Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal tribunale del lavoro del circondario di Anversa con sentenza 21 aprile 1977, dichiara:

L'art. 84, n. 4, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, impone alle autorità, alle istituzioni e agli organi giurisdizionali di ciascuno Stato membro l'obbligo di accettare, nonostante qualsiasi disposizione eventualmente divergente o contraria della loro legislazione nazionale, ogni richiesta od ogni altro documento riferentisi all'applicazione del suddetto regolamento e redatti in una lingua ufficiale di un altro Stato membro, senza alcuna facoltà di stabilire in proposito distinzioni in ragione della cittadinanza o della residenza delle persone interessate.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 dicembre 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 16 NOVEMBRE 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. La presente causa scaturisce da una decisione di rinvio pregiudiziale del Tribunale del lavoro di Anversa, il quale chiede, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, l'interpretazione dell'articolo 84, paragrafo 4, del regolamento CEE n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno

1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. La menzionata disposizione prevede che «le autorità, le istituzioni e gli organi giurisdizionali di uno Stato membro non possono respingere le richieste o altri documenti loro inviati solo perchè redatti in una lingua ufficiale di un altro Stato membro». I quesiti posti dal giudice belga sollevano un problema di determinazione della sfera dei soggetti beneficiari di questa disposizione.

Nella controversia pendente innanzi ai giudici di Anversa, una cittadina belga rivendica, nei confronti dell'Ufficio statale di Bruxelles competente in materia di pensioni ai lavoratori dipendenti, la liquidazione dei propri diritti a pensione di vecchiaia alla stregua del regime previdenziale belga. L'attrice era stata occupata come lavoratrice dipendente prima in Belgio, dal 1937 al 1941 e dal 1945 al 1947, successivamente in Germania dal 1941 al 1945 e, infine, negli anni dal 1947 al 1975, in Francia, dove ha poi continuato a risiedere. L'11 ottobre 1974 ella aveva presentato all'ente francese competente per l'istruttoria della pratica una domanda tendente alla liquidazione della sua pensione anche con riferimento al periodo di lavoro prestato in Belgio. Ma l'ufficio belga al quale spettava decidere circa la liquidazione della pensione richiesta per quest'ultimo periodo aveva respinto la domanda, e tale decisione era stata notificata alla richiedente tramite il suddetto ente francese. L'interessata ha quindi impugnato la decisione di rigetto davanti al Tribunale del lavoro di Anversa, la cui competenza si basava sul fatto che l'ultimo domicilio che la richiedente aveva avuto in Belgio, all'epoca della sua occupazione in tale Stato, era stato nel circondario di Anversa.

A norma dell'articolo 2 della legge belga del 15 giugno 1935, relativa all'uso delle lingue in materia giudiziaria, la trattazione delle cause dinanzi agli organi giurisdizionali della provincia di Anversa deve essere fatta in lingua olandese. Ai sensi dell'articolo 40 della stessa legge e dell'articolo 862 del Codice di procedura, il giudice belga è tenuto a dichiarare d'ufficio la nullità di ogni atto processuale che sia redatto in una lingua diversa da quella prescritta. Nel caso di specie l'interessata aveva formulato il suo ricorso in francese, anzichè in olandese. Il giudice di Anversa si è però chiesto se su una prescrizione interna del tipo indicato non debba prevalere la disposizione sopra citata dell'articolo 84, paragrafo 4, del regolamento CEE 1408/71, anche se chi l'invoca sia un cittadino dello Stato, la cui legge procedurale impone l'uso di una data lingua. La giurisdizione belga ha così formulato le sue domande:

«1. Se l'articolo 84, paragrafo 4, del regolamento del Consiglio n. 1408/71 prevalga, nei confronti di tutti coloro che rientrano «ratione personae» nella sfera d'applicazione dello stesso regolamento (articolo 2), sugli articoli 2 e 40, 1° comma, della legge 15 giugno 1935 relativa all'uso delle lingue in materia giudiziaria.

2. Più precisamente, se quanto disposto dall'articolo 84, paragrafo 4, del regolamento n. 1408/71 valga anche nel caso di domande proposte ad un organo giurisdizionale belga da una persona avente la cittadinanza belga ed alla quale si applichi «ratione personae» (articolo 2) il regolamento di cui è causa.

3. Se, ai fini dell'applicazione dell'articolo 84, paragrafo 4, del regolamento n. 1408/71, sia eventualmente rilevante il fatto che, al momento della proposizione della domanda al giudice belga, la persona interessata dimori nel Belgio ovvero in un altro Stato membro».

