regolamento, designa la persona che esercita un'attività lavorativa o una professione senza essere legata da un contratto di lavoro, risulta che la qualità di lavoratore autonomo non è subordinata al requisito della residenza in tale Stato membro.

Ne consegue che un cittadino tedesco, che risieda in Germania e che eserciti un'attività lavorativa autonoma all'incirca per metà in questo Stato e per metà nei Paesi Bassi, deve essere considerato come un lavoratore autonomo rientrante nel campo di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71, benché egli non soddisfi il requisito di residenza imposto dalla legislazione olandese per l'iscrizione al regime olandese di previdenza sociale.

2. L'art. 14 bis del regolamento n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che la legislazione applicabile ad un cittadino tedesco, che risieda in Germania e che eserciti un'attività lavorativa autonoma all'incirca per metà in tale Stato e per metà nei Paesi Bassi, è la legislazione tedesca.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-121/92 *

I — Normativa comunitaria

1. Il regolamento (CEE) 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 (GU L 149, pag. 2), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1981, n. 1390, che estende ai lavoratori autonomi e ai loro familiari il regolamento (CEE) n. 1480/71 (GU L 143, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento»), definisce il proprio campo d'applicazione quanto alle persone all'art. 2, formulato come segue:

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

2. L'art. 1 del regolamento contiene, d'altra parte, le seguenti definizioni:

«Ai fini dell'applicazione del presente regolamento:

* Lingua processuale: l'olandese.

a) i termini "lavoratore salariato" e "lavoratore non salariato" 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 salariati o non salariati;

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 salariato o non salariato,

oppure

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

iii) (...)».

3. L'allegato I del regolamento contiene le seguenti definizioni:

«I. Lavoratori salariati e/o lavoratori non salariati

[articolo 1, lettera a), punti ii) e iii), del regolamento]

A. (...).

B. (...).

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'art. 1, lettera a), punto ii), del regolamento si considera:

a) (...);

b) lavoratore non salariato la persona che esercita un'attività non salariata e che è tenuta:

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

o

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

D. (...).

(...).

I. PAESI BASSI

Il termine "lavoratore non salariato", 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.

(...)».

4. Per quanto riguarda la determinazione della normativa applicabile, l'art. 13 del regolamento prevede quanto segue:

«Norme generali

1. Le persone cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro, fatto salvo l'art. 14 *quater*. Tale legislazione è determinata conformemente alle disposizioni del presente titolo.

2. Con riserva degli artt. 14-17:

a) (...);

b) la persona che esercita un'attività non salariata nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro;

c) (...)».

5. L'art. 14 bis, che stabilisce norme particolari applicabili alle persone, diverse dai marittimi, che esercitano un'attività non salariata, recita:

«La norma enunciata all'articolo 13, paragrafo 2, lettera b), è applicata tenuto conto delle seguenti eccezioni e particolarità:

1) a) (...);

b) (...);

2) la persona che di norma esercita un'attività non salariata 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. Qualora essa non eserciti un'attività nel territorio dello Stato membro nel cui territorio risiede, essa è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio esercita la sua attività principale. I criteri atti a determinare l'attività principale sono definiti dal regolamento di cui all'art. 98;

3) (...)».

II — Fatti e procedimento dinanzi al giudice nazionale

6. Risulta dalla sentenza di rinvio che il signor Zinnecker, il quale nel 1982 risiedeva nella Repubblica federale di Germania, gestiva, quale lavoratore autonomo, punti vendita di generi alimentari sia nella Repubblica federale di Germania sia, nel periodo 10 aprile-24 ottobre 1982, nei Paesi Bassi. In tale periodo l'interessato svolgeva le sue attività all'incirca per metà nei Paesi Bassi e per metà nella Repubblica federale di Germania.

7. Nel 1982, egli non era coperto, in Germania, da assicurazione obbligatoria contro uno o più eventi rientranti nei settori della previdenza sociale cui si applica il predetto regolamento. Pur potendosi iscrivere a titolo volontario nell'ambito del sistema tedesco di assicurazione vecchiaia, egli non ha effettuato alcuna dichiarazione in tal senso.

