Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand presentate l'8 novembre 1967 [1]

Signor presidente, signori Giudici,

La domanda d'interpretazione proposta dal Centrale Raad van Beroep riguarda talune disposizioni degli articoli 12 e 13 del regolamento n. 3, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti. La domanda trae origine da una situazione di fatto piuttosto complessa. Per comprenderne la portata e dare una risposta adeguata, è quindi opportuno ricordare gli antefatti e le norme per la risoluzione dei conflitti di leggi contenute nel regolamento.

I

Il Van der Vecht veniva assunto il 24 novembre 1963 dall'impresa CETO, che eseguiva revisioni e riparazioni a Schiedam, ma veniva destinato ad altre mansioni — saldatura elettrica — a Genk (Belgio). La CETO aveva infatti subappaltato da una ditta tedesca dei lavori presso gli stabilimenti Ford di Genk, con impegno di fornire essa stessa mano d'opera e vario materiale. Il Van der Vecht era alloggiato a Geleen (Paesi Bassi) a spese della CETO e si recava al lavoro ogni giorno con un automezzo della stessa; il tempo necessario per lo spostamento era rimunerato.

Il 27 novembre 1963 l'autobus di servizio ebbe un incidente in territorio olandese a seguito del quale l'interessato, per le ferite riportate, dovette cessare l'attività lavorativa. Aggiungo che la CETO non aveva provveduto all'assicurazione obbligatoria del suo personale contro gli infortuni, né in Belgio né in Olanda.

La vittima reclamava invano presso l'ente olandese (la Sociale Verzekeringsbank) il risarcimento del danno, invocando la legge olandese sugli infortuni sul lavoro. In via principale l'infortunato sosteneva che detta legge andava applicata nel suo caso, a prescindere dal regolamento n. 3, in quanto al momento dell'infortunio egli lavorava nei Paesi Bassi ed inoltre il trasporto faceva parte dell'attività lavorativa; in subordine, la legge avrebbe dovuto essergli applicata in virtù dell'articolo 13 *a*) del regolamento, nella stesura allora vigente. Il Van der Vecht otteneva soddisfazione dal Raad van Beroep di Rotterdam ma, in sede di appello, il Centrale Raad, pur riconoscendo che l'interessato poteva beneficiare della legge olandese del 1921, indipendente-

1 — Traduzione dal francese.

mente dall'articolo 12 del regolamento n. 3, sollevava talune questioni sia su detto articolo che sull'articolo 13.

Qual è in breve la disciplina instaurata dal regolamento n. 3 sul punto che c'interessa?

— L'articolo 12 stabilisce il principio che la legge applicabile è quella dello Stato membro sul cui territorio presta la sua opera il lavoratore, anche se questi risiede in un altro Stato membro o se il datore di lavoro ha la propria sede in un altro Stato membro.

— L'articolo 13 prevede alcune deroghe a detto principio; fra queste, quella che nella fattispecie entra in linea di conto è contenuta nella lettera *a*), che nella stesura allora vigente recitava :

> « I lavoratori subordinati o assimilati residenti nel territorio di uno Stato membro, occupati nel territorio di un altro Stato membro da un'impresa che possiede nel territorio del primo uno stabilimento *da cui* i lavoratori *dipendono normalmente*, sono sottoposti alla legislazione del primo Stato, come se fossero occupati nel suo territorio, purché la durata probabile *della loro occupazione* nel territorio del secondo non superi i 12 mesi. »

Questa disciplina può essere prorogata nelle ipotesi contemplate nel seguito della stessa lettera. Aggiungo che la Commissione amministrativa istituita dall'articolo 43 del regolamento, richiesta d'interpretare la frase « da cui dipendono normalmente », ha ritenuto ch'essa si riferisse non solo ai lavoratori già assicurati nel paese di provenienza, ma anche a quelli che sarebbero stati assicurati nello stesso paese se fossero stati occupati presso l'impresa che li ha assunti per impiegarli temporaneamente sul territorio di un altro Stato membro (decisione 18 settembre 1959, G.U. 17 dicembre 1959, pag. 1245).

