CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 3 MAGGIO 1979

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nelle due cause riunite, alle quali le presenti conclusioni si riferiscono, la nostra Corte è chiamata a risolvere un problema di interpretazione dell'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 3 del 1958 sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, e del corrispondente articolo 61, paragrafo 5, del regolamento n. 1408 del 1971.

La prima di queste norme — il cui testo è riprodotto dalla norma successiva senza variazioni apprezzabili — stabilisce che «se, per valutare il grado di incapacità in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, rispetto alla legislazione di uno Stato membro, tale legislazione prevede esplicitamente o implicitamente che gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali verificatisi anteriormente siano presi in considerazione, lo sono anche gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali verificatisi anteriormente sotto la legislazione di un altro Stato membro, come se si fossero verificati sotto la legislazione del primo Stato membro».

Il fatti che hanno dato origine alle due cause possono essere così riassunti:

a) Per quanto concerne la causa 173/78

Nel settembre 1969 il signor Villano, cittadino italiano, fu vittima di un incidente sul lavoro nella Republica federale germanica. Per i postumi di questo incidente egli ottenne dalla istituzione tedesca competente una pensione per invalidità parziale; ma dal novembre del 1970 questa pensione cessò di essergli corrisposta, in quanto il suo grado di incapacità lavorativa non raggiungeva più la percentuale minima che è stabilita dalla legislazione tedesca affinchè vi sia diritto a pensione di invalidità (vedasi articolo 581, paragrafo 3, della Reichsversicherungsordnung, UVNG del 30 aprile 1963, BGBl. I, p. 241). Poco dopo, l'11 dicembre 1970, lo stesso lavoratore fu vittima, in Italia, di un nuovo incidente sul lavoro e in relazione ad esso l'istituto assicurativo italiano (INAIL) gli riconobbe una incapacità lavorativa del 17 % attribuendogli il corrispondente trattamento pensionistico.

Il 22 giugno 1972 il signor Villano chiese alla istituzione tedesca competente (Nordwestliche Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft) di accordargli una nuova pensione per l'incidente del 6 settembre 1969, tenendo conto del successivo incidente del 1970. Tale richiesta fu respinta. Contro il provvedimento di rigetto, l'attore produsse ricorso, dapprima davanti al Sozialgericht di Hannover e poi davanti al Landessozialgericht della Bassa Sassonia, ma senza successo. Egli ha allora impugnato la sentenza di appello dinanzi al Bundessozialgericht, ed è nell'ambito di quest'ultimo giudizio che la domanda pregiudiziale di cui trattasi è stata posta alla nostra Corte.

b) Per quanto concerne la causa 174/78

Nel 1942 il signor Barion, cittadino italiano, fu vittima di un incidente sul lavoro in territorio tedesco. Per l'invalidità

parziale seguita a tale incidente egli ottenne dalla Tiefbau-Berufsgenossenschaft di Monaco di Baviera una pensione che corrispondeva ad una riduzione della capacità lavorativa del 25 %. Nel novembre del 1955 il versamento di questa pensione ebbe termine perchè le condizioni di salute del lavoratore erano frattanto migliorate, e la percentuale della sua incapacità era diminuita al di sotto del minimo richiesto dalla legislazione pensionistica tedesca. Ma il 5 aprile 1966 il signor Barion fu vittima, in Italia, di un secondo incidente sul lavoro e in relazione ad esso l'INAIL gli riconobbe una incapacità del 14 % attribuendogli la pensione corrispondente.

Il 14 febbraio 1973 il signor Barion chiese alla istituzione previdenziale tedesca di riconoscergli una nuova pensione per l'incidente del 1942, tenendo conto del secondo incidente del 1966. La sua richiesta venne però rigettata. L'interessato ricorse contro questo provvedimento al Sozialgericht di Monaco, e questo con sentenza del 10 marzo 1975 dichiarò che l'ente previdenziale tedesco era tenuto, in base alle disposizioni di cui agli articoli 61, paragrafo 5, del regolamento 1408/71 e 72 del regolamento 574/72, a prendere in considerazione anche gli incidenti sul lavoro verificatisi successivamente in Italia, per determinare il grado di incapacità cumulativo dell'attore. Di conseguenza, gli riconobbe il diritto alla pensione (giacchè la sua incapacità complessiva era superiore al 20 %) e condannò l'ente previdenziale tedesco a versarne una quota corrispondente al 15 % di invalidità residua, collegabile all'incidente avvenuto in Germania nel 1942. Successivamente, però, su appello dell'ente previdenziale soccombente, questa decisione fu annullata dal Landessozialgericht della Baviera, con sentenza del 28 ottobre 1975. Contro tale sentenza l'attore ha proposto ricorso al Bundessozialgericht.