2. Non vi è dubbio, a mio avviso, che la norma dell'articolo 84, paragrafo 4, sopra riportata, è direttamente applicabile, in quanto essa impone alle autorità degli Stati membri un divieto (il divieto di respingere richieste dei lavoratori solo perchè formulate nella lingua di un altro Stato membro) al quale corrisponde un

diritto soggettivo degli individui, il cui interesse è protetto dalla norma. Essa dunque prevale, a vantaggio di coloro che rientrano *ratione personae* nella sfera d'applicazione del regolamento 1408/71, su qualsiasi norma nazionale contraria concernente l'uso delle lingue nei rapporti con le autorità, segnatamente in materia giudiziaria.

L'articolo 2 del predetto regolamento, che ne definisce il campo d'applicazione rispetto alle persone, stabilisce che esso «si applica ai lavoratori che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri . . .».

È agevole constatare che il regolamento non contiene nessuna disposizione espressa volta a limitare a particolari categorie di soggetti, fra quelli che rientrano nella categoria dei lavoratori prevista dall'articolo 2, l'applicabilità del citato articolo 84, paragrafo 4. Più in generale, esso non fa distinzioni nè stabilisce preclusioni quanto agli Stati membri, nei confronti dei quali i lavoratori possono far valere i diritti attribuiti dal regolamento medesimo. È certo, ad esempio, che i lavoratori possono invocare le norme relative all'armonizzazione delle legislazioni previdenziali nazionali, che costituiscono l'oggetto essenziale del regolamento considerato, anche nei confronti dello Stato di cui siano cittadini.

In mancanza di norme limitative espresse, ci si potrebbe tuttavia chiedere se la soluzione indicata valga, e si giustifichi, in relazione a qualsiasi disposizione del regolamento. Può sorgere ragionevole dubbio di fronte a una norma che, come quella dell'articolo 84, paragrafo 4, appare concepita essenzialmente per agevolare i lavoratori i quali, in ragione dei loro spostamenti nella Comunità, debbono rivolgersi ad autorità di Stati diversi dal loro, delle quali è presumibile che non conoscano sufficientemente la lingua. Nel nostro caso, la ragione di essere dei quesiti posti dal giudice nazionale sta, come si è visto, nel fatto che la richiedente, pur rientrando nella categoria dei lavoratori destinatari del regolamento (questo punto è ritenuto fuori discussione dal Tribunale di Anversa), è cittadina dello Stato alla cui giurisdizione essa ha rivolto la sua domanda, redigendola in una lingua diversa da quella prescritta dalla legislazione interna. Si tratta dunque di vedere se, pur nel silenzio dei testi, la norma dell'articolo 84, paragrafo 4 debba ritenersi non applicabile nei rapporti fra i lavoratori e le autorità del loro Stato nazionale. Infatti, partendo dalla considerazione che l'articolo 84, paragrafo 4 abbia essenzialmente la funzione di rimuovere, a vantaggio dei lavoratori migranti, l'ostacolo della differenza linguistica, che in pratica rischia di rendere più onerosa e più difficile la tutela dei loro diritti nei rapporti con le autorità dello Stato di emigrazione, se ne potrebbe dedurre che non vi sia ragione di applicare la norma quando il lavoratore si rivolge alle autorità del proprio Stato, la cui lingua si presume gli sia nota. L'interpretazione basata sul criterio funzionale giocherebbe insomma nel senso di limitare la portata apparente del regolamento comunitario, a svantaggio del lavoratore.

3. Una tale interpretazione mi sembra però da scartare, per tre ordini di motivi.

Osservo in primo luogo che, se la funzione principale della norma in esame appare effettivamente quella di facilitare i rapporti dei lavoratori migranti con autorità straniere, non si può affatto escludere che, anche nei rapporti dei lavoratori con le autorità del loro Stato d'origine, essa possa adempiere ad altre utili funzioni, in relazione ad esigenze e a situazioni connesse con i fenomeni migratori all'interno della Comunità. Si pensi ad esempio alla situazione di un lavoratore che si trovi a risiedere in uno Stato membro diverso da quello al quale appartiene e alle cui autorità si rivolge, come d'altronde è il caso dell'attrice nella causa principale. Egli potrebbe incontrare serie difficoltà a formulare la domanda nella lingua prescritta per la giurisdizione adita, pur essendo questa un organo del suo Stato, o

perchè, nell'ipotesi di lunga assenza dal paese di origine, può riuscirgli naturale e più agevole esprimersi nella lingua del paese dove si è trasferito e lavora (ciò che sarebbe ancor più probabile per i figli di un lavoratore in tale situazione), o perchè, essendo cittadino di uno Stato plurilingue, egli può aver sempre avuto scarsa familiarità con la lingua prescritta in una data regione del suo paese d'origine, ed essere invece padrone della lingua dello Stato di residenza.

