disposizione va eseguita senza intermediari e che l'invio a mezzo posta può essere considerato tale.

R. Lecourt J. Mertens de Wilmars A. J. Mackenzie Stuart A. M. Donner
R. Monaco P. Pescatore H. Kutscher, M. Sørensen A. O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 18 febbraio 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 29 GENNAIO 1975

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Un lavoratore italiano, in relazione a un infortunio sul lavoro subito in Germania, aveva percepito la pensione per il periodo aprile 1962-novembre 1965; allegando l'aggravarsi dei postumi dell'infortunio, attestato da certificati medici, aveva chiesto all'inizio del 1971 il ripristino della pensione. Il competente organismo assicurativo tedesco, non ritenendo di poter ravvisare un sensibile aggravamento delle condizioni fisiche dell'infortunato, respingeva tale domanda con lettera del 26 gennaio 1971 pervenuta al destinatario, residente in Sicilia, il 29 gennaio seguente nel suo testo originale in lingua tedesca.

Il lavoratore ha ricevuto la traduzione di questo documento nella sua lingua ad opera dell'INAIL di Agrigento (organismo assicuratore italiano) soltanto il 31 marzo 1971, come risulta dalla sentenza del Sozialgericht di Düsseldorf del 21 dicembre 1971. Tale sentenza respingeva il ricorso intentato dal lavoratore contro la decisione di rifiuto, senza pronunciarsi sul merito della domanda, per il motivo che il ricorso inoltrato dall'interessato con lettera del 5 maggio 1971, pervenuta il 19 maggio seguente all'INAIL di Agrigento, successivamente inoltrata da questo ente al Sozialgericht di Düsseldorf e arrivata il 9 giugno 1971, doveva essere considerato irricevibile perché effettuato oltre il termine di tre mesi stabilito dal paragrafo 87 della legge tedesca sul Sozialgericht. Notiamo incidentalmente che il giudice di primo grado non pare essersi posta la questione della possibilità di un'eventuale remissione in termini in ragione del fatto che il ricorrente non era stato in grado di prendere effettiva conoscenza della natura e del contenuto dell'atto impugnato prima del ricevimento della traduzione italiana.

Su appello dell'attore, il competente Landessozialgericht annullava la sentenza di primo grado, ritenendo che il termine di ricorso davanti al Sozialgericht non avesse neppure cominciato a decor-

rere a causa dell'irregolarità della notifica della decisione di rifiuto dell'organismo assicuratore germanico, effettuata senza l'intervento delle autorità previste dalla legislazione nazionale disciplinante la forma delle notifiche di atti amministrativi all'estereo.

La decisione definitiva su questo punto, che ora incombe al Bundessozialgericht, dipende dall'interpretazione dell'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4/CEE del Consiglio relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Questa norma, concernente il caso in cui un lavoratore solleciti il beneficio di una rendita, dispone che la decisione dell'istituzione competente è comunicata «direttamente» al richiedente. Il Sozialgericht si era basato su questa norma per escludere la necessità di una notifica della decisione impugnata nelle forme previste dal paragrafo 14, n. 1, della legge tedesca sulla notifica degli atti amministrativi (Verwaltungszustellungsgesetz), il quale impone che le notifiche all'estero siano effettuate per rogatoria alle competenti autorità dello Stato estero oppure tramite le locali rappresentanze consolari o diplomatiche della Repubblica federale; il tribunale ha ritenuto sufficiente, appunto in forza del suddetto articolo 56, paragrafo 2, la trasmissione di copia del documento all'interessato mediante raccomandata con ricevuta di ritorno.

Il Landessozialgericht ha invece ritenuto che l'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4 si limiti a individuare il destinatario delle notifica e non già a determinare le forme della stessa. La forma della notifica resterebbe pertanto interamente sottoposta al diritto interno.

Il Bundessozialgericht nella sua decisione di rinvio, pur senza prendere posizione netta, parrebbe propendere per l'interpretazione del giudice di primo grado. Osserva peraltro che l'interpretazione del giudice di appello potrebbe risultare suffragata dalla modifica successivamente intervenuta della disposizione comunitaria all'esame; infatti, nell'articolo 75, paragrafo 2, del regolamento n. 574/72/CEE del 21 marzo 1972, oltre alla notifica diretta al richiedente, è prevista anche la possibilità di notifica per il tramite dell'organismo di collegamento dello Stato competente. La comunicazione diretta, che era prevista in via esclusiva dall'articolo 56, costituirebbe così il «pendant» della comunicazione effettuata tramite l'organismo di collegamento. Questa norma concernerebbe quindi non già la forma della notifica e il modo di procedervi, bensì solo il soggetto a cui la notifica va effettuata.