2. Il Bundessozialgericht, investito della cognizione dei due giudizi, ha rivolto a questa Corte, con ordinanze separate ma identiche nel contenuto e nella formulazione, il quesito seguente:

«Se, a norma dell'articolo 30, n. 1, del regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 3, "per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti", e dell'articolo 61, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio delle Comunità europee n. 1408/71, "relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati ... che si spostano all'interno della Comunità", l'ente previdenziale tedesco convenuto debba prendere in considerazione, come se si fosse verificato sotto la legislazione tedesca, l'infortunio sul lavoro successivamente subito dall'attore in Italia, qualora l'attribuzione all'interessato di una rendita relativa ad un infortunio sul lavoro da lui subito in precedenza dipenda, secondo la legislazione tedesca, dal fatto che la riduzione della capacità lavorativa a causa di entrambi gli infortuni raggiungesse almeno il tasso del 20 % (paragrafo 581, terzo comma, prima frase, della "Reichsversicherungsordnung")».

Per la corretta comprensione di tale quesito è opportuno precisare che, secondo la vigente legislazione tedesca, l'infortunato, la cui capacità lavorativa risulti ridotta a causa di più incidenti sul lavoro, percepisce per ciascuno di questi una pensione d'invalidità, a condizione che la capacità lavorativa sia complessivamente ridotta del 20 % (articolo 581, terzo comma, prima frase, della RVO) e che ciascun infortunio abbia provocato una riduzione della capacità lavorativa pari almeno al 10 % (articolo 581 citato, terzo comma, seconda frase). Ma gli infortuni di cui si può tener conto sono solo quelli subiti da una persona che sia assicurata, all'epoca in cui essi si verificano, in base alla legislazione tedesca. Nella specie, secondo il giudice di rinvio, gli infortuni su-

biti dai signori Villano e Barion in Italia non potevano essere considerati rilevanti per la legislazione interna tedesca e non potevano perciò dare titolo a trattamento pensionistico in base alla stessa legislazione. Ciò posto, il Bundessozialgericht si è chiesto se il diritto comunitario non comporti l'assimilazione del secondo incidente sul lavoro, verificatosi in Italia, ad un incidente rilevante secondo il regime assicurativo tedesco. Di qui il quesito posto a questa Corte, il quale mira appunto a stabilire se, in forza dei regolamenti 3/58 e 1408/71, l'ente previdenziale di uno Stato membro debba prendere in considerazione, nel valutare l'incapacità lavorativa da assumersi a base della pensione di invalidità, anche gli infortuni sul lavoro subiti dallo stesso lavoratore successivamente, in uno Stato membro diverso.

3. Ho già ricordato che, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento 3/58 e dell'articolo 61, paragrafo 5, del regolamento 1408/71, l'istituzione nazionale competente, alla quale sia chiesta una prestazione assicurativa in connessione ad un infortunio sul lavoro, deve prendere in considerazione, per valutare il grado di invalidità, anche gli infortuni verificatisi *anteriormente* sotto la legislazione di un altro Stato membro, come se si fossero verificati nell'ambito di efficacia delle leggi cui l'istituzione è soggetta; ciò sempre che la legislazione dello Stato cui l'istituzione considerata appartiene preveda che si debba tener conto degli infortuni precedenti, verificatisi nella propria sfera di applicazione.