8. Il signor Zinnecker non era coperto da assicurazione neppure nei Paesi Bassi, in quanto non vi risiedeva.

9. Il signor Zinnecker si è visto pervenire, per il 1982, nei Paesi Bassi, un'avviso di accertamento relativo alla riscossione dei contributi al regime generale di assicurazione sociale per 8 335 HFL. A seguito di un reclamo contro detto avviso, la somma dovuta veniva ridotta alla fine dall'ispettorato dei contributi a 3 407 HFL, sulla base di un reddito imponibile di 16 339 HFL e di un numero di giorni assicurati di 180.

10. A seguito di ricorso da parte del signor Zinnecker, il Gerechtshof di 's-Hertogenbosch ha annullato sia la decisione dell'ispettorato che l'avviso di accertamento.

11. Contro questa sentenza il ministro delle Finanze dei Paesi Bassi ha presentato ricorso per cassazione dinanzi allo Hoge Raad dei Paesi Bassi. Lo Hoge Raad si è trovato di fronte al problema che esso espone nei seguenti termini:

«4.1. Secondo una valutazione effettuata sulla base delle norme previste per la Repubblica federale di Germania di cui al combinato disposto dell'art. 1, lett. a), sub ii), del regolamento e del punto C, Germania, dell'allegato I, il ricorrente non può essere considerato come un lavoratore autonomo ai sensi del regolamento. Operando tale valutazione in base alla disciplina stabilita per i Paesi Bassi dal combinato disposto della prima disposizione menzionata e del capo I, Paesi Bassi, dell'allegato I, il ricorrente deve tuttavia essere considerato come un lavoratore autonomo nel senso sopra precisato, per lo meno supponendo che non si prenda in considerazione il fatto che egli non è residente nei Paesi Bassi. Ciò fa sorgere la questione se le menzionate disposizioni debbano essere intese nel senso che l'interessato rientrasse nel campo di applicazione ratione personae del regolamento.

4.2. Qualora si risolva affermativamente tale questione il ricorrente, ai sensi dell'art. 13, n. 1, è assoggettato alla legislazione di un solo Stato membro e, in base alle altre disposizioni del titolo II si deve determinare se ad esso si applichi la legislazione della Germania o quella dei Paesi Bassi.

Ai sensi dell'art. 13, n. 2, initio e lett. b), dato che svolgeva un'attività autonoma nel territorio dei Paesi Bassi, il ricorrente era assoggettato alla legislazione di tale Stato; tuttavia, poiché egli risiedeva in Germania, ai sensi dell'art. 14 bis, initio e n. 2, quanto è stato detto non vale dato che egli svolgeva in tale ultimo Stato una parte della sua attività lavorativa.

4.3. Poiché soltanto le attività da lui svolte nei Paesi Bassi potrebbero far rientrare il ricorrente nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento, sorge la questione se per l'applicazione delle due disposizioni da ultimo menzionate si possa quindi tener conto esclusivamente di tali attività, di modo che per l'applicazione di dette disposizioni non si debba tener conto delle attività svolte dal ricorrente in Germania, e che non rivestono alcuna importanza ai fini della qualificazione dell'interessato come lavoratore autonomo ai sensi del regolamento.

4.4. Qualora l'interessato fosse assoggettato alla legislazione dei Paesi Bassi, si presenta infine la questione se la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 3 maggio 1990, nella causa C-2/89 (Kits van Heijningen, pubblicata tra l'altro in *Rechtspraak Sociale Verzekering* 1990, n. 309) debba essere intesa nel senso che, anche relativamente a quei lavoratori autonomi che risiedono e svolgono la loro attività nel territorio di uno Stato membro, ma al tempo stesso svolgono la loro attività sul territorio di un altro Stato membro, non riconosce alcuna efficacia ad una disposizione della legislazione nazionale dell'altro Stato membro, in base alla quale l'ammissione al regime previdenziale istituito da tale legislazione venga subordinato alla condizione che l'interessato risieda sul territorio dello Stato membro da ultimo menzionato».

12. Ritenendo che la soluzione della lite dipendesse dall'interpretazione del regolamento, lo Hoge Raad, con sentenza 8 aprile 1992, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«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 coperto 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 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».

III — Procedimento dinanzi alla Corte

13. La sentenza di rinvio è stata depositata nella cancelleria della Corte il 15 aprile 1992.

14. Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte il signor Zinnecker, con il signor M. W. C. Feteris, consulente fiscale, il governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal signor B. R. Bot, segretario generale presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori D. Gouloussis, consigliere giuridico e B. Smulders, membro del servizio giuridico di detta istituzione, in qualità di agenti.

