CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 12 settembre 1996 *

1. Le questioni pregiudiziali sulle quali la Corte di giustizia deve pronunciarsi nel presente procedimento sono state sollevate dallo Hoge Raad dei Paesi Bassi (in prosieguo: lo «Hoge Raad») nell'ambito di un ricorso per cassazione, proposto dal signor de Jaeck avverso una sentenza del Gerechtshof di 's-Hertogenbosch (in prosieguo: il «Gerechtshof»).

2. La controversia trae origine dalla liquidazione di contributi per le assicurazioni sociali (volksverzekeringen), relativi al 1984, effettuata dallo Staatssecretaris van Financiën, per un importo pari a 13 665 fiorini olandesi (HFL) calcolato in base al reddito goduto dal signor de Jaeck nei Paesi Bassi in tale periodo, stimato pari a 212 342 HFL. Il provvedimento di liquidazione è stato oggetto di un reclamo da parte dell'interessato. L'amministrazione lo ha confermato. In seguito, il reclamante ha impugnato la relativa decisione innanzi al Gerechtshof, il quale l'ha annullata, riducendo l'importo da riscuotere a 8 233 HFL.

3. Secondo quanto è dato desumere dalla documentazione agli atti, il ricorrente è un cittadino belga il quale, durante il 1984, ha risieduto in Belgio insieme alla moglie, esercitando ivi un'attività di lavoro autonoma. Nel medesimo periodo, egli è stato direttore di una società a responsabilità limitata con sede nei Paesi Bassi, della quale era socio unico, incarico che ha svolto per due giorni lavorativi a settimana nel territorio dei Paesi Bassi.

4. Innanzi al Gerechtshof il signor de Jaeck ha allegato che egli non era obbligato a versare i contributi alle assicurazioni sociali dato che, sia nei Paesi Bassi sia in Belgio, egli aveva svolto un'attività di lavoro autonomo. Per tale motivo, in base all'art. 14 *bis*, n. 2, prima frase, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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, nel testo di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 [1] (in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»), l'unica legislazione a lui applicabile doveva ritenersi quella belga, poiché egli risiedeva in Belgio.

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001, che modifica ed aggiorna il regolamento (CEE) 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, ed il regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 230, pag. 6).

Per corroborare la tesi secondo la quale la sua attività lavorativa nei Paesi Bassi aveva un carattere autonomo, il signor de Jaeck si basa sulla giurisprudenza del Centrale Raad van Beroep di Utrecht in materia di previdenza sociale dei lavoratori subordinati secondo la quale, in un caso come il suo, nel quale il direttore è al tempo stesso socio unico di una società a responsabilità limitata, non può parlarsi di un rapporto di subordinazione tra lavoratore e datore di lavoro.

In subordine egli aggiunge che, avendo lavorato nei Paesi Bassi solo per due giorni lavorativi a settimana in tale anno, qualora egli fosse tenuto al versamento di premi, tale obbligo dovrebbe essere valutato pari ai 2/7 dell'aliquota massima di contribuzione.

5. L'Amministrazione contesta dette asserzioni, allegando che l'attività svolta dal signor de Jaeck nei Paesi Bassi dovrebbe essere qualificata come lavoro subordinato e che, per tale ragione, dovrebbe applicarsi la normativa olandese in relazione alle attività svolte nel suo territorio, in osservanza del combinato disposto dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 e dell'allegato VII, punto 1, del medesimo regolamento.

L'Amministrazione fa richiamo in merito alla giurisprudenza dello Hoge Raad in materia di imposta sui redditi da lavoro e di oneri contributivi in favore del sistema previdenziale, in accordo con la quale la mera circostanza che il direttore di una società a responsabilità limitata sia, al tempo stesso, socio di maggioranza di quest'ultima e possa pertanto esercitare il potere effettivo in assemblea generale non impedisce di qualificare il rapporto che lega l'uno all'altra come rapporto di lavoro.

6. Il Gerechtshof, nella sentenza ora oggetto di ricorso per cassazione, ha seguito la giurisprudenza dello Hoge Raad prima citata, sentenziando che il rapporto intercorso nel 1984 tra il ricorrente e la società a responsabilità limitata doveva qualificarsi come rapporto lavorativo agli effetti della Algemene Ouderdomswet (Legge sul regime generale delle pensioni di vecchiaia) e delle norme connesse, contenute nelle leggi che disciplinano le altre forme di assistenza previdenziale, e che pertanto al ricorrente andava applicato il combinato disposto dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 e dell'allegato VII, punto 1, del medesimo. Di conseguenza, occorrerebbe ritenere che, durante il 1984, egli sia stato soggetto alla legislazione previdenziale sia belga sia olandese.

Quanto al punto analizzato in subordine, il Gerechtshof ha dichiarato che il ricorrente, nel 1984, era soggetto all'imposta sui redditi da lavoro, che ha lavorato con regolarità nei Paesi Bassi in tale periodo e che doveva ritenersi soggetto al regime previdenziale generale, con l'obbligo di versare i relativi contributi per tutto l'anno e non solo per i due

giorni lavorativi a settimana durante i quali egli ha lavorato in detto paese.

7. Inoltre lo Hoge Raad, ai fini della soluzione del ricorso per cassazione, si chiede se il Gerechtshof (così come le parti) si sia basato su una premessa corretta nel ritenere che, per applicare le norme di conflitto di cui al titolo II del regolamento n. 1408/71, la questione vertente sul carattere subordinato o autonomo del lavoro svolto da una persona in uno Stato membro debba essere risolta in base al diritto di tale Stato. Una risposta in senso affermativo significherebbe che, per quanto concerne l'applicazione della normativa previdenziale olandese, il giudice potrebbe pronunciarsi in modo diverso secondo che la controversia abbia ad oggetto il regime previdenziale generale o il regime obbligatorio per i lavoratori subordinati.