Le due disposizioni considerate non forniscono alcuna base testuale per equiparare gli infortuni verificatisi *successivamente* all'estero, nell'ambito delle leggi di un altro Stato membro, a quelli che si producono nella sfera d'efficacia della legislazione nazionale. Entrambe le norme menzionano soltanto «gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali verificatisi o accertati *anteriormente,*» e l'avverbio «anteriormente» va inteso con riferimento al momento in cui si verifica o viene accertato l'infortunio (o la malattia) per il quale viene chiesta la prestazione pensionistica all'istituzione di uno Stato membro (nei casi di specie, l'istituzione tedesca). Mi sembra che il termine impiegato sia così categorico da non consentire artifici esegetici. Del resto, sia l'agente della Commissione (v. memoria di risposta, p. 10) sia la difesa del signor Barion (v. le sue osservazioni, p. 2) riconoscono espressamente come non sia possibile estendere la portata delle disposizioni anzidette, fino a comprendervi anche l'ipotetico obbligo per le istituzioni nazionali degli Stati membri di prendere in considerazione gli infortuni e malattie «successivi». È significativo che per ottenere un tale risultato la difesa del Barion abbia invocato, come dirò in seguito, altre fonti normative comunitarie.

L'interpretazione letterale trova conferma nella funzione cui assolve il sistema creato dalle norme in esame. Gli articoli 30, paragrafo 1, del regolamento 3/58 e 61, paragrafo 5, del regolamento 1408/71 hanno indubbiamente lo scopo di garantire al lavoratore, che si sia spostato per esigenze di lavoro nell'area comunitaria ed abbia subìto due o più infortuni in paesi membri diversi, il riconoscimento di una tutela pensionistica eguale a quella che la legge di un singolo Stato membro assicura ai lavoratori che siano stati vittime di più infortuni, tutti nell'ambito della sua sfera di efficacia. Ma questa finalità è stata perseguita imponendo l'obbligo della valutazione cumulativa del grado di incapacità alla istituzione dello Stato membro competente per le prestazioni assicurative relative all'ultimo infor-

tunio (o all'ultima malattia professionale), non a quella dello Stato competente in relazione al primo infortunio. Più precisamente, le norme sopra citate implicano la necessità di assumere come punto di riferimento la legge dello Stato membro nel cui ambito si è verificato l'ultimo infortunio (nella specie, la legge italiana); prima di tutto per accertare se essa prenda in considerazione, ai fini della valutazione del grado di incapacità, gli infortuni anteriori e, in caso affermativo, per equiparare gli effetti dell'infortunio precedentemente avvenuto sotto la legge di un altro Stato membro e quelli che tale infortunio avrebbe prodotto se si fosse verificato sotto la legge applicabile all'incidente successivo.

Nello stesso senso depone anche l'articolo 72 del regolamento del Consiglio 574/72 (che fissa le modalità di applicazione del regolamento 1408/71). Esso infatti dispone, al paragrafo 1, che «Per la valutazione del grado di inabilità, nei casi di cui all'articolo 61, paragrafo 5, del regolamento, il lavoratore è tenuto a fornire all'istituzione competente dello Stato membro alla cui legislazione era soggetto allorchè è sopravvenuto l'infortunio sul lavoro ... ogni informazione relativa agli infortuni sul lavoro ... di cui sia rimasto vittima in precedenza, quando era soggetto alla legislazione di un altro Stato membro ...» Il paragrafo 2, a sua volta, stabilisce che «L'istituzione competente tiene conto, in conformità delle disposizioni della legislazione da essa applicata, per l'apertura del diritto e la determinazione dell'importo delle prestazioni, del grado di inabilità provocato da *tali casi precedenti*». Come si vede, nessun cenno è fatto all'ipotesi che l'istituzione alla quale il lavoratore si era rivolto al tempo del primo infortunio debba tener conto degli effetti dell'infortunio successivo.

4. Per chiarire esaurientemente la portata delle norme, la cui interpretazione è stata chiesta dal giudice di rinvio, mi sembra opportuno accertare quale sia il ruolo effettivo assegnato alla istituzione previdenziale per ultima competente dalla formula «prendere in considerazione (gli infortuni precedenti) per valutare il grado complessivo di inabilità», che figura in entrambe le disposizioni in esame.

Credo che debba innanzi tutto riconoscersi a questa espressione una portata di diritto sostanziale. La valutazione globale che, in presenza delle indicate condizioni, l'ultima istituzione compie non corrisponde alla somma aritmetica delle valutazioni medico-legali che fossero compiute separatamente da diverse istituzioni nazionali: si tratta piuttosto di considerare unitariamente gli effetti combinati che l'ultimo infortunio e quelli precedenti producono sulla capacità lavorativa dell'assicurato. Si pensi a questa ipotesi: che i postumi dell'ultimo infortunio, pur essendo in sè trascurabili, assumano un diverso rilievo una volta messi in relazione con postumi di incidenti precedenti. D'altra parte è chiaro che la protezione previdenziale deve essere commisurata all'effettiva riduzione di capacità lavorativa: mentre giudizi parziali per i postumi di diversi infortuni rischiano di comportare un'alterazione del giudizio globale. Si aggiunga poi che in taluni casi il diritto al trattamento pensionistico può scaturire solo dall'insieme dei postumi di più infortuni, nessuno dei quali considerato isolatamente farebbe sorgere un di-

