento. Questa impostazione ha il vantaggio della semplicità ma, come chiarirò, va in senso contrario rispetto agli obiettivi del titolo II.

49. Come si è detto, perché una persona nella posizione del signor Zinnecker sia un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), è necessario che essa sia iscritta ad un regime di previdenza sociale, quale quello previsto da detta disposizione, in uno degli Stati membri in cui essa esercita le proprie attività. Si potrebbe sostenere che il signor Zinnecker non rientra nel campo di applicazione del regolamento in quanto non è

iscritto ad un tale regime, né ai sensi della legislazione tedesca né ai sensi della legislazione olandese. È chiaro che egli non è un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), in forza della legislazione tedesca in quanto egli non è iscritto ad alcun regime di previdenza sociale in Germania. Si potrebbe altresì sostenere che egli non è nemmeno un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), punto ii), in forza della legislazione olandese. Questo perché, ai sensi della legge olandese, un lavoratore autonomo è iscritto al sistema nazionale di previdenza sociale soltanto se risiede nei Paesi Bassi e, come si è già detto, la definizione del termine «lavoratore autonomo» contenuta nell'allegato I per quanto riguarda i Paesi Bassi non ha l'effetto di annullare questo requisito di residenza. È dunque possibile concludere che il signor Zinnecker non è un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), in forza della legislazione olandese in quanto non risiede nei Paesi Bassi.

50. Questa impostazione, tuttavia, si pone in contrasto con gli obiettivi del titolo II. Ciò avviene perché, secondo questa impostazione, il motivo per cui una persona nella posizione del signor Zinnecker non è un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), non consiste nel fatto che egli non soddisfa i requisiti sostanziali per l'iscrizione al sistema di previdenza sociale olandese, ma nel fatto che egli non soddisfa il requisito della residenza previsto dalla legge olandese. Se si dovesse accettare questa concezione, sarebbe pertanto possibile per uno Stato membro determinare se una persona sia un lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), e se, di conseguenza, rientri nel campo di applicazione del regolamento, in base alle proprie disposizioni in materia di applicazione territoriale. Nondimeno, come abbiamo già detto, ciò sarebbe in contrasto con gli obiettivi del titolo II e con la logica del regolamento. Ne consegue che questa impostazione deve essere respinta.

51. Poiché abbiamo concluso che la legge tedesca è la sola applicabile ad una persona nella situazione del signor Zinnecker, non è necessario risolvere la quarta e la quinta questione sollevate dal giudice nazionale.

Conclusione

52. Di conseguenza sono del parere che le questioni sollevate dal giudice nazionale debbano essere risolte nel modo seguente:

«Qualora una persona risieda in Germania ed eserciti attività lavorative come lavoratore autonomo in parte in Germania e in parte nei Paesi Bassi e rientri nel campo di applicazione del regolamento in quanto, se fosse stata residente nei Paesi Bassi, sarebbe stata soggetta al regime di assicurazione obbligatoria di questo Stato membro, il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che tale persona è soggetta esclusivamente alla legislazione tedesca».