8. In tale cornice lo Hoge Raad ha chiesto a questa Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1) Se per l'applicazione degli artt. 14 *bis* e 14 *quater* del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, la nozione di "attività subordinata" debba essere interpretata nel senso che in essa rientri il rapporto di lavoro di un amministratore, retribuito come direttore, di una società il cui capitale è ripartito in quote, il quale amministratore detiene anche una quota di maggioranza della società e quindi può esercitare un potere effettivo nell'assemblea generale della società.

2) Se, qualora per la soluzione della prima questione si debba far riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato, le norme di diritto comunitario consentano che — come nella presente fattispecie deriverebbe dall'applicazione del diritto nazionale dei Paesi Bassi — l'art. 14 *quater* del regolamento n. 1408/71 venga applicato in modo che una persona, come quella di cui trattasi nella prima questione, sia assicurata solo per una parte dei rischi coperti dal sistema previdenziale dello Stato membro interessato — nella presente fattispecie, quelli presi in considerazione dalle assicurazioni sociali —, e relativamente agli altri rischi coperti da tale sistema — nella presente fattispecie, quelli cui provvedono le assicurazioni per i lavoratori subordinati — non venga considerata assicurata, e di conseguenza sia tenuta al versamento dei contributi.

3) Se, qualora a seguito dell'applicazione di quanto disposto nell'art. 14 *quater*, n. 1, inizio e lett. b), del regolamento si applichi la normativa di due Stati membri, le norme di diritto comunitario ostino alla riscossione da parte di uno degli Stati membri dei contributi previdenziali in base alla sua normativa per l'attività svolta nel territorio di tale Stato membro — non per tutti i giorni della settimana — senza che al riguardo si tenga conto del fatto che forse in base

alla normativa dell'altro Stato membro vengono riscossi contributi relativamente all'attività lavorativa svolta nel territorio di tale Stato membro — durante i rimanenti giorni della settimana — e, in caso di soluzione affermativa di tale questione, entro quali limiti».

La normativa comunitaria

9. L'art. 1 del regolamento n. 1408/71 così dispone:

«(...)

a) I termini "lavoratore subordinato" e "lavoratore autonomo" 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 subordinati o autonomi;

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 subordinato o autonomo, oppure

— in mancanza di tali criteri, quando detta persona sia coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro un altro evento di cui all'allegato I, nel quadro di un regime organizzato a favore dei lavoratori subordinati o autonomi 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,

(...)».

10. Il titolo II del regolamento contiene un sistema completo di norme di conflitto al

fine di determinare la normativa applicabile alle persone soggette al regolamento medesimo. Il principio generale, enunciato nell'art. 13, n. 1, è quello della soggezione del lavoratore alla legislazione previdenziale di un solo Stato membro. Secondo questa disposizione:

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

11. L'art. 14 *bis* del regolamento n. 1408/71 stabilisce le norme particolari applicabili alle persone, diverse dai marittimi, che esercitano un'attività autonoma e non contiene il termine «subordinata», la cui interpretazione è richiesta dal giudice a quo. Ritengo tuttavia che la disposizione di questo articolo che esso ritiene rilevante ai fini della soluzione della controversia sia quella di cui al n. 2 del medesimo:

«2. La persona che di norma esercita un'attività autonoma 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 in cui risiede, essa è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio esercita la sua attività principale (...)».

12. L'art. 14 *quater* stabilisce le norme particolari applicabili alle persone che esercitano simultaneamente un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro ed un'attività autonoma nel territorio di un altro Stato membro. Ai sensi di questa disposizione, nella versione vigente all'epoca dei fatti [2]:

«1. La persona che esercita simultaneamente un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro ed un'attività autonoma nel territorio di un altro Stato membro è soggetta:

a) fatta salva la lettera b), alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio essa esercita un'attività subordinata;

b) nei casi menzionati nell'allegato VII, alla legislazione di ciascuno di tali Stati membri per quanto concerne l'attività esercitata nel loro territorio.

2 — Il regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1986, n. 3811, che modifica il regolamento (CEE) 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, ed il regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 355, pag. 5), applicabile a partire dal 1° gennaio 1987, ha modificato questo articolo, al fine di completarlo, così che esso disciplina al tempo stesso l'esercizio di due o più attività subordinate e autonome nel territori di due o più Stati membri.

2. Le modalità da applicazione del paragrafo 1, lettera b), saranno fissate in un regolamento che il Consiglio adotterà successivamente su proposta della Commissione».

13. Secondo il disposto dell'art. 14 *quinquies*:

«1. La persona di cui (...) all'articolo 14 *quater*, paragrafo 1, lettera a), è considerata, ai fini dell'applicazione della legislazione determinata conformemente a tali disposizioni, come se esercitasse l'insieme della sua o delle sue attività professionali nel territorio dello Stato membro in questione».

14. L'allegato I del regolamento, che contiene alcune definizioni di lavoratori autonomi, subordinati e di familiari per alcuni Stati membri, prevede, per quanto possa rilevare in questa sede:

«(...)

I. PAESI BASSI

Il termine "lavoratore autonomo", 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».

15. Per parte sua, l'allegato VII così dispone:

«[Applicazione dell'articolo 14 *quater*, paragrafo 1, lettera b)]

Casi in cui una persona è soggetta simultaneamente alla legislazione di due Stati membri

1. Esercizio di un'attività autonoma in Belgio e di un'attività subordinata in un altro Stato membro ad eccezione del Lussemburgo (...)».

16. Nel presente procedimento pregiudiziale hanno presentato osservazioni scritte il governo olandese e la Commissione. L'Amministrazione convenuta, lo Staatssecretaris van Financiën, ha comunicato alla Corte di aderire alle osservazioni presentate dal governo olandese. Il governo olandese, il Consiglio e la Commissione hanno risposto a taluni quesiti della Corte, dopo la chiusura

della fase scritta. In udienza sono comparsi il governo olandese, il governo del Regno Unito, il Consiglio e la Commissione.

perciò essenziale che la Corte precisi se, per l'applicazione del titolo II del regolamento n. 1408/71, l'espressione «sotto la direzione di un'altra persona» esiga che sussista un rapporto di subordinazione di fatto o se basti un rapporto di carattere meramente formale.