ritto a pensione. A conferma di questa ipotesi può richiamarsi il già citato articolo 72 del regolamento 574/72, paragrafo 1, ultima parte, dove si fa obbligo al lavoratore di fornire all'ultima istituzione previdenziale competente ogni informazione relativa agli infortuni pregressi «qualunque sia il grado di inabilità provocata da tali casi precedenti».

Per il conseguimento di tali risultati, rilevanti sotto i due profili dell'esistenza e del contenuto del diritto alla pensione, non potrebbe, a mio avviso, essere di alcuna utilità il fatto di estendere la «presa in considerazione» agli infortuni posteriori. Una norma che disponesse in tal modo, senza arrivare fino al punto di riservare alla istituzione competente per il primo infortunio la valutazione degli infortuni successivi (cioè di capovolgere l'orientamento accolto nell'articolo 61, paragrafo 5, del regolamento 1408/71) rischierebbe di creare confusione sul piano amministrativo, in quanto lo stesso fatto verrebbe valutato da più istituzioni nazionali, ciascuna nell'ambito della sua competenza, con il rischio di giudizi contraddittori.

Oltre a produrre l'effetto di diritto sostanziale di cui ho parlato, le norme in esame operano anche su un diverso piano, attribuendo all'ultima istituzione previdenziale una speciale competenza amministrativa. Il legislatore comunitario ha giudicato rispondente a criteri di sana amministrazione affidare ad una sola istituzione nazionale il compito di accertare la incapacità lavorativa complessiva ed ha assegnato tale compito alla istituzione competente per l'ultimo infortunio. Questa è stata considerata come la più idonea a svolgerlo perchè più vicina, dal punto di vista spaziale, all'ultimo incidente e operante a più diretto contatto con il lavoratore coinvolto. Questo indirizzo interpretativo, che riconosce alla norma, tra l'altro, la funzione di semplificare la procedura per l'acquisto del diritto, è ribadito dall'articolo 72 del regolamento del Consiglio 574/72, sia nel già citato paragrafo 1, sia nel paragrafo 3, dove si prevede che l'istituzione competente possa «rivolgersi a ogni altra istituzione che sia stata precedentemente competente per ottenere le informazioni da essa ritenute necessarie».

5. Tutt'altro problema mi sembra poi quello consistente nel determinare l'istituzione assicurativa sulla quale debba cadere l'onere delle prestazioni, in caso di due o più infortuni sul lavoro avvenuti in Stati membri diversi, e nel fissare eventualmente i criteri di ripartizione di tale onere, qualora debbano concorrere a sopportarlo le istituzioni di due o più Stati membri.

La Commissione vorrebbe attribuire alla formula «prendere in considerazione per valutare il grado di inabilità» una portata più ampia di quella che ho delineato, nel senso che con tale formula si sarebbe inteso porre per intero a carico dell'istituzione per ultima competente l'onere del trattamento pensionistico corrispondente alla inabilità globale accertata. Ma nessun convincente argomento letterale, sistematico o logico, mi sembra possibile portare a sostegno di una tesi del genere. Dal punto di vista letterale, sottolineo che le disposizioni citate fanno obbligo di considerare gli incidenti pregressi al fine della valutazione globale della inabilità, ma non stabiliscono su chi debba ricadere l'onere delle prestazioni in danaro. E ciò appare significativo soprattutto se si considera che il regolamento 1408/71 (come del resto il regolamento