In casi del genere, la norma in esame è indubbiamente uno strumento utile per la tutela dei diritti dei lavoratori migranti nei loro rapporti con le autorità del paese d'origine, e quindi continua a svolgere la sua funzione fondamentale, che è quella di contribuire alla realizzazione effettiva della libertà di circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

In secondo luogo, va considerato che la tendenza generale del sistema comunitario, e più in particolare delle sue norme direttamente applicabili, è nel senso di stabilire un regime uniforme per tutti i suoi soggetti. Perciò i diritti che quel sistema conferisce agli individui devono in linea di principio potersi esercitare nei confronti di tutti gli Stati membri, ivi compreso lo Stato di appartenenza. Una applicazione differenziata del diritto comunitario, sulla base della cittadinanza, rischierebbe in certi casi di attribuire una situazione privilegiata allo straniero rispetto al cittadino.

Per fare un'ipotesi vicina al caso di specie, pensiamo, ad esempio, al caso di una lavoratrice francese che abbia avuto lo stesso impiego e condiviso gli spostamenti dell'attrice; ella potrà certamente rivolgersi in lingua francese al Tribunale di Anversa per reclamare i suoi diritti a pensione in relazione al lavoro prestato in tale parte del Belgio. La cittadina belga subirebbe una discriminazione rispetto al diritto comunitario se, pur trovandosi in una situazione sostanzialmente identica quanto alle circostanze che determinano l'applicazione del regolamento 1408/71 (l'essere stata cioè occupata successivamente in Belgio e in Francia), non potesse rivolgersi al Tribunale di Anversa nella lingua che le è più congeniale.

Con ciò non intendo dire che la cittadinanza sia indifferente al diritto comunitario. Al contrario, è evidente che molte norme comunitarie (fra cui quelle del regolamento in questione) fanno dipendere dal possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri il godimento dei diritti attribuiti ai soggetti; presentano cioè una sfera d'applicazione personale limitata, almeno in via principale, sulla base della cittadinanza. Ma non mi sembra ammissibile che la cittadinanza divenga, nel quadro dell'ordinamento comunitario, un motivo di limitazione dei diritti degli individui, escludendoli o paralizzandoli nei rapporti con lo Stato cui l'individuo appartiene.

Vi è infine un terzo ordine di ragioni per escludere l'interpretazione limitativa dell'articolo 84, paragrafo 4, alla quale mi sono riferito precedentemente. Non si può dimenticare che, nell'interpretazione delle norme comunitarie volte a garantire la libera circolazione dei lavoratori, la Corte ha seguito una tendenza che può ben chiamarsi «sociale», caratterizzata dalla scelta, in caso di dubbio, dell'interpretazione più favorevole ai lavoratori. In questa linea, che rappresenta una delle costanti della sua giurisprudenza, la Corte non ha esitato a interpretare largamente le norme comunitarie da cui derivano vantaggi per i lavoratori migranti, anche quando ciò avesse come conseguenza di porre questi ultimi in una situazione privilegiata rispetto ai lavoratori che esauriscono tutta la loro carriera nell'ambito di un solo Stato (v. sentenza del 10 novembre 1971 nella causa 27/71, Keller, Raccolta 1971, p. 885, spec. p. 890-891).

A mio avviso, mal si armonizzerebbe con questo orientamento — che ha portato molte volte a estendere, a vantaggio dei lavoratori migranti e dei loro familiari, il senso letterale delle norme comunitarie

— interpretare ora l'articolo 84, paragrafo 4, del regolamento 1408/71 senza riguardo al tenore letterale dell'articolo 2 (relativo alla sfera di applicazione personale del regolamento stesso), e ricavare da una concezione restrittiva della funzione del citato articolo 84, paragrafo 4 la conclusione che esso non sia applicabile nei rapporti fra i lavoratori migranti e le autorità dello Stato di cui i lavoratori abbiano la cittadinanza.