D'altro canto, però, il Bundessozialgericht, premesso che un ente assicurativo non potrebbe effettuare mediante un proprio messo la notifica ad assicurati residenti all'estero, riconosce che la notifica a mezzo posta si avvicinerebbe al concetto di comunicazione diretta più della notifica per via diplomatica.

La Commissione, pure optando per la tesi che l'articolo 56, paragrafo 2, non avrebbe per effetto di sottrarre al diritto nazionale la disciplina della forma della notifica, non nasconde che questa interpretazione potrebbe dar luogo a problemi sia giuridici sia di carattere pratico; ne risulterebbe in ispecie esclusa la semplificazione delle procedure di notifica in un senso che eviti complicazioni e ritardi amministrativi pur quando, com'è per la via postale, si offrano garanzie sufficienti per quanto riguarda la prova del ricevimento dell'atto. Ma, secondo la Commissione, il carattere conciso e privo di precisazioni dell'articolo 56, paragrafo 2, si opporrebbe a che esso possa essere interpretato come una regola di notifica.

2. Dobbiamo anzitutto contestare l'affermazione della Commissione secondo cui la portata della domanda d'interpretazione sarebbe limitata al passato. Se infatti si accettasse l'interpretazione per cui essa, seppure in modo un po' esitante, ha dichiarato di propendere, e si considerasse quindi l'articolo 56, del regolamento n. 4 come una norma di semplice coordinamento che non modifica le regole nazionali concernenti le forme e i modi delle notifiche, si riproporrebbe, in seguito alla modifica di tale norma mediante il regolamento n. 574/72, la stessa difficol-

tà che aveva spinto la Commissione a scartare l'interpretazione letterale dal termine «direttamente» di cui all'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4; infatti, come si è visto, quest'altro regolamento introduce la possibilità di notifica tramite gli organismi di collegamento senza peraltro indicare le forme e la maniera in cui in tal caso la notifica deve essere effettuata.

Anche per un'altra ragione la portata del problema sottopostoci non si limita al passato: se si accogliesse l'interpretazione proposta dalla Commissione, infatti, continuerebbe ad esserci anche sotto l'impero della normativa comunitaria attualmente vigente la possibilità per gli organismi assicurativi di valersi delle tradizionali vie diplomatiche per comunicare i loro atti agli assicurati, mentre la diversa interpretazione accolta dal giudice di primo grado, e per cui sembra propendere anche il Bundessozialgericht, avrebbe realizzato una volta per tutte in progresso sostanziale nella semplificazione dei rapporti fra enti assicuratori e beneficiari delle prestazioni. Oltre a ciò, questa interpretazione, che eviterebbe conflitti fra le legislazioni relative alle notifiche e la nuova possibilità di notifica all'estero tramite organismi di collegamento, prevista dall'articolo 75, paragrafo 2, del regolamento del Consiglio n. 574/72, avrebbe anche il vantaggio di sottoporre a un regime uniforme di notifica tutti gli atti relativi a rapporti assicurativi a cui si applicano le disposizioni sociali comunitarie.

3. Sulla base di un'interpretazione letterale, la nozione di comunicazione *diretta* al richiedente si distingue nettamente, come d'altronde riconosce la stessa Commissione, dalla comunicazione tramite intermediari. Ora la circostanza che la legislazione nazionale di cui trattasi preveda per le notifiche all'estero l'intervento delle autorità dello Stato estero o delle rappresentanze consolari o diplomatiche nazionali in questo Stato, si riferisce proprio a un modo di notifica mediante intermediari, laddove la comunicazione diretta esclude per definizione l'intervento di ogni altra autorità. Sotto quest'aspetto, la comunicazione mediante il servizio postale può essere assimilata a quella effettuata mediante un messo.

La decisione dell'organismo assicuratore non può essere considerata come validamente notificata finché essa non sia giunta al richiedente. Ciò vale anche nel caso in cui essa venga notificata tramite l'organismo di collegamento del paese di residenza del lavoratore. In altri termini, nell'ipotesi prevista dalla norma considerata, la decisione non può in nessun caso essere notificata all'organismo di collegamento; essa deve essere sempre notificata al lavoratore richiedente, o direttamente o tramite l'organismo di collegamento, il quale quindi non è mai il destinatario della notifica, così come non è il destinatario della decisione da notificare, ma è semplicemente uno strumento per l'effettuazione della notifica stessa. In questa prospettiva, non mi pare quindi che sarebbe giustificato contrapporre la comunicazione diretta al richiedente alla comunicazione tramite l'organismo di collegamento, quasi come se si trattasse di notifiche a soggetti diversi.