Tenuto conto di tali disposizioni e degli antefatti sopra menzionati, il Centrale Raad vi ha deferito le seguenti questioni :

1. Anzitutto sull'articolo 12 : Se il lavoratore che si trova in una situazione analoga a quella del Van der Vecht presti la sua opera nel territorio dello Stato membro nel quale egli è occupato (il Belgio), ai sensi dell'articolo 12, anche mentre viene condotto verso detto Stato e più precisamente durante la parte del tragitto che si svolge sul territorio dello Stato nel quale egli risiede e dove ha sede l'impresa dalla quale dipende. In altri termini, se il luogo in cui avviene « l'incidente in itinere » abbia influenza sulla legislazione da applicarsi.

2. Se l'articolo 12 del regolamento osti all'applicazione congiunta del regime previdenziale dello Stato in cui il lavoratore risiede, ove l'assicurazione sia estesa al lavoratore occupato all'estero.

3. Per l'eventualità che si debba applicare l'articolo 13 *a*), il Centrale Raad chiede entro quali limiti una decisione inter-

pretativa della Commissione amministrativa sia vincolante per i giudici nazionali.

4. Se il termine « normalmente occupato » contenuto in detta lettera, si applichi anche al lavoratore assunto esclusivamente per prestare la sua opera sul territorio di un altro Stato membro, con mansioni diverse da quelle normalmente svolte nello Stato in cui ha sede l'impresa.

5. Infine se, onde determinare la durata presumibile dell'impiego dei lavoratori sul territorio dell'altro Stato membro, si debba tener conto della presumibile durata dell'impiego di ciascun lavoratore oppure della presumibile durata dei lavori da effettuarsi.

Questa enumerazione richiede due rilievi. Innanzitutto le questioni deferite dal Centrale Raad, con tutti gli antefatti cui esse si ricollegano, sono così strettamente legate alla controversia pendente dinanzi ad esso, che la risposta che darete rappresenta in pratica una pronuncia nel merito. Ciò costituisce un'inevitabile deroga al principio, più volte ribadito nelle vostre sentenze, secondo cui nell'ambito dell'articolo 177 voi date un'interpretazione del trattato o degli atti comunitari senza potervi pronunciare su una determinata fattispecie. L'altro rilievo riguarda la stretta connessione tra questioni principali e secondarie, il che implica l'esame di tutte le disposizioni del titolo II che stabiliscono la legislazione da applicarsi. Si può esitare circa l'ordine con cui devono essere esaminate; la Commissione, dal canto suo, ritiene che si debba precisare anzitutto la portata dell'articolo 13, il quale prevede deroghe al principio stabilito dall'articolo 12. Per motivi di semplicità più che di logica mi atterrò all'ordine seguito dal Centrale Raad.

II

Prima questione : In linea di principio, a norma dell'articolo 12 e fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 13, la legislazione da applicarsi è quella dello Stato nel cui territorio il lavoratore è occupato. Ma cosa significa essere occupato? Il Centrale Raad pone la questione per il caso in cui, mentre il lavoratore è trasportato, nelle condizioni che sappiamo, verso il luogo di lavoro in un altro Stato membro, un infortunio lo colpisca sul territorio dello Stato in cui risiede. In questo caso l'interessato dev'essere considerato come occupato in quest'ultimo Stato, con tutte le relative conseguenze circa la legislazione da applicarsi?

Il problema dell' « infortunio in itinere » è noto alla legislazione sociale di tutti gli Stati membri. A parte le differenze di redazione, esso è contemplato da detta legislazione alla stessa stregua dell'infortunio sul lavoro, salvo forse talune riserve nel

diritto italiano. Esso non è però del tutto equiparabile all'infortunio sul lavoro e la Commissione menziona dei punti (calcolo delle quote a carico del datore di lavoro — sua esenzione dalla responsabilità civile ed esenzione dei suoi dipendenti — prova della colpa o del dolo) sui quali la legislazione o la giurisprudenza di taluni Stati membri stabiliscono una particolare disciplina dell'infortunio in itinere.