15. La Corte, vista la relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla trattazione orale senza preventiva istruzione e, ai sensi dell'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, di rimettere la causa alla Sesta Sezione; tuttavia, essa ha invitato la Commissione a produrre qualsiasi documento relativo alla riunione del 23 febbraio 1984 della commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti. È stato ottemperato a questo invito il 18 febbraio 1993.

IV — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

Sulla prima questione

16. Il *signor Zinnecker*, dopo aver precisato che a suo avviso la soluzione della questione se una persona abbia o meno la qualità di lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub ii), del regolamento, dipende dalla definizione data a questo termine dall'allegato I del regolamento, osserva che la prima questione pregiudiziale mira a sapere sulla base di quali criteri si debba determinare quale delle definizioni di cui all'allegato I del regolamento debba essere utilizzata qualora l'interessato abbia legami con più di uno Stato membro.

17. Secondo il signor Zinnecker occorre risolvere la prima questione nel senso che la definizione della nozione di lavoratore autonomo valida per i Paesi Bassi deve fungere da criterio per le attività esercitate nei Paesi Bassi, mentre quella valida per la Germania deve esserlo per le attività esercitate in Germania.

18. Il signor Zinnecker richiama l'attenzione sull'interpretazione proposta dalla commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti nella sua riunione del 23 febbraio 1984, secondo cui occorre riferirsi alla definizione di lavoratore autonomo valida per il paese in cui sono esercitate le attività controverse.

19. Secondo il signor Zinnecker, quest'ultima interpretazione avrebbe il vantaggio di consentire, in questo modo, per quanto possibile, la concordanza tra il campo d'applicazione ratione personae del regolamento e le disposizioni del titolo II in materia di legislazione applicabile. Secondo il signor Zinnecker poiché il titolo II opera una distinzione tra attività subordinate e attività autonome, un'interpretazione coerente imporrebbe che detta distinzione corrispondesse, per quanto possibile, con quella operata dall'art. 1, lett. a), del regolamento tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi.

20. Invece, secondo il signor Zinnecker, se si tiene conto della struttura, della lettera e della logica dell'art. 1, lett. a), letto congiuntamente all'allegato I, si potrebbe giungere ad un'interpretazione testuale e sistematica utilizzando, tra le varie definizioni di cui all'allegato I, quella valida per lo Stato membro in cui l'interessato è coperto da assicurazione obbligatoria nel quadro di un regime di previdenza sociale vigente per tutti i residenti o per la totalità della popolazione attiva.

21. Tuttavia, a detta del signor Zinnecker, a parte un'obiezione, di valore limitato, adottando quest'ultima interpretazione ci si trova di fronte ad un'obiezione di notevole peso, che consiste nel rischio di un'imperfetta corrispondenza con le disposizioni del titolo II del regolamento (v. anche, infra, le osservazioni sulla terza questione). Di conseguenza, l'interessato ritiene, anche se con una certa esitazione, che si debba preferire l'interpretazione proposta dalla commissione amministrativa.

22. Il *governo olandese*, fondandosi sull'ultimo 'considerando' del preambolo del citato regolamento (CEE) n. 1390/81, osserva che la questione se l'interessato rientri nel campo d'applicazione ratione personae del regolamento (CEE) n. 1408/71 può essere risolta in base alla descrizione, valida per gli Stati

membri interessati, della nozione di lavoratore autonomo contenuta nell'art. 1, *initio*, e lett. a), sub ii), in combinato con i diversi capi dell'allegato I del regolamento. È sufficiente, secondo il governo olandese, che l'interessato corrisponda una di queste descrizioni perché rientri nel campo di applicazione ratione personae del regolamento.

23. La *Commissione* osserva in via preliminare che la questione sollevata dal giudice nazionale è diretta a determinare se una persona nelle condizioni del signor Zinnecker rientri nel campo d'applicazione ratione personae del regolamento e in base a quali norme di conflitto occorra risolvere tale questione.