Sulla prima questione pregiudiziale

17. Il governo olandese propone di risolvere la prima questione in senso affermativo. Esso argomenta che sia la nozione di «persona che esercita un'attività subordinata», sia quella di «persona che esercita un'attività autonoma», di cui agli artt. 14 *bis* e 14 *quater* del regolamento n. 1408/71, differirebbero dalle nozioni di «lavoratore subordinato» e di «lavoratore autonomo» di cui all'art. 2 del medesimo, il quale ultimo delimita l'ambito di applicazione ratione personae del regolamento e la cui definizione è contenuta nel precedente art. 1, lett. a).

A tal riguardo esso afferma che sia il Trattato sia il regolamento n. 1408/71 e i regimi nazionali di previdenza sociale riconoscono una protezione più intensa al lavoratore subordinato che al lavoratore autonomo. Per questa ragione detto governo suggerisce di esaminare, in primo luogo, se questa protezione possa essere ottenuta interpretando in base a un criterio formale la nozione di rapporto di subordinazione, e, unicamente nel caso in cui né il criterio formale né quello materiale consentano di concludere a favore della qualifica di lavoratore subordinato, passare ad esaminare se ci si trovi in presenza di un lavoratore autonomo.

A suo parere, la nozione di «persona che esercita un'attività subordinata» dovrebbe determinarsi tenendo conto della definizione che la Corte ha dato della nozione di «lavoratore» ai fini dell'art. 48 del Trattato CE: «(...) la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione» [3], e considera

Esso aggiunge che, nel caso di specie, il rapporto tra il signor de Jaeck e la società a responsabilità limitata presenta i requisiti essenziali di un rapporto di lavoro: il ricorrente lavorava per detta società, era soggetto alla sua autorità e percepiva una retribuzione per le sue prestazioni. Ciò sarebbe sufficiente per considerare la sua attività come «subordinata». Per questo motivo la sua posizione non sarebbe disciplina dall'art. 14 *bis* del regolamento n. 1408/71, bensì dall'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), in combinato disposto con l'allegato VII, punto 1, del medesimo.

3 — Sentenza 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121, punto 17).

18. La Corte ha chiesto al governo olandese di indicarle quali siano gli eventi coperti dal regime di sicurezza sociale al quale il signor de Jaeck avrebbe dovuto versare i contributi nel 1984, e quali siano i presupposti di affiliazione. I primi, secondo le informazioni risultanti dalla risposta scritta, corrispondono alle prestazioni: di vecchiaia (Algemene Ouderdomswet), ai superstiti (Algemene Weduwen-en Wezenwet), di invalidità (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet), familiari (Algemene Kinderbijslagwet) e speciali in caso di malattia (Algemene Wet Beijzondere Ziektekosten). I presupposti di iscrizione, praticamente identici per tutta la suddetta normativa, sono: o la residenza nel territorio dei Paesi Bassi o, qualora si risieda in altro Stato, la soggezione all'imposta sui redditi da lavoro per un'attività subordinata esercitata nei Paesi Bassi, per la sussistenza della quale basta un rapporto di subordinazione meramente formale.

19. La Commissione, nelle sue osservazioni scritte, ricorda che il titolo II del regolamento n. 1408/71 contiene una serie di norme di conflitto applicabili alle persone che esercitano attività subordinate e/o autonome in due o più Stati membri contemporaneamente, e che detto titolo costituisce un sistema completo e omogeneo di norme di conflitto basato sul principio fondamentale, enunciato nell'art. 13, n. 1, secondo il quale dette persone sono soggette alle legislazione previdenziale di un unico Stato membro. La sola eccezione a tale principio, che non compariva nella proposta sottoposta al Consiglio e che è frutto di un emendamento proposto da quest'ultimo, è prevista nell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), il quale dispone che, nei casi elencati nell'allegato VII, si applicano cumulativamente la legislazione dello Stato membro in cui una persona esercita un'attività subordinata e quella dello Stato membro in cui la medesima esercita un'attività autonoma.

Per giungere a determinare la legislazione applicabile al signor de Jaeck si deve partire dal fatto non contestato che, nel 1984, egli ha esercitato un'attività autonoma in un Stato membro, vale a dire in Belgio. La natura delle attività dal medesimo esercitate nello stesso periodo nei Paesi Bassi non risulta tuttavia altrettanto chiara.

20. Questa situazione può essere risolta applicando l'art. 14 *bis*, n. 2, se l'attività esercitata nei Paesi Bassi ha avuto carattere autonomo, nel quale caso il signor de Jaeck andrebbe soggetto alla legislazione belga, giacché egli ha risieduto in tale paese nel 1984, esercitando inoltre ivi un'attività autonoma, oppure l'art. 14 *quater*, se detta attività ha avuto natura subordinata, nel quale caso egli andrebbe soggetto contemporaneamente alle legislazioni previdenziali belga e olandese per quanto concerne l'attività esercitata in ciascuno di tali Stati. Di conseguenza risulta essenziale poter determinare se l'attività esercitata dal signor de Jaeck nei Paesi Bassi durante tale anno sia stata di carattere subordinato o autonomo, nozioni non definite nel regolamento.