Non sembra tuttavia che il luogo in cui esso avviene possa avere influenza sulla scelta della legislazione da applicare. Il tenerne conto si risolverebbe infatti nel far variare tale legislazione a seconda dei rischi della circolazione. D'altro canto, il lavoratore sarebbe soggetto a due legislazioni contemporaneamente, o piuttosto successivamente o alternatamente, a seconda che si trovi nel luogo di lavoro oppure vi si rechi o ne torni. Sarebbe la negazione del sistema unitario voluto dal regolamento n. 3. Aggiungerò che vi sono dei casi in cui il salariato può lavorare contemporaneamente sul territorio di più Stati membri : si tratta del personale delle imprese di trasporti (articolo 13 *b*)) o degli altri lavoratori di cui all'articolo 13 *c*) nuovo. Per ciascun caso il regolamento stabilisce quale legislazione si debba applicare (legge della sede della ditta, legge del luogo di residenza, ecc.) ad esclusione di ogni altra.

Ciò premesso, è evidente che il luogo dov'è occupato il dipendente è quello ove lavora realmente, ove svolge un'attività produttiva, mentre il trasferimento è solo un mezzo che gli consente di svolgere detta attività. È dunque il luogo in cui si svolge quest'ultima che, salve le eccezioni di cui all'articolo 13, determina la legislazione applicabile la quale, una volta stabilita, vale per l'attività del lavoratore nel suo complesso, ivi compresi gli eventi sopraggiunti durante il tragitto sul territorio dello Stato di residenza.

Seconda questione : Essa riguarda l'eventuale cumulo con la legislazione dello Stato in cui il lavoratore è occupato, nel caso in cui questa si applichi di norma anche ai lavoratori occupati all'estero. Questi possono fruirne contemporaneamente e simultaneamente? Non si tratta quindi di un'eventuale opzione, prevista solo in alcuni casi specificati negli articoli 14 e 14 *bis* del regolamento, ma di un cumulo.

La medesima questione vi era già stata sottoposta dallo stesso giudice nella causa Nonnenmacher (92-63, sentenza 9 giugno 1964) e voi avete deciso che l'articolo 12, se obbliga lo Stato sul cui territorio è occupato il lavoratore ad applicargli la propria legislazione, non impedisce allo Stato in cui il lavoratore risiede di farlo fruire della propria legislazione, a condizione di non imporgli contributi finanziari a favore di un ente previdenziale che non possa offrirgli ulteriori vantaggi per lo stesso rischio e per lo stesso periodo. Siete partiti dal presupposto che

gli articoli 48-51 del trattato miravano semplicemente alla massima libertà di circolazione dei lavoratori, ma non si opponevano ad eventuali ulteriori previdenze a favore degli stessi lavoratori, disposte dalla legislazione degli Stati membri.

Bisogna rilevare che in tutti gli Stati membri l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non grava sul lavoratore, ma sul datore di lavoro, direttamente o indirettamente, sia ch'egli versi i contributi prescritti dalla legge, sia che stipuli un'assicurazione. In caso di cumulo delle prestazioni, vi sarebbe comunque un corrispondente cumulo di contributi o di obbligazioni a suo carico. Questa soluzione formalmente non è in contrasto con l'articolo 12, ma ci si può chiedere se essa corrisponda allo spirito dello stesso articolo. L'avvocato generale Lagrange era per la negativa nelle conclusioni della causa Nonnenmacher; la Commissione ne dubita anch'essa e, per quanto mi riguarda, condivido il loro punto di vista.

Il Centrale Raad si riferisce proprio al cumulo delle prestazioni delle due legislazioni. La Commissione, approfondendo l'esame del problema, si chiede inoltre se la legislazione comunitaria osti all'applicazione *temporanea* della legislazione dello Stato di residenza, finché non sia risolta la controversia sul conflitto di leggi, e conclude per la negativa. Non ritengo opportuno che vi avventuriate su questo terreno, anzitutto perché la questione non è stata espressamente sollevata dal Centrale Raad, ed inoltre perché la soluzione suggerita dalla Commissione, se può apparire equa, non trova alcun riscontro nel titolo II relativo alla legislazione da applicarsi.

La terza questione riguarda l'applicabilità dell'articolo 13 *a*), sulla cui interpretazione si è pronunciata la Commissione amministrativa, ma può avere portata più generale. Le « decisioni » della Commissione in materia sono vincolanti per un giudice quale il Centrale Raad? La risposta mi pare si desuma dal regolamento e dal trattato.