24. Secondo la Commissione, emerge dall'art. 1, lett. a), del regolamento che la qualità di lavoratore subordinato o autonomo non dipende dalla qualificazione operata in base al diritto del lavoro applicabile, ma dall'obbligo di assicurazione nell'ambito di un regime di previdenza sociale valido per i lavoratori subordinati o autonomi. La conseguente limitazione del campo di applicazione ratione personae del regolamento alle sole persone iscritte ad un regime nazionale di previdenza sociale è la conseguenza dell'obiettivo limitato del regolamento, che si limita a coordinare e non ad armonizzare i regimi di previdenza sociale degli Stati membri.

25. La Commissione precisa che secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 15 dicembre 1976, causa 39/76, Mouthaan, Racc. pag. 1901, punto 10 della motivazione) perché una persona possa essere considerata lavoratore subordinato o lavoratore autonomo ai sensi del regolamento, non è necessario che essa sia effettivamente iscritta, ma basta che soddisfi le condizioni materiali obiettivamente fissate dal regime previdenziale ad essa applicabile, anche se le pratiche necessarie per l'iscrizione a detto regime non sono state espletate.

26. Poiché le condizioni materiali per l'iscrizione ad un regime previdenziale nazionale differiscono a seconda dello Stato membro interessato, la Commissione rileva che nel caso di attività esercitate sui territori di due Stati membri nell'ambito di un'attività lavorativa autonoma, sorge la questione di determinare in base a quale regime nazionale (eventualmente prendendo in considerazione le pertinenti definizioni dell'allegato I), occorra valutare se una persona abbia la qualità di lavoratore subordinato o di lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), e, di conseguenza, rientri nel campo di applicazione ratione personae del regolamento ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento stesso.

27. La Commissione precisa che, a suo avviso, l'inserimento nell'allegato I, sub C) (Germania), ha rilevanza soltanto quando si tratti di applicare il *capitolo 7* del regolamento, che si riferisce alle prestazioni e agli assegni familiari, dato che il regime tedesco degli assegni familiari si applica a tutti i residenti e non è possibile qualificare una persona come lavoratore autonomo attraverso le modalità di gestione e di finanziamento di detto regime. Per quanto riguarda tutti gli altri settori della previdenza sociale, la soluzione della questione se una persona possa, in Germania, essere considerata lavoratore subordinato o lavoratore autonomo ai sensi del regolamento può tuttavia ottenersi soltanto con l'aiuto delle regole di cui all'art. 1, lett. a), senza far riferimento all'allegato I, sub C).

28. A detta della Commissione, vi sono due possibilità per risolvere la questione se una persona sia iscritta ad un regime nazionale di previdenza sociale o, quanto meno, soddisfi le condizioni materiali di iscrizione: o ci si basa sulla normativa nazionale che disciplina il regime, ivi comprese le relative norme di conflitto, o ci si basa alla normativa nazionale applicabile in forza delle norme di conflitto previste nel titolo II del regolamento.

29. Secondo la Commissione, l'argomento in favore della prima soluzione starebbe nel fatto che le norme di conflitto del titolo II del regolamento riguardano esclusivamente, ai sensi dell'art. 13, n. 1, le persone «cui è applicabile il presente regolamento». Si potrebbe, a suo parere, concludere che solo in relazione all'art. 2 occorre stabilire se un individuo rientri nel campo di applicazione ratione personae del regolamento, prima di poter applicare le altre disposizioni del regolamento, ed in particolare le norme di conflitto.

30. Tuttavia, secondo la Commissione, questa soluzione comporterebbe conseguenze spiacevoli per talune categorie di lavoratori migranti che, a seguito del regime previdenziale adottato (applicabile esclusivamente ai residenti oppure unicamente ai lavoratori), si vedrebbero esclusi dal beneficio di ogni tutela in caso di malattia, di invalidità ecc. D'altra parte, secondo la Commissione, risulterebbe dalla giurisprudenza della Corte (sentenze 10 luglio 1986, causa 60/85, Luijten, Racc. pag. 2365; 3 maggio 1990, causa C-2/89, Kits van Heijningen, Racc. pag. I-1755; 4 ottobre 1991, causa C-196/90, De Paep, Racc. pag. I-4815), che questa conseguenza impedirebbe la realizzazione dell'obiettivo del regolamento che consiste nell'evitare sia i conflitti di legge «positivi» che quelli «negativi», poiché i lavoratori subordinati interessati sarebbero esclusi dal campo di applicazione ratione personae del regolamento a motivo del fatto che i criteri di cui all'art. 1, lett. a), non sarebbero soddisfatti e le disposizioni del titolo II non potrebbero essere invocate.