21. Considerando che le nozioni di «attività subordinata» e di «attività autonoma» non appaiono definite nel regolamento n. 1408/71, la Commissione suggerisce di partire dalle definizioni di «lavoratore subordinato» e di «lavoratore autonomo» contenute nell'art. 1 del medesimo, secondo il quale devono considerarsi tali le persone protette da un regime di sicurezza sociale previsto dalla legislazione di uno Stato membro che si applichi, rispettivamente, ai lavoratori subordinati o autonomi. Sarebbe quindi irrilevante a questi effetti la natura delle attività esercitate. Secondo l'opinione della Commissione, l'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71 andrebbe determinato in funzione del regime di sicurezza sociale al quale la persona è affiliata e non in funzione di nozioni più tipiche del diritto del lavoro. Dato che, allo stato attuale del diritto comunitario, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro determinare i requisiti del diritto o dell'obbligo di iscriversi a un regime previdenziale o a un determinato settore del medesimo, non resterebbe che attenersi alle disposizioni del diritto nazionale applicabile al caso concreto.

22. La Commissione afferma che la sua posizione potrebbe apparire in contrasto con la giurisprudenza della Corte, che ha definito l'ambito di applicazione ratione personae dell'art. 48 del Trattato e del regolamento (CEE) n. 1612/68 [4] (in prosieguo: il «regolamento n. 1612/68»), secondo la quale la nozione di lavoratore ha una portata di livello comunitario e deve definirsi secondo criteri oggettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro, tenendo conto dei diritti e degli obblighi delle persone interessate.

Essa aggiunge che tuttavia tale contrasto non sussiste, giacché sia l'art. 48 del Trattato, sia il regolamento n. 1612/68 riconoscono diritti di fonte comunitaria ai lavoratori migranti, per cui risulta necessario giungere a una definizione comunitaria che consenta di individuare chi ne sia beneficiario, mentre l'art. 51 del Trattato prevede solo il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale. Per questo motivo, per determinare chi possa avvalersi delle disposizioni di coordinamento contenute nel regolamento n. 1408/71, occorrerebbe verificare, caso per caso, chi siano le persone iscritte a tali regimi e, in funzione dell'iscrizione a un regime previdenziale per lavoratori subordinati o autonomi proprio di uno Stato membro, l'interessato rientrerebbe nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71.

23. L'opinione della Commissione è che, per sapere se un'attività debba essere considerata subordinata o autonoma, occorra verificare se lo Stato membro nel cui territorio essa viene esercitata la consideri attività subordinata o autonoma agli effetti dell'iscrizione ai propri regimi previdenziali. Nel caso di specie, la Commissione sottolinea che i Paesi Bassi non disporrebbero di un regime previdenziale applicabile ai lavoratori autonomi in quanto tali e, quando una persona non sia

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

iscritta presso il regime per i lavoratori subordinati, bensì unicamente presso il regime previdenziale generale, risulterebbe più difficile che in altri paesi individuare il tipo di attività ai fini dell'applicazione del regolamento.

Allo scopo di superare tali difficoltà, la Commissione raccomanda di tener conto della disposizione contenuta nell'art. 1, lett. a), punto ii), prevista per i regimi di sicurezza sociale che siano applicati a tutti i residenti o alla totalità della popolazione attiva in modo che, esaminando le modalità di gestione o di finanziamento del regime (primo trattino) o, in mancanza di tali criteri, utilizzando le regole elencate nel secondo trattino, che fanno rinvio alla definizione di cui all'allegato I del regolamento n. 1408/71, risulterebbe possibile stabilire se l'interessato sia iscritto in qualità di lavoratore subordinato o autonomo. La Commissione propone di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che, in applicazione degli artt. 14 *bis* e 14 *quater* del regolamento n. 1408/71, devono considerarsi «attività subordinate» e «attività autonome» quelle considerate tali dalla legislazione previdenziale dello Stato membro nel cui territorio esse vengono svolte.

24. Alla luce di tale risposta la Commissione afferma che risulterebbe possibile applicare al signor de Jaeck il titolo II del regolamento. Non ci sarebbe nessun dubbio sul fatto che, in Belgio, secondo la legislazione previdenziale dovrebbe ritenersi che egli abbia esercitato un'attività autonoma. Nei Paesi Bassi, malgrado la risposta non risulti altrettanto semplice, la Commissione giunge alla conclusione che, in termini di legislazione previdenziale, egli abbia esercitato un'attività subordinata, nel qual caso la sua posizione rientrerebbe nell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), e ciò significherebbe che al ricorrente dovrebbero applicarsi simultaneamente le legislazioni di entrambi gli Stati membri.

25. Dopo la chiusura della fase scritta la Commissione è stata invitata dalla Corte a rispondere ad alcuni quesiti. In particolare le si è chiesto, in primo luogo, di precisare se occorra interpretare allo stesso modo le nozioni di persone che esercitano un'attività subordinata o autonoma, di cui al titolo II del regolamento, e le definizioni di «lavoratore subordinato» e di «lavoratore autonomo», di cui all'art. 1, lett. a). In secondo luogo le si è chiesto di illustrare con esempi la sua affermazione secondo la quale, se, per definire la nozione di attività subordinata e di attività autonoma, ai fini dell'applicazione del titolo II del regolamento, si facesse ricorso al diritto del lavoro, la conseguenza sarebbe, in certi casi, l'impossibilità di applicare le norme di conflitto a persone rientranti nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento.

26. Rispetto alla prima questione essa afferma che, per sapere se una persona debba essere considerata lavoratore subordinato o autonomo o persona non appartenente a nessuna di queste categorie, occorrerebbe rispondere alle seguenti questioni: in primo luogo, se essa rientri nell'ambito di applica-

zione ratione personae del regolamento (titolo I); in caso affermativo, quale sia la legislazione ad essa applicabile (titolo II) dal momento che quest'ultima può essere diversa da quella in base alla quale sia stata determinata la qualifica di lavoratore subordinato o autonomo [5] e, in ultimo, se, in applicazione di questa normativa, l'interessato sia tutelato come lavoratore subordinato, come lavoratore autonomo o sia privo di copertura [6].