Non voglio certo disconoscere la delicatezza del problema linguistico per molti Stati, fra i quali vi è più di un Paese membro della Comunità. Non ritengo però che vi sia un reale e grave rischio d'abuso della norma comunitaria, nel senso che qualsiasi lavoratore migrante possa facilmente abusare del diritto riconosciutogli di servirsi di una delle lingue della Comunità in luogo della lingua prescritta dalla sua legge nazionale, per i rapporti con le autorità del proprio Stato. Il lavoratore che rivolge una domanda ad una pubblica autorità ha generalmente interesse ad ottenere una risposta sollecita; e preferirà quindi evitare le complicazioni e i ritardi della traduzione o magari delle ingiustificate resistenze. Ci si può dunque ragionevolmente attendere che solo in caso di effettiva difficoltà il lavoratore si rivolgerà ad un'autorità amministrativa o giurisdizionale in una lingua diversa da quella che essa impiega, secondo la propria legge. Perciò è da prevedere che l'applicazione dell'articolo 84, paragrafo 4, rimarrà molto sporadica nei rapporti fra gli Stati e i loro cittadini. D'altronde, a proposito dei problemi pratici che può sollevare per le autorità statali l'arrivo di domande o documenti in lingue straniere, conviene rammentare che l'articolo 81, *b* dello stesso regolamento 1408/71 conferisce alle autorità anzidette la facoltà di rivolgersi alla Commissione amministrativa, prevista dagli articoli 80 e seguenti, per far effettuare tutte le traduzioni necessarie dei documenti che si riferiscono all'applicazione del regolamento stesso.

Penso dunque che non vi sia alcun valido motivo, nè di carattere logico nè di ordine pratico, per escludere l'applicabilità della norma in esame nei rapporti con gli Stati di cui i lavoratori siano cittadini.

4. Ciò premesso, mi sembra ancora opportuno chiedersi dove condurrebbe l'accettazione della tesi, secondo la quale il diritto conferito dal citato articolo 84, paragrafo 4, dovrebbe essere inteso in modo più ristretto onde evitare di aprire la porta a un suo esercizio abusivo.

È a mio avviso chiaramente inammissibile ritenere che spetti alle autorità nazionali il potere di negare il diritto di cui trattasi nei singoli casi in cui, sulla base di un apprezzamento inevitabilmente discrezionale della situazione di ciascun lavoratore, esse considerassero non giustificato, in funzione delle finalità del regolamento comunitario, l'uso di una lingua diversa da quella prescritta dalla legislazione interna.

I principi della certezza del diritto comunitario e della uniformità della sua applicazione in tutti gli Stati membri non consentono certo di rendere le autorità nazionali arbitre dell'applicazione della norma in questione nei confronti dei loro cittadini. E un'applicazione differenziata, caso per caso, del citato articolo 84, paragrafo 4, non può esser lecita in presenza di un testo normativo che ignora simili distinzioni. D'altro canto, la ricerca di criteri obbiettivi per una definizione completa ed esauriente della nozione d'abuso, in rapporto all'articolo 84, paragrafo 4, si presenta assai ardua.

In definitiva, nell'ipotesi in cui la Corte non volesse precludersi la possibilità di restringere l'ambito di applicazione della norma in esame nella misura necessaria ad evitare abusi, essa potrebbe limitarsi *per il momento* a fornire i criteri d'interpretazione atti a chiarire la portata di questa norma in relazione a situazioni del genere di quella che sussiste nel caso di specie. In termini generali, può constatarsi che tale situazione è caratterizzata dal fatto che il lavoratore, al momento

della domanda rivolta alle autorità del suo paese d'origine, continuava a risiedere nel territorio dell'altro Stato membro in cui aveva da ultimo prestato la sua attività lavorativa. Ho già osservato che, soprattutto in ipotesi del genere, escludere l'applicabilità dell'articolo 84, paragrafo 4, potrebbe spesso creare reali difficoltà per i lavoratori migranti. Perciò, là dove simili ipotesi si verifichino, è indubbiamente conforme alla «ratio» della citata norma ammettere che il lavoratore possa servirsi, anche nei rapporti con le pubbliche autorità del proprio paese, della lingua dello Stato membro di residenza.

5. Per queste ragioni, concludo proponendo alla Corte di rispondere alle domande d'interpretazione pregiudiziale proposte dal Tribunale del Lavoro di Anversa a norma dell'articolo 177 del Trattato CEE, dichiarando che la disposizione dell'articolo 84, paragrafo 4, del regolamento CEE n. 1408/71 del Consiglio prevale su ogni norma nazionale contraria, e conferisce il diritto all'uso di una qualsiasi fra le lingue ufficiali degli Stati membri, nella redazione di domande o documenti rivolti alle autorità rispettive, a tutti i lavoratori e ai loro familiari che rientrano nel campo d'applicazione «ratione personae» del regolamento stesso, senza considerazione di nazionalità e di residenza.

In via subordinata, nell'ipotesi in cui la Corte preferisse una risposta più circoscritta, e aderente alle situazioni caratterizzate come quella del caso di specie, essa potrebbe limitarsi a dichiarare che un lavoratore residente in uno Stato membro d'emigrazione può valersi dell'articolo 84, paragrafo 4, del citato regolamento per far uso della lingua di tale Stato anche nella redazione di domande o documenti indirizzati alle autorità dello Stato di cui abbia la cittadinanza.