31. L'unica soluzione soddisfacente, sostiene la Commissione, sarebbe quella di prendere in considerazione, già nell'ambito dell'applicazione degli artt. 2, n. 1, e 1, lett. a), delle norme di conflitto di cui al titolo II del regolamento — e della loro efficacia *preclusiva assoluta*, confermata dalla Corte nelle sentenze 12 giugno 1986 (causa 302/84, Ten Holder, Racc. pag. 1821) e 3 maggio 1990, già citata. Ciò equivale a dire che la questione se una persona abbia la qualità di lavoratore subordinato o di lavoratore autonomo ai sensi delle menzionate disposizioni può essere decisa soltanto con l'aiuto della legislazione dello Stato membro applicabile a detta persona in conformità alle disposizioni del titolo II del regolamento. Secondo la Commissione questa opinione è suffragata in parte dal punto 6 della citata sentenza 15 dicembre 1976, Mouthaan.

32. Per quanto riguarda in particolare la prima questione, la Commissione osserva che ai sensi dell'art. 14 bis, n. 2, del regolamento, nel caso di specie si applica la normativa tedesca. Di conseguenza è alla luce delle sole disposizioni del diritto tedesco che occorre valutare se il signor Zinnecker abbia la qualità di lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento e se come tale rientri nel campo di applicazione ratione personae di quest'ultimo.

33. Per la Commissione, dato che il signor Zinnecker, di fatto, non è coperto né da assicurazione obbligatoria (dal momento che in Germania non esiste assicurazione obbligatoria per le attività lavorative non subordinate) né da assicurazione volontaria, egli non possiede i requisiti fissati dall'art. 1, lett. a), e non può pertanto essere considerato come un lavoratore autonomo ai sensi del regolamento, rimanendo estraneo al campo di applicazione ratione personae di quest'ultimo.

34. A parere della Commissione, il risultato sarebbe diverso se, risiedendo in Germania, il signor Zinnecker avesse esercitato le proprie attività esclusivamente sul territorio dei Paesi Bassi. In questo caso, ai sensi dell'art. 13, n. 2, lett. b), del regolamento, sarebbe stata applicabile nei suoi confronti la legislazione olandese. Sulla base di questa disposizione, egli avrebbe avuto la qualità di lavoratore autonomo ai sensi del regolamento. Cioè, secondo la Commissione, la non applicabilità del regolamento ha come conseguenza che la questione se il signor Zinnecker sia coperto da assicurazione obbligatoria presso il regime di previdenza popolare dei Paesi Bassi può essere decisa unicamente sulla base della legislazione olandese e delle norme di conflitto da essa previste. I criteri eventualmente imposti dalla legislazione olandese in materia di residenza rimangono dunque applicabili e hanno come conseguenza eventuale che il signor Zinnecker non è coperto da assicurazione obbligatoria nei Paesi Bassi.

35. Al fine di evitare ogni equivoco, la Commissione precisa che il fatto che il signor Zinnecker non sia assicurato né in Germania né nei Paesi Bassi non è la conseguenza di un conflitto di legge «negativo», in quanto ai sensi delle disposizioni della legislazione tedesca che si applica al suo caso, il signor Zinnecker avrebbe *potuto* assicurarsi a titolo *volontario*. In tal caso, egli sarebbe rientrato nel campo di applicazione ratione personae del regolamento in quanto lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 1, lett. a), sub iv).

36. Tenuto conto delle sue osservazioni in merito alla prima questione, la Commissione ritiene che le altre questioni sollevate dal giudice *a quo* siano prive di oggetto.

Sulla seconda questione

37. Secondo il *signor Zinnecker*, risulta chiaramente dalla struttura dell'art. 1, lett. a), del regolamento che una persona rientra, come lavoratore subordinato o autonomo, nel campo di applicazione ratione personae del regolamento stesso solo quando è coperta da assicurazione nell'ambito di uno o più regimi di previdenza sociale istituiti da uno o più Stati membri. Ne consegue che il signor Zinnecker non soddisfa le condizioni poste dall'art. 1, lett. a), sub ii), del regolamento. La posizione opposta, sostenuta dal ministro delle Finanze, creerebbe una situazione strana in quanto equivarrebbe a dire che una persona acquisisce attraverso l'applicazione del regolamento la qualità di assicurato, e di conseguenza la qualità di lavoratore subordinato o autonomo, a cui è subordinata l'applicazione del medesimo regolamento.