In breve, all'atto di applicare il titolo II non è sempre possibile sapere se, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del regolamento, l'interessato vada classificato come lavoratore subordinato o autonomo. Per questo motivo, il titolo II non si basa su queste nozioni, ma rinvia alla natura delle attività svolte, nella speranza che la legislazione applicabile in forza di detto titolo si pronunci definitivamente al riguardo. Per esempio, è possibile che una persona eserciti un'attività autonoma in uno Stato membro e che, in applicazione delle norme di conflitto, sia soggetta unicamente alla legislazione previdenziale di un altro Stato membro nel quale esercita un'attività subordinata, nel qual caso non potrà essere considerata lavoratore autonomo in applicazione delle altre disposizioni del regolamento.

27. Per rispondere al secondo quesito, la Commissione illustra i seguenti esempi:

1) In primo luogo essa allega che, secondo la normativa tedesca, gli studenti sono iscritti al regime previdenziale applicabile ai lavoratori subordinati. Per tale motivo, ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento, essi devono essere considerati lavoratori e devono ritenersi inclusi nel suo ambito di applicazione ratione personae. Se, in applicazione del titolo II, si dovessero seguire i criteri propri del diritto del lavoro, risulterebbe impossibile decidere se si tratti di persone che esercitano un'attività subordinata o un'attività autonoma, dato che non esercitano nessuna attività economica, e parimenti decidere quale legislazione sarebbe loro applicabile ai fini del regolamento n. 1408/71 durante un soggiorno in un altro Stato membro.

2) In secondo luogo essa allega che, se si dovesse seguire la definizione di lavoratore fornita dalla Corte in sede di applicazione dell'art. 48 del Trattato, una persona che svolga un'attività subordinata di scarsa rilevanza, come può essere l'impiego di due giorni a settimana per due ore al giorno svolto dal signor Kits van

5 — Ciò è quanto si è verificato nella causa C-212/92, Zinnecker, decisa con sentenza 13 ottobre 1993 (Racc. pag. I-5023). L'interessato, cittadino tedesco, residente in Germania, che esercitava un'attività autonoma per circa la metà del tempo in questo Stato e per l'altra metà nei Paesi Bassi, doveva, in applicazione della legislazione olandese, considerarsi compreso nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento (titolo I), però la legislazione che risultava a lui applicabile era quella dello Stato membro di residenza (art. 14 bis del titolo II).

6 — La conclusione alla quale si giunse nella sentenza Zinnecker, citata nella precedente nota 5, è stata che l'interessato non era coperto da assicurazione in nessuno dei due Stati, giacché la normativa tedesca prevedeva unicamente un'assicurazione volontaria per le persone che si trovassero in tale posizione e il signora Zinnecker aveva deciso di non affiliarsi a detto regime.

Heijningen, non potrebbe essere considerata come persona che svolga un'attività né subordinata né autonoma. Nella causa cui si fa riferimento [7], tuttavia, la Corte ha dichiarato che una persona rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71 se soddisfa i requisiti imposti dalle disposizioni di cui al combinato disposto degli artt. 1, lett. a), e 2, n. 1, indipendentemente dal tempo che dedica all'esercizio della sua attività.

La Commissione conclude affermando che sarebbe preferibile seguire il criterio fissato nella cornice della legislazione sociale poiché sarebbe dimostrato che, nell'ambito interno, sia la dottrina sia la giurisprudenza incontrano grandi difficoltà al momento di distinguere tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi ai fini dell'applicazione della propria normativa giuslavoristica.

28. In base alla formulazione della questione pregiudiziale deduco che il giudice nazionale, partendo dal fatto che la nozione di «attività subordinata» non appare definita nel regolamento n. 1408/71, chiede alla Corte che essa supplisca a questa carenza, formulando una definizione comunitaria di cosa debba intendersi per tale attività, così come essa ha fatto con nozioni quali quella di «lavoratore» ai fini dell'applicazione dell'art. 48 del Trattato, di «persona che eserciti un'attività non salariata», ai fini dell'applicazione dell'art. 52 del Trattato, o di «lavoratore subordinato o assimilato», agli effetti dell'applicazione della normativa previdenziale comunitaria.

Rispetto alla prima nozione, secondo una costante giurisprudenza di questa Corte, «la nozione di lavoratore ha portata comunitaria e non va interpretata restrittivamente. Per essere qualificato lavoratore, un soggetto deve svolgere attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie. La caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è il fatto che una persona fornisca per un certo periodo di tempo, a favore e sotto la direzione di un'altra persona, prestazioni in contropartita delle quali percepisce una retribuzione» [8].

Interpretando questa definizione *a contrario* la Corte ha ritenuto, nella sua recente sentenza Asscher [9], che l'attività dell'attore nella causa principale, il quale esercitava nei Paesi Bassi l'incarico di direttore di una società della quale era l'unico azionista, ipotesi analoga a quella del signor de Jaeck, non si svolgeva nell'ambito di un rapporto di subordinazione, ragion per cui egli non poteva essere considerato come un «lavoratore» ai sensi

7 — Sentenza 3 maggio 1990, causa C-2/89, Kits van Heijningen (Racc. pag. I-1755).

8 — Sentenze 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini (Racc. pag. I-1071, punto 14), e 21 giugno 1988, causa 197/86, Brown (Racc. pag. 3205, punto 21).

9 — Sentenza 27 giugno 1996, causa C-107/94, Asscher (Racc. pag. I-3089, punto 26).

dell'art. 48 del Trattato, ma come una «persona che esercita un'attività autonoma» *ai sensi dell'art. 52 del Trattato* [10].