Ne consegue che se l'articolo 56, paragrafo 2, deve avere un significato, esso non può limitarsi a determinare il soggetto a cui la decisione va comunicata, perché tale soggetto sarebbe comunque il richiedente, ma deve poter disciplinare invece il modo stesso della notifica.

4. La tesi sostenuta dalla Commissione secondo cui la norma dell'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4 avrebbe il solo significato di escludere gli organismi di collegamento, facendo così eccezione alla regola generale dell'articolo 45, paragrafo 3, del regolamento n. 3, secondo la quale le istituzioni e le autorità nazionali possono, ai fini dell'applicazione dello stesso regolamento, comunicare direttamente oltre che con le persone interessate o i loro mandatari, anche tra di loro, non vale ad escludere la fondatezza dell'interpretazione da noi sostenuta del termine «direttamente» figurante all'articolo 56.

Questa disposizione, che ha il carattere di norma d'esecuzione per delle ipotesi determinate dalla detta regola generale dell'articolo 45, paragrafo 3, va infatti interpretata alla luce di questa regola. La nozione di «comunicazione diretta» contenuta nella norma d'esecuzione non può essere diversa da quella della norma di base. La generale previsione della detta possibilità di comunicazione diretta, per avere un significato nell'ambito del regolamento n. 3, deve aggiungere qualcosa di nuovo ai regimi nazionali preesistenti relativi alla comunicazione degli atti delle istituzioni e autorità a cui si riferisce l'articolo 45, paragrafo 3. La novità non può consistere in altro che nel consentire ai suddetti organismi di evitare le lungaggini e le complicazioni delle tradizionali procedure di notifica all'estero previste dal diritto interno.

Questa nozione di «comunicazione diretta» deve valere anche per la disposizione dell'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4. Mentre però la detta regola di base dell'articolo 45, paragrafo 3, dispone in via generale la facoltà per le istituzioni e autorità nazionali di comunicare *direttamente* con le persone interessate, l'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4, nella materia specifica delle decisioni relative a domande di lavoratori o loro superstiti che sollecitino il beneficio di una rendita o di un assegno complementare, dispone che la comunicazione *deve* essere effettuata *direttamente* al richiedente.

5. Potrebbe sembrare a prima vista che questa interpretazione dovesse condurre nel caso di specie a un risultato contrastante con esigenze di equità. Il lavoratore infortunato che, in ipotesi, avrebbe diritto a una pensione, non potrebbe ottenere la tutela giurisdizionale del suo diritto per un rigorismo formale che, dato il modo in cui si sono svolti i fatti, parrebbe francamente contrastante con lo spirito della normativa sociale comunitaria. Rammentiamo che il lavoratore in questione, residente in un villaggio di una remota provincia siciliana, ha ricevuto comunicazione della decisione di rifiuto in una lingua diversa dalla propria, e che egli ha potuto prendere conoscenza del contenuto della decisione soltanto oltre un mese dopo il ricevimento dell'atto, grazie alla traduzione fornitagli dall'organismo assicuratore italiano.

Se si interpreta l'articolo 56, paragrafo 2, nel senso qui proposto, questa norma dovrebbe avere la portata di semplificare notevolmente le tradizionali procedure di notifica superando le barriere nazionali nei rapporti fra enti assicuratori e assicurati e rispondendo così a esigenze pratiche di speditezza e di immediatezza di contatti. In questo spirito antiformalista si dovrebbe però anche ammettere un criterio più adeguato a garantire il rispetto degli interessi dei lavoratori.

Se si parte dal principio che una decisione di un ente pubblico straniero è validamente comunicata al destinatario che risiede in altro Stato della Comunità dal momento che essa sia giunta, anche semplicemente mediante il mezzo postale, *a conoscenza* del destinatario, sarebbe conforme a tal sistema che fa più attenzione alla sostanza che alla forma, di ammettere che il termine di impugnazione possa decorrere soltanto dal momento in cui il lavoratore abbia effettivamente potuto prendere conoscenza del contenuto della comunicazione ricevuta. L'istituzione, ad opera del diritto comunitario, della possibilità di contatti diretti fra ente assicuratore e lavoratori stranieri assistiti residenti in altro Stato, e il superamento che ne consegue delle procedure formali previste dalle legislazioni interne per le notifiche all'estero di atti di organismi pubblici, presuppone che una comunicazione effettuata al di fuori di tali vie tradizionali debba promuovere un reale contatto fra l'organismo assicuratore e l'assicurato. Non può rispondere a tale esigenza la comunicazione di un documento in una forma tale da non consentire al destinatario di prenderne diretta conoscenza. Trattandosi di un atto redatto in una lingua diversa da quella del paese in cui il destinatario risiede e che egli non è tenuto a conoscere, qualora l'autore dell'atto non prenda esso

stesso l'iniziativa di accompagnarlo con una traduzione, si dovrebbe quindi escludere che il semplice ricevimento materiale dell'atto da parte del destinatario della decisione in esso contenuta possa valere di per sé a far decorrere i termini che il diritto interno riallaccia alla notifica effettuata a norma dell'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4.