38. Il signor Zinnecker propone di combinare questa interpretazione con la sentenza della Corte 3 maggio 1990 (Kits van Heijningen, già citata), e osserva che in tale causa si trattava di un lavoratore che, a motivo delle sue attività lavorative, rientrava già nel campo di applicazione ratione personae di un regime nazionale di previdenza sociale e che la discussione riguardava soltanto la

questione se detta assicurazione valesse anche per i giorni in cui egli non lavorava.

39. Secondo il *governo olandese* il fatto che, in conformità alla normativa nazionale olandese, una persona nel senso della prima questione non sia coperta da assicurazione obbligatoria, perché non ha la qualità di residente, non impedisce assolutamente di ritenere che a detta persona si applichi il combinato disposto dell'art. 1, lett. a), sub ii), e dell'allegato I, capo I, sub I (Paesi Bassi) del regolamento. Esso richiama il contenuto dell'art. 1, sub a), sub ii), del regolamento e considera che risulta dalla definizione di cui al combinato disposto dell'allegato I, capo I, sub I (Paesi Bassi), e dell'art. 1, lett. a), sub ii), del regolamento, che il signor Zinnecker deve essere considerato, per quanto riguarda le attività da lui esercitata nei Paesi Bassi, come un lavoratore autonomo ai sensi del regolamento.

Sulla terza questione

40. Secondo il *signor Zinnecker*, un'interpretazione sistematica del regolamento comporterebbe che siano considerate attività autonome («werkzaamheden anders dan in loondienst») ai sensi dell'art. 14 bis del regolamento, le attività esercitate da una persona che sia considerata quale lavoratore autonomo («zelfstandige»; alla lettera «indipendente») ai sensi dell'art. 1, lett. a). Un'interpretazione più restrittiva della nozione di attività autonome avrebbe come conseguenza che il regolamento non indicherebbe la legislazione applicabile per taluni lavoratori autonomi («zelfstandigen»), ancorché rientranti nel suo campo di applicazione ratione personae, il che, a parere del signor Zinnecker, è in contraddizione con la finalità del titolo II del regolamento. L'interessato aggiunge che, adottando una siffatta interpretazione del regolamento, la terza questione pregiudiziale diverrebbe strettamente simile alla prima.

41. Nel caso in cui, per risolvere la prima questione, ci si conformi al parere della commissione amministrativa, occorrerebbe, secondo il signor Zinnecker, ricorrere alla definizione di lavoratore autonomo valida per la Germania per quanto riguarda le attività svolte sul territorio tedesco. Secondo questa tesi, le attività in questione non costituirebbero attività autonome («werkzaamheden als zelfstandige») e non potrebbero nemmeno essere considerate attività autonome («werkzaamheden anders dan in loondienst») ai sensi dell'art. 14 bis del regolamento. Nel determinare la legislazione applicabile bisognerebbe, pertanto, non tener conto delle attività esercitate in Germania, con la conseguenza che si dovrebbe applicare la sola normativa olandese.

42. Secondo il signor Zinnecker, se al contrario, per risolvere la prima questione, si adottasse un'interpretazione sistematica e testuale dell'art. 1, lett. a), del regolamento, l'interessato, per tutte le sue attività lavorative, dovrebbe essere considerato come un lavoratore autonomo ai sensi della suddetta disposizione, dato che, a seguito dell'esercizio delle sue attività, ivi comprese quelle esercitate in Germania, ha la qualità di persona coperta da assicurazione ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento.

43. A parere del signor Zinnecker tale interpretazione avrebbe la conseguenza che si dovrebbe applicare in via esclusiva

la legislazione tedesca, senza che questa possa offrire alcunché all'interessato in materia di previdenza sociale. Questa complicazione nasce dal fatto che nell'ambito di un regime di assicurazioni sociali la qualità di persona coperta da assicurazione, quale considerata all'art. 1, lett. a), del regolamento, non deriva dalle attività lavorative dell'interessato, bensì dal suo status di residente. Il signor Zinnecker esprime la propria preferenza per l'interpretazione dell'art. 1, lett. a), proposta dalla commissione amministrativa (v. supra, punto 18).