L'articolo 43 *a*) del regolamento, che istituisce la Commissione amministrativa, la incarica di « regolare ogni questione amministrativa o d'interpretazione derivante dalle disposizioni del presente regolamento e degli ulteriori regolamenti », ma aggiunge : « senza pregiudizio del diritto delle autorità delle istituzioni e delle persone interessate, di ricorrere alle procedure e alle giurisdizioni previste nelle legislazioni degli Stati membri nel presente regolamento e nel trattato ». Quest'ultima formula non avrebbe alcun senso se i singoli, quando viene applicato il regolamento, non potessero contestare dinanzi al giudice l'interpretazione di una delle sue disposizioni data dalla Commissione amministrativa e se il giudice a sua volta dovesse attenersi a tale interpretazione. Questa è dunque soltanto un parere che vale salvo decisione contraria dei tribunali.

Aggiungo che il regolamento, se intendesse conferire alla Commissione amministrativa il potere d'interpretazione autentica, vincolante per i tribunali, violerebbe l'articolo 177 del trattato di Roma, il quale consente al giudice nazionale le cui decisioni siano impugnabili, d'interpretare lo stesso trattato o gli atti delle istituzioni comunitarie, qualora se ne presenti l'occasione. Gli altri giudici, cioè quelli d'ultima istanza, sono tenuti a rivolgersi a voi. La competenza di questi giudici, come la vostra, sarebbe ridotta a nulla se venisse limitata dalle decisioni della Commissione amministrativa.

Ciò premesso, sono disposto a riconoscere che i pareri della Commissione sono particolarmente autorevoli, sia per la competenza dei membri che ne fanno parte, sia per le condizioni in cui essa si pronuncia, ma si tratta sempre di pareri non vincolanti per il giudice.

La quarta e quinta questione si riferiscono all'articolo 13 *a*) del regolamento. Questo articolo prevede che venga applicata la legislazione del paese di residenza, al lavoratore occupato sul territorio di un altro Stato membro, a determinate condizioni che differiscono nel testo originale e nella versione emendata dal regolamento 24-64, entrata in vigore il 1º aprile 1964.

Nella prima versione — la sola rilevante nella fattispecie — l'articolo è applicabile se i lavoratori sono occupati in un altro Stato membro da un'impresa avente, nel territorio dello Stato in cui essi risiedono, una sede *da cui i lavoratori dipendono normalmente*.

Resta da vedere se questa condizione sia soddisfatta qualora il dipendente venga assunto per prestare la sua opera sul territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale ha sede l'impresa ed anche se si tratta di lavori diversi da quelli normalmente eseguiti nello Stato in cui l'impresa ha sede. Questo è l'oggetto della quarta questione sollevata dal Centrale Raad, che si spiega coi termini usati nel testo olandese ove si parla di sede « waarbij zij gewoonlijk werkzaam zijn » (in italiano : « presso la quale essi lavorano abitualmente ») ; il che suggerisce almeno, se non implica, una precedente occupazione presso la sede dello Stato in cui risiedono.

È vero che i quattro testi fanno ugualmente fede; solo il testo olandese però contiene la sfumatura che ho rilevato e che, in particolare, non si ritrova nel testo italiano né in quello francese. Ora, la convenzione europea che è poi divenuta il regolamento n. 3 è stata discussa in francese e la frase « da cui dipendono normalmente » (« dont ils relèvent normalement ») figura nei vari progetti; è ad essa quindi che ci si deve attenere. Essa implica un vincolo di dipendenza del salariato nei confronti dell'impresa, ma non che il vincolo debba essere anteriore all'occupazione nel territorio dello Stato diverso da quello in cui si trova la sede da cui

egli dipende. In altri termini, la disposizione litigiosa può essere applicata anche se il lavoratore è stato assunto proprio per essere inviato all'estero. Come ho detto, questa è l'interpretazione adottata dalla Commissione amministrativa per la previdenza sociale dei lavoratori migranti.

D'altra parte, ha poca importanza — e ciò si riferisce alla seconda parte della questione sollevata dal Centrale Raad — che le prestazioni del lavoratore siano diverse da quelle normalmente fornite nello Stato in cui ha sede l'impresa; il vincolo di dipendenza tra lavoratore e impresa rimane infatti immutato.