Quanto alla terza nozione la Corte ha dichiarato, nella sentenza Unger [11], che l'espressione «lavoratore subordinato o assimilato» usata dal regolamento n. 3 [12] (in prosieguo: il «regolamento n. 3») ha valore solo nei limiti della nozione di «lavoratore» contemplata dal Trattato e che il citato regolamento si limita ad applicare. Detta espressione, destinata a chiarire la nozione di «lavoratore» agli effetti del regolamento n. 3, ha quindi, come quest'ultima, significato comunitario. Quand'anche, in ipotesi, l'espressione «lavoratore subordinato o assimilato» ricorresse nella legislazione di ciascuno Stato membro, essa potrebbe non avere ovunque lo stesso significato ed analoga portata, di guisa che è impossibile stabilirne il contenuto richiamandosi alle analoghe espressioni che possono ritrovarsi nelle leggi interne. La nozione di «lavoratore subordinato o assimilato» ha pertanto un significato comunitario e comprende tutti coloro i quali, in quanto tali e senza riguardo al modo in cui vengono denominati, sono tutelati dai vari sistemi nazionali di previdenza sociale. Questo principio, di fonte giurisprudenziale, è stato incorporato dal regolamento n. 1408/71 e appare sancito, in concreto, nell'art. 1, lett. a), di quest'ultimo.

10 — Il corsivo è mio.

11 — Sentenza 19 marzo 1964, causa 75/63, Unger (Racc. pag. 349, in particolare pag. 364).

12 — Regolamento (CEE) del Consiglio n. 3, per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (GU 1958, pag. 561).

29. Debbo riconoscere, come già fatto in sede di conclusioni nella causa Hervein [13], che, dato che buona parte delle disposizioni integranti il sistema di conflitto di norme di cui al titolo II del regolamento n. 1408/71 è destinata a determinare la legislazione applicabile alla «persona che esercita un'attività subordinata» e alla «persona che esercita un'attività autonoma», secondo che dette attività vengano esercitate in uno o in più Stati membri, la loro applicazione naturalmente risulterebbe in pratica più facile se si potesse disporre di una definizione di entrambe le nozioni applicabile in modo uniforme all'interno della Comunità.

Ma finora il legislatore non ha fornito tale definizione, giacché, come ho indicato, essa non compare in nessun regolamento comunitario sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Quanto alla giurisprudenza, benché la Corte abbia chiarito, nella sentenza Van Poucke [14], che l'attività lavorativa svolta in quanto pubblico dipendente da una persona che rientra nell'ambito di applicazione del regolamento è un'attività lavorativa subordinata ai sensi dell'art. 14 *quater*, essa non ha definito che cosa debba intendersi con tale nozione in termini generali. Né la Corte si è comportata diversamente nella sentenza van

13 — Conclusioni presentate l'11 luglio 1996 nella causa C-221/95, Hervein, decisa con sentenza 30 gennaio 1997 (Racc. pag. I-609).

14 — Sentenza 24 marzo 1994, causa C-71/93, Van Poucke (Racc. pag. I-1101). Il signor Van Poucke esercitava una doppia attività professionale: medico militare in Belgio e libero professionista nei Paesi Bassi. Per quest'ultima attività gli era stato imposto il versamento di contributi all'ente previdenziale belga per i lavoratori autonomi. Per il combinato disposto degli artt. 14 *quater*, n. 1, lett. a), e 14 *quinquies*, n. 1, esercitando simultaneamente un'attività lavorativa subordinata in Belgio e un'attività lavorativa autonoma nei Paesi Bassi, egli è stato riconosciuto soggetto, per quest'ultima attività, alla corrispondente normativa belga come se avesse svolto detta attività lavorativa autonoma in Belgio.

Roosmalen [15], nella quale essa ha affermato che la nozione di «lavoratori non salariati» ai sensi dell'art. 1, lett. a), iv), del regolamento, concernente l'ipotesi dell'assicurazione volontaria, si applica a persone che, senza essere legate da un contratto di lavoro o fuori dell'esercizio di una professione indipendente o della gestione autonoma di un'impresa, svolgano o abbiano svolto un'attività lavorativa nell'ambito della quale ricevano prestazioni che consentano loro di sovvenire, in tutto o in parte, alle proprie esigenze; ciò vale anche se dette prestazioni siano corrisposte da terzi beneficiari dell'attività di un prete missionario.

30. Concordo con l'opinione della Commissione quando essa rileva che il fattore decisivo per risolvere la questione se una persona rientri nell'ambito di applicazione del regolamento consiste nella sua affiliazione a un regime di previdenza sociale di uno Stato membro per i lavoratori subordinati o autonomi e che, ai fini dell'applicazione del regolamento, all'atto di decidere se un'attività debba essere considerata subordinata o autonoma, ci si debba attenere, caso per caso, alla valutazione dello Stato membro di cui trattasi, formulata in sede di applicazione della sua legislazione sociale.

31. In accordo con una costante giurisprudenza, «(...) spetta alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare le condizioni del diritto o dell'obbligo di affiliarsi ad un regime di previdenza sociale o a questo o a quel ramo di tale regime, purché non venga operata a questo proposito alcuna discriminazione tra i cittadini dello Stato ospitante e i cittadini degli altri Stati membri» [16].

32. Ciò nonostante ritengo opportuno ricordare che, benché gli Stati membri siano, in linea di principio, competenti a determinare i requisiti per l'affiliazione ai propri regimi nazionali di previdenza sociale, essi non sono legittimati a determinare l'ambito di applicazione territoriale della propria legislazione, poiché tale materia spetta, per intero, al diritto comunitario. Nella sentenza Ten Holder [17], la Corte ha dichiarato che in effetti le disposizioni del titolo II costituiscono un sistema di norme di conflitto la cui completezza priva il legislatore di ogni Stato membro del potere di determinare l'ambito e le condizioni di applicazione della sua legislazione nazionale per quanto riguarda le persone che vi sono soggette ed il territorio all'interno del quale le norme nazionali dispiegano la loro efficacia.

33. Alla luce di queste considerazioni, propongo di risolvere la prima questione pregiudiziale dichiarando che il termine «subordinata» contenuto nel titolo II del regolamento n. 1408/71 designa l'attività considerata tale, agli effetti dell'applicazione del regime previ-

15 — Sentenza 23 ottobre 1986, causa 300/84, van Roosmalen (Racc. pag. 3097). Anche in tale ipotesi si trattava di applicare la legislazione olandese.