44. Il *governo olandese* osserva, in via preliminare, che esso non condivide l'interpretazione secondo cui il signor Zinnecker non rientrerebbe nel campo di applicazione ratione personae del regolamento per quanto riguarda le attività da lui esercitate nei Paesi Bassi, perché una tale interpretazione implicherebbe che un lavoratore autonomo che svolga la propria attività lavorativa esclusivamente nei Paesi Bassi, ma risieda in un altro Stato membro, non potrebbe essere coperto da assicurazione nei Paesi Bassi e non potrebbe quindi rientrare nel campo di applicazione ratione personae del regolamento, mentre il regolamento n. 1390/81, recante modifica del regolamento n. 1408/71, aveva precisamente lo scopo di rendere quest'ultimo applicabile ai lavoratori autonomi in modo da eliminare per quanto possibile gli ostacoli alla libera circolazione che i regimi di previdenza sociale potevano comportare.

45. In seguito alla questione pregiudiziale sollevata dal giudice a quo, il governo olandese sostiene di esser giunto alla conclusione che ai sensi dell'art. 14 bis, initio e n. 2, del regolamento, in una situazione analoga a quella in esame va applicata soltanto la legislazione tedesca. Secondo il governo olandese, le disposizioni di cui all'art. 14 bis, initio e n. 4, non sono applicabili nel caso in cui l'interessato abbia o avesse la possibilità di concludere un'assicurazione facoltativa presso la «Rentenversicherung» tedesca. Questa conclusione non è assolutamente messa in discussione, sempre secondo il governo olandese, dal fatto che il signor Zinnecker non ha effettivamente sottoscritto alcuna assicurazione facoltativa nella Repubblica federale di Germania.

46. Il governo olandese aggiunge anche che non si può condividere, a suo avviso, un'interpretazione diretta ad escludere l'applicazione dell'art. 14 bis, initio e n. 2, del regolamento, in quanto il signor Zinnecker non era coperto da assicurazione per le attività lavorative da lui svolte nella Repubblica federale di Germania. Un'interpretazione di questo tipo svuoterebbe di ogni significato il disposto dell'art. 14 bis, n. 4, del regolamento, dal momento che esso riguarda appunto la situazione in cui una persona non sia coperta da assicurazione nello Stato in cui risiede (nel caso di specie, la Repubblica federale di Germania).

47. Viste tutte le considerazioni da esso svolte in merito alle prime tre questioni, il governo olandese non vede alcun motivo per affrontare la quarta e la quinta questione pregiudiziale.

Sulla quarta questione

48. Secondo il *signor Zinnecker*, la motivazione della citata sentenza 3 maggio 1990 lascia pensare che la quarta questione pregiu-

diziale debba essere risolta in senso affermativo. Detta motivazione ha, a suo avviso, una portata talmente generale da avere l'effetto di non consentire più che si introduca una distinzione riguardante i lavoratori autonomi.

49. Tuttavia, a suo parere, si può facilmente sostenere una tale distinzione nell'ambito del regime olandese di assicurazioni sociali, in quanto, in via di principio, detto regime vale per le persone residenti all'estero soltanto se esse svolgono un'attività lavorativa subordinata nei Paesi Bassi. Nel caso dei non residenti, tale regime è concepito come un'assicurazione che interessa esclusivamente i lavoratori subordinati. Secondo il signor Zinnecker sarebbe un passo notevolissimo se, sulla base del regolamento, i Paesi Bassi estendessero tale regime ad altri componenti della popolazione attiva, quali i lavoratori autonomi. Secondo il signor Zinnecker non sembra certo che il regolamento miri a tale risultato.

Sulla quinta questione

50. Il *signor Zinnecker* osserva che la quinta questione si pone soltanto se le attività esercitate dall'interessato nella Repubblica federale di Germania non sono prese in considerazione per la determinazione della legislazione applicabile e se, di conseguenza, egli è soggetto esclusivamente alla legislazione olandese.