3/58), quando ha inteso incidere nel delicato settore dell'onere delle prestazioni, lo ha fatto con disposizioni chiare e specifiche, usando sovente l'espressione non equivoca «onere delle prestazioni in danaro» (cfr. in tal senso l'articolo 60, paragrafo 2, lettera b). Nè si perviene ad una diversa soluzione mettendo in relazione l'articolo 61, paragrafo 5, del regolamento 1408/71 con l'articolo 72 del regolamento 574/72, poichè il citato paragrafo 2 di tale articolo si limita ad attribuire all'istituzione competente per ultima il compito di determinare il grado di inabilità globale per gli effetti che ciò comporta sull'attribuzione del diritto a pensione. Non credo che dalla espressione «per l'apertura del diritto e la determinazione dell'importo della prestazione» contenuta nell'articolo 72, paragrafo 2, debba dedursi che l'onere relativo alla prestazione assicurativa riguardi unicamente l'istituzione che compie l'accertamento: in realtà, altro è fissare l'importo delle prestazioni altro è assumerne tutto l'onere. Sotto il profilo logico, infine, apparirebbe incongruo e contraddittorio riversare il peso delle prestazioni solo sull'ente che, in relazione a circostanze anche fortuite, sia divenuto da ultimo competente: questo ente sopporterebbe tale peso, nella misura giustificata da due infortuni sul lavoro anche quando, per esempio, il lavoratore abbia svolto la più gran parte della sua attività lavorativa in uno Stato diverso, dove il primo infortunio ha avuto luogo. Inoltre, l'ente per ultimo competente sarebbe tenuto a versare l'intera pensione anche quando l'infortunio verificatosi per ultimo fosse, in sè considerato, di modesta entità e l'invalidità preesistente fosse invece di grado elevato. La verità è che le norme in esame lasciano aperto il problema della ripartizione degli oneri fra gli istituti previdenziali dei due Stati membri in cui i due infortuni si siano verificati, a danno dello stesso lavoratore. D'altro canto, tale problema oltrepassa il quadro della presente causa.

6. Una volta escluso che, in virtù delle disposizioni dell'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento 3/58 e del corrispondente articolo 61, paragrafo 5, del regolamento 1408/71, le istituzioni previdenziali nazionali siano obbligate a tener conto degli infortuni e malattie «successivi», rimane da verificare se un tale obbligo scaturisca da altre norme comunitarie.

La difesa del signor Barion ha sostenuto che la fonte giuridica del suddetto obbligo si troverebbe negli articoli da 48 a 51 del Trattato CEE. Una simile tesi, che peraltro è stata enunciata ma non dimostrata, mi sembra senza fondamento. Gli articoli da 48 a 51 del Trattato contengono le regole basilari sulla libera circolazione dei lavoratori; l'articolo 51, con specifico riferimento alla materia previdenziale, stabilisce che il Consiglio adotti «in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti . . . a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere . . . del diritto alle prestazione sia per il calcolo di queste». I regolamenti 3/58 e 1408/71 sono attuazione dei principi generali dettati dalla di-

sposizione ora riportata. Non vedo tuttavia in che senso potrebbe discendere da questi principi un obbligo della istituzione previdenziale di tener conto anche degli infortuni successivi nel valutare il grado di inabilità totale. La tutela del lavoratore per l'ipotesi del succedersi di più infortuni o di più malattie professionali è infatti assicurata attraverso l'obbligo imposto all'istituzione competente per ultima di valutare, sempre che ricorrano determinate condizioni, la inabilità in maniera globale, tenendo conto anche degli infortuni e malattie *precedenti.* In questo modo si assicura al lavoratore, nell'ambito dell'ordinamento giuridico cui appartiene l'istituzione per ultima competente, un trattamento eguale rispetto a quello garantito ai lavoratori che non si allontanino dal loro paese, per il fatto che l'ente previdenziale non è tenuto a prendere in considerazione gli infortuni e malattie posteriori.

7. Concludo, quindi, proponendo che all'unico quesito formulato dal Bundessozialgericht della Repubblica federale, con due ordinanze del 27 giugno 1978, la Corte risponda dichiarando quanto segue:

«Ai sensi degli articoli 30, paragrafo 1, del regolamento del Consiglio n. 3 del 1958, e 61, paragrafo 5, del regolamento del Consiglio n. 1408 del 1971, l'istituzione previdenziale di uno Stato membro, competente in materia di infortuni sul lavoro, deve prendere in considerazione, per valutare il grado di inabilità, gli infortuni verificatisi o accertati anteriormente sotto la legislazione di un altro Stato membro come se si fossero verificati o fossero stati accertati sotto la legislazione che essa applica, ma non è tenuta a prendere in considerazione gli infortuni verificatisi o accertati *successivamente,* sotto la legislazione di un altro Stato membro».