Presupposto ulteriore per l'applicabilità dell'articolo 13 *a*) è che il lavoratore sia *occupato* dall'impresa. Si deve stabilire se il rapporto non muti in caso di « prestito di mano d'opera », che l'impresa assuntrice si limita a mettere direttamente a disposizione di un'altra impresa dalla quale il lavoratore dipende per l'esecuzione del suo lavoro. La Commissione, in disaccordo su questo punto col patrono del Van der Vecht, è per la negativa, in quanto il legame tra l'impresa assuntrice ed il lavoratore si attenua in tal caso eccessivamente.

Sarei tentato di aderire a questa opinione, benché non sia forse necessario risolvere il problema oggi stesso. Tutto dipende in effetti dalle circostanze, dagli accordi intervenuti tra le due imprese come pure tra l'impresa assuntrice e il lavoratore. Ove risulti che questa è una semplice fornitrice di mano d'opera, vale a dire che il lavoratore, una volta assunto, è completamente sottratto alla sua autorità, è senz'altro abusivo considerare il lavoratore come *occupato* da essa ai sensi dell'articolo 13 *a*); si tratta però di una questione di fatto, sovente difficile a chiarire a causa del carattere soltanto verbale degli accordi tra interessati.

Resta infine da stabilire, con riferimento all'ultima questione sottopostavi dal Centrale Raad, se il termine « occupazione », nella frase « la probabile durata della loro occupazione », riguardi ciascun lavoratore separatamente, oppure la durata prevedibile del lavoro da eseguire.

Riprendiamo il testo dell'articolo 13 *a*) nella redazione allora vigente :

> « I lavoratori ...residenti nel territorio di uno Stato membro, occupati nel territorio di un altro Stato membro da una impresa che possiede nel territorio del primo uno stabilimento da cui i lavoratori dipendono normalmente, sono sottoposti alla legislazione del primo Stato ...perché la durata probabile della loro occupazione sul territorio del secondo non superi i dodici mesi ».

Pur contemplando *i* lavoratori e non *il* lavoratore, pare che la norma, che non contiene alcun riferimento ai lavori da eseguire, né alla loro durata, si riferisca alla probabile durata dell'occupazione di ciascun lavoratore.

Per finire dirò che, proprio perché il tenore dell'articolo consentiva abusi da parte delle imprese che miravano a porsi

sotto il regime previdenziale meno oneroso, il 1º aprile 1964 l'articolo 13 *a*) è stato emendato in un modo che non elimina forse tutte le difficoltà.

Concludendo, vi propongo le seguenti soluzioni :

1º Il lavoratore occupato nel territorio di uno Stato membro e residente nel territorio di un altro Stato membro, trasportato a spese del datore di lavoro dalla sua residenza al luogo di lavoro, rimane soggetto alla legislazione del primo Stato in virtù dell'articolo 12 del regolamento n. 3, anche per quella parte di tragitto che si svolge sul territorio dello Stato in cui risiede e nel quale ha sede l'impresa.

2º L'articolo 12 del regolamento n. 3 vieta agli Stati membri diversi da quello in cui il lavoratore è occupato, di applicare a questo la loro disciplina previdenziale, se ciò implica per il lavoratore o per il datore di lavoro un aumento degli oneri relativi allo stesso rischio ed allo stesso periodo assicurativo, senza offrire in compenso un adeguato aumento delle garanzie previdenziali.

3º Le decisioni della Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, adottate in applicazione dell'articolo 43 *a*) del regolamento n. 3, non sono vincolanti per i giudici nazionali.

4º L'articolo 13 *a*) del regolamento n. 3, nella versione precedente al regolamento 24-64, si applica al lavoratore assunto esclusivamente per essere occupato nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio è situata la sede da cui il lavoratore dipende normalmente — anche nel caso di lavori diversi da quelli normalmente eseguiti nello Stato nel quale ha sede l'impresa — ove la prevedibile durata dell'occupazione nel territorio del primo Stato non sia superiore a 12 mesi.

Spetta infine al Centrale Raad pronunciarsi sulle spese del presente giudizio.