51. Il signor Zinnecker sostiene che, benché si possa affermare che nei giorni in cui lavora in Germania l'interessato svolge attività lavorative, per quanto concerne l'applicazione dell'art. 13, n. 2, lett. b), del regolamento questi sono giorni «vuoti», esattamente come i giorni in cui egli non ha lavorato. Secondo il signor Zinnecker, dalla citata sentenza 3 maggio 1990 risulta che chi esercita attività lavorative subordinate soltanto in taluni giorni della settimana e soltanto nei Paesi Bassi, a motivo di queste attività, è soggetto per tutti i giorni della settimana alla legislazione olandese. A suo avviso, ciò vale anche, *mutatis mutandis*, in un caso quale quello di specie, in cui si tratta di attività autonome ed è giustificato, per lo meno, per il periodo che va dal 1° luglio 1982 alla fine di ottobre 1982, durante il quale il signor Zinnecker si è recato regolarmente a lavorare nei Paesi Bassi, mentre la sua situazione si è modificata a partire dalla fine di ottobre 1982.

52. Considerato tutto ciò, il signor Zinnecker ritiene che sorga la questione se una persona che si trovi nella sua situazione e che sia stata soggetta, da luglio a fine ottobre 1982, in maniera permanente ed esclusiva alla normativa olandese continui, di conseguenza, a rimanere soggetta a detta normativa, ancorché abbia cessato ogni attività nei Paesi Bassi e lavori esclusivamente in Germania, pur non rientrando nel campo di applicazione ratione personae del regolamento a seguito di tali attività esercitate nella Repubblica federale di Germania.

53. Secondo il signor Zinnecker la citata sentenza 12 giugno 1986, Ten Holder, (punti 14 e 15 della motivazione), in cui la Corte ha dichiarato che un lavoratore che ha cessato le sue attività, fintantoché non eserciti alcuna attività sul territorio di un altro Stato membro, resta soggetto alla legislazione dello Stato membro della sua ultima occupazione, si applica anche nel caso dei lavoratori autonomi.

54. Tuttavia, secondo il signor Zinnecker, sorge la questione se, per il fatto che l'interessato svolge attività lavorative in un altro Stato membro, egli cessi di essere soggetto alla legislazione dello Stato membro della sua ultima occupazione, anche se le nuove attività non lo fanno rientrare nel campo di applicazione ratione personae del regolamento. Egli osserva che questo risultato parrebbe un po' strano, in quanto all'interessato non sarebbe più applicabile la legislazione dello Stato membro dell'ultima occupazione senza che, in sostituzione di essa, gli si possa applicare un'altra legislazione in forza del titolo II del regolamento.

55. Secondo il signor Zinnecker bisogna, inoltre, tener conto della sentenza della Corte 21 febbraio 1991, causa C-140/88, Noij (Racc. pag. I-387), in cui, a suo parere, la Corte avrebbe, su questo punto, sfumato le considerazioni svolte nella citata sentenza 12 giugno 1986. Secondo il signor Zinnecker, qualora una persona svolga, esclusivamente nella Repubblica federale di Germania, attività lavorative che non gli consentano di rientrare nel campo di applicazione ratione personae del regolamento, non si può dire che essa abbia cessato la propria attività lavorativa né, *a fortiori*, che essa l'abbia cessata definitivamente. Per questo egli ritiene che una persona che si trovi nella sua situazione resti soggetta alla legislazione del paese della sua ultima occupazione, anche dopo la cessazione provvisoria della sua attività durante la stagione invernale 1982-1983.

56. Tuttavia, il signor Zinnecker si chiede dove si debba fissare il limite e se si possa ancora all'ora attuale applicare la legislazione olandese alla sua situazione, mentre egli lavora unicamente nella Repubblica federale di Germania oppure se ciò avverrà ancora fra dieci anni. In un caso del genere, egli sarebbe allora assicurato per sempre nei Paesi Bassi, dove potrebbe reclamare prestazioni pur non percependo più alcun reddito prodotto in Olanda, sul quale lo Stato olandese possa prelevare contributi.

57. A motivo di queste conseguenze estreme, che potrebbero verificarsi in numerosi casi, il signor Zinnecker suggerisce alla Corte di definire un criterio chiaro che consenta di determinare per quanto tempo resti soggetto alla legislazione di un paese in cui sia stato occupato in precedenza un lavoratore che sia andato ad esercitare in un altro Stato membro o al di fuori della Comunità attività lavorative che non gli attribuiscano la qualità di lavoratore subordinato o autonomo ai sensi del regolamento.

C. N. Kakouris
giudice relatore