16 — Sentenza 25 febbraio 1986, causa 254/84, De Jong (Racc. pag. 671, punto 13). V., parimenti, sentenze 12 luglio 1979, causa 266/78, Brunori (Racc. pag. 2705, punto 6); 24 aprile 1980, causa 110/79, Coonan (Racc. pag. 1445, punto 12); 23 settembre 1982, causa 275/81, Koks (Racc. pag. 3013, punto 9), e causa 276/81, Kuijpers (Racc. pag. 3027, punto 14); 24 settembre 1987, causa 43/86, De Rijke (Racc. pag. 3611, punto 12); 18 maggio 1989, causa 368/87, Hartmann Troiani (Racc. pag. 1333, punto 21), e 20 ottobre 1993, causa C-297/92, Baglieri (Racc. pag. I-5211, punto 13).

17 — Sentenza 12 giugno 1986, causa 302/84, Ten Holder (Racc. pag. 1821, punto 21).

denziale, dalla normativa dello Stato membro nel cui territorio essa viene esercitata.

34. Sulla base di questa soluzione il giudice nazionale dovrà, tenendo conto dell'art. 1, lett. a), punto ii), primo e secondo trattino, del regolamento n. 1408/71, determinare se, nei Paesi Bassi, il signor de Jaeck avrebbe dovuto iscriversi e versare i contributi a un regime previsto per i lavoratori subordinati o autonomi. Nel primo caso, la sua posizione ricadrebbe nel disposto dell'art. 14 *bis*, n. 2, e l'interessato sarebbe stato soggetto unicamente alla legislazione belga, come se avesse esercitato la totalità delle sue attività in Belgio, mentre, nel secondo, sarebbe applicabile l'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), e conseguentemente egli sarebbe stato soggetto contemporaneamente alla normativa previdenziale di entrambi gli Stati, con riferimento all'attività esercitata in ciascuno di essi.

Al momento di determinare se, nei Paesi Bassi, il signor de Jaeck avrebbe dovuto iscriversi e versare contributi a un regime previsto per i lavoratori subordinati o autonomi, il giudice nazionale dovrà ugualmente tenere in considerazione la sentenza pronunciata da questa Corte nella causa Asscher [18], avente ad oggetto un'ipotesi concreta fortemente analoga a quella di specie. Infatti, come è dato rilevare dalla citata sentenza, il signor Asscher, cittadino olandese, lavorava nei Paesi Bassi come direttore di una società a responsabilità limitata della quale era l'unico azionista ed esercitava contemporaneamente un'attività professionale in Belgio come amministratore di un'altra società, per la quale egli svolgeva la sua attività solo all'interno di detto Stato. Il signor Asscher era stato iscritto al regime olandese delle assicurazioni sociali generali fino al trasferimento della sua residenza in Belgio, nel maggio 1986. Da allora egli non era stato più assoggettato all'obbligo di versare contributi per le assicurazioni sociali generali olandesi ed era stato soggetto esclusivamente alla normativa belga in materia previdenziale e, al momento dei fatti, era obbligatoriamente soggetto al regime dei lavoratori autonomi.

18 — Citata nella precedente nota 9, punti 2, 10, 11 e 17.

Sulla seconda questione pregiudiziale

35. Con tale questione il giudice nazionale chiede, nel caso in cui la legislazione olandese risultasse applicabile in forza dell'art. 14 *quater* del regolamento n. 1408/71 — cosa che avverrebbe se l'attività svolta dal signor de Jaeck nei Paesi Bassi dovesse essere considerata un'attività subordinata ai fini dell'applicazione della legislazione previdenziale di questo paese —, se il diritto comunitario consenta che una persona che si trovi in tale situazione sia assicurata solo con riferimento a una parte degli eventi coperti dal sistema previdenziale di detto Stato membro, vale a dire rispetto a quelli previsti dal regime previdenziale generale, e non in relazioni a tutti quelli che fanno parte dell'assicurazione alla quale siano iscritti i lavoratori subordinati.

36. Il governo olandese suggerisce di rispondere in senso affermativo a tale questione. Esso rileva che, sin dal 1985 e dopo una sentenza pronunciata dal Centrale Raad van Beroep, la copertura in materia previdenziale di cui goda il direttore di una società che sia, al tempo stesso, azionista principale della medesima non concerne più certi eventi per i quali era previsto il versamento di contributi in funzione della retribuzione riscossa in passato, vale a dire, la malattia, l'invalidità e la disoccupazione, mentre rimane valida unicamente per le seguenti prestazioni: di vecchiaia, per i superstiti, di invalidità (diritto a prestazioni minime), di malattia (prestazioni speciali) e prestazioni familiari.

Esso aggiunge che, secondo quanto dichiarato dalla Corte, spetta alla normativa degli Stati membri stabilire i requisiti di iscrizione a un regime previdenziale obbligatorio o facoltativo, sempre che le norme vengano applicate senza dar luogo a discriminazioni a danno dei cittadini degli altri Stati membri in rapporto ai propri, e che le norme di conflitto contenute nel titolo II hanno come solo scopo quello di determinare la legislazione applicabile e non possono far sì che una persona resti assicurata rispetto a certi eventi, contrariamente a quanto previsto dalla detta normativa.

37. La Commissione ricorda che il regolamento n. 1408/71 ha come obiettivo il coordinamento e non l'armonizzazione dei regimi di previdenza sociale degli Stati membri, e che questi ultimi rimangono liberi di decidere i requisiti di iscrizione, nel rispetto del principio di non discriminazione. Da ciò si deduce che, se la normativa di uno Stato membro risulta applicabile in base al titolo II, restano validi i requisiti che essa impone per l'iscrizione a un regime o a un determinato settore di quest'ultimo.