In altri termini, questa notifica *diretta* sarà validamente adempiuta, a norma di quest'articolo, soltanto a partire dal momento in cui il destinatario sia stato messo in grado di conoscere *direttamente* il contenuto dell'atto. In caso diverso, sarebbe poco giustificabile di togliere al lavoratore il diritto di invocare i dati formali, che nella specie sarebbero a suo vantaggio, della legge nazionale relativa alle notifiche all'estero.

Il risultato di quest'interpretazione risponde perfettamente allo spirito della normativa sociale comunitaria, volta a superare, a favore dei lavoratori, le difficoltà di vario genere inerenti al fenomeno migratorio, le quali possono risultare non solo dall'esistenza di diversi regimi assicurativi nei diversi Stati della Comunità, ma anche, fra l'altro, dalle diversità linguistiche. Prova ne sono sia la disposizione dell'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 574/72 che, in materia di pensioni invalidità, vecchiaia e morte prevede che le decisioni devono essere notificate all'interessato nella lingua di questi, sia, più in generale, la disposizione dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 3, la quale attribuisce ai lavoratori migranti il diritto di rivolgersi nella loro lingua madre, purché sia lingua ufficiale di uno Stato membro, alle istituzioni e alle autorità di un altro Stato membro.

Questa disposizione incide in maniera sostanziale sui normali procedimenti nazionali non solo amministrativi ma anche giudiziari, conformemente all'interpretazione costante di questa Corte (sentenza n. 6-67, Guerra vedova Pace, Raccolta 1967, pag. 258; sentenza n. 45-72, Merola, Raccolta 1972, pag. 1255), introducendo una regola uniforme per tutta la Comunità di cui possono prevalersi i lavoratori che beneficiano della normativa comunitaria sulla sicurezza sociale.

Questa disposizione, inoltre, priva le autorità nazionali della facoltà di cui eventualmente disponessero in base al loro diritto interno di non accettare «richieste o altri documenti» redatti in una lingua ufficiale di altro Stato membro. Orbene, una disposizione siffatta, che è stata interamente ripresa all'articolo 84 del regolamento del Consiglio n. 1408/71 che si è sostituito al regolamento n. 3, seppur non debba necessariamente comportare di per sé sola l'opposto principio a favore del lavoratore nei suoi rapporti con un organismo assicuratore straniero, testimonia tuttavia della generale tendenza del legislatore comunitario a risolvere le difficoltà linguistiche, che si pongono nell'ambito d'applicazione della normativa sociale comunitaria, a favore dei lavoratori. Corrisponderebbe quindi a questa tendenza legislativa ammettere che quando sia indirizzato a un lavoratore residente in uno Stato un documento redatto nella lingua di un altro Stato, il quale sia suscettibile di far decorrere dei termini per l'esperimento di una pratica necessaria alla tutela di un suo diritto, egli potrà considerarlo come validamente notificato, ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4, soltanto a partire dal momento in cui egli sia stato messo in grado di prendere effettiva conoscenza del suo contenuto. Ciò sarebbe anche conforme all'esigenza, a cui è informata la normativa sociale comunitaria, di superare gli ostacoli che si frappongono alla piena realizzazione della libera circolazione dei lavoratori nella Comunità, quali sono in particolare quelli risultanti da disuguaglianze di trattamento che, anche solo in linea di fatto, svantaggiano i lavoratori stranieri rispetto ai cittadini. Sarebbe così pienamente garantita al lavoratore straniero, in condizioni di effettiva parità con i cittadini e contro il pericolo di formalistiche decadenze collegate a una sua condizione di inferiorità, la tutela giurisdizionale dei suoi diritti.

Per queste ragioni, rigengo che la Corte, in risposta alla domanda del Bundessozialgericht, debba affermare che l'espressione «direttamente» di cui all'articolo 56, paragrafo 2, del regolamento n. 4 relativo alle modalità d'applicazione del regolamento n. 3 sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, si riferisce alle modalità della comunicazione delle decisioni ivi considerate degli organismi assicuratori, escludendo l'intervento quali intermediari di autorità nazionali o straniere. Tuttavia, la comunicazione all'estero di una decisione pregiudizievole per il destinatario, che potrà normalmente essere effettuata per via postale, non sarà atta a esplicare i suoi effetti se l'atto non sia redatto in modo da potere essere comprensibile al destinatario.