Essa suggerisce parimenti di risolvere in senso affermativo la seconda questione, nei seguenti termini: nei casi in cui l'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 risulta applicabile, le norme relative al diritto o all'obbligo di iscrizione a un sistema previdenziale o a un settore in particolare di quest'ultimo sono quelle stabilite da ciascuna delle due legislazioni applicabili, sempreché non venga sancita nessuna differenza tra i propri cittadini e i cittadini degli altri Stati membri.

38. Aderisco all'opinione espressa sia dal governo olandese sia dalla Commissione sul punto e agli argomenti da essi dedotti.

Ritengo che la ragione per la quale il giudice nazionale ha sollevato tale questione consista nel fatto che, se l'attività svolta dal signor de Jaeck nei Paesi Bassi dovesse risultare di natura subordinata, potrebbe sembrare strano che il diritto comunitario consenta che egli non rimanga tutelato contro eventi del tutto tipici dei regimi di sicurezza sociale per i lavoratori subordinati quale, ad esempio, la disoccupazione.

Ciò nonostante, come hanno affermato a ragione il governo olandese e la Commissione, occorre tener conto, da un lato, del fatto che le disposizioni del titolo II del regolamento n. 1408/71, del quale fa parte l'art. 14 *quater*, costituiscono un sistema completo e uniforme di norme di conflitto, il cui obiettivo è di determinare la legislazione nazionale applicabile alle persone soggette al regolamento, e non di fissare i requisiti per l'acquisto del diritto o per la nascita dell'obbligo di iscriversi a un regime di sicurezza sociale o a uno o all'altro settore di detto regime; e, dall'altro, del fatto che, allo stato attuale del diritto comunitario, spetta alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare sia il diritto o l'obbligo di iscrizione ai propri sistemi previdenziali, sia i presupposti, sempreché tali norme si applichino senza operare discriminazioni tra i propri cittadini e i cittadini degli altri Stati membri.

39. Da ciò deduco che, qualora l'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), sia applicabile al signor de Jaeck, nel 1984 egli sarà stato soggetto al contempo alla legislazione previdenziale dei due Stati membri, ciascuna caratterizzata da specifici presupposti di iscrizione e di copertura.

40. Alla luce degli argomenti illustrati, propongo di risolvere la seconda questione pregiudiziale dichiarando che quando la legislazione olandese risulta applicabile in virtù dell'art. 14 *quater* del regolamento n. 1408/71, il diritto comunitario non osta a che una persona nella situazione del signor de Jaeck risulti assicurata solo con riferimento a una parte degli eventi coperti dal sistema di previdenza sociale dei Paesi Bassi, vale a dire, a quelli previsti dal sistema previdenziale generale, e non rispetto agli altri eventi coperti da detto sistema, vale a dire, quelli previsti nell'ambito della previdenza obbligatoria per i lavoratori subordinati.

Sulla terza questione pregiudiziale

41. Ritengo che, con tale questione, il giudice nazionale chieda se, nel caso in cui l'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 sia applicabile, il diritto comunitario osti a che uno degli Stati membri di cui trattasi calcoli i contributi dovuti da un iscritto che lavori nel suo territorio solo per un numero limitato di giorni della settimana senza tener conto dei contributi già versati dalla medesima persona in un altro Stato membro per l'attività ivi svolta nei giorni rimanenti, vale a dire, se il fatto che, in applicazione del regolamento n. 1408/71, una persona sia soggetta al tempo stesso alla legislazione di due Stati membri produca effetti sul calcolo dei contributi che detta persona deve versare in entrambi gli Stati.

42. Il governo olandese suggerisce di risolvere tale questione in senso negativo. Esso sottolinea che una persona nella posizione

del signor de Jaeck è soggetta alla legislazione previdenziale dei due Stati membri non alternativamente, bensì simultaneamente. In ciò consisterebbe la differenza con la situazione esaminata in occasione della sentenza Perenboom [19], nella quale la Corte ha dichiarato che, nel caso di un lavoratore che era soggetto, per una parte dell'anno, alla normativa tedesca, e durante l'altra a quella olandese, uno Stato membro non poteva esigere contributi sulla retribuzione percepita in un altro Stato membro, nel periodo in cui la legislazione applicabile era quella di quest'ultimo.

Viceversa, in virtù della regola posta dall'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, lo Stato membro la cui legislazione sia applicabile all'attività subordinata può esigere, alle condizioni dallo stesso stabilite, i contributi corrispondenti alle retribuzioni percepite, e non può, in nessun caso, esigere contributi per i redditi ottenuti nel medesimo periodo dall'esercizio di un'attività autonoma in un altro Stato membro.

Esso afferma, in ultimo, che il signor de Jaeck deve essere soggetto alla legislazione olandese per tutta la settimana e che i contributi previdenziali devono essere prelevati sul totale dei redditi da lui percepiti per il suo lavoro nel territorio dei Paesi Bassi; a tal fine, il calcolo deve essere operato come se l'attività sia stata esercitata a tempo pieno e non a tempo parziale.

43. Anche la Commissione suggerisce di rispondere al giudice nazionale in senso negativo. Essa osserva, in primo luogo, che, nei casi in cui si applica l'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, la riscossione dei contributi può compiersi solo sui redditi percepiti nello Stato membro di cui trattasi e in nessun caso su quelli ottenuti nell'altro Stato, soluzione che le sembra accettabile alla luce delle disposizioni contenute solitamente nelle convenzioni concluse per evitare la doppia imposizione.

In secondo luogo, essa esamina l'argomento che il signor de Jaeck deduce in subordine, secondo il quale, nel suo caso, il limite massimo dei contributi al regime previdenziale generale nei Paesi Bassi (pari all'epoca a 62 850 HFL) dovrebbe essere diminuito in funzione del numero di giorni di svolgimento della sua attività e che, poiché egli lavorava solo per due giorni a settimana, detto limite dovrebbe essere abbassato ai 2/7 dell'importo. La Commissione contesta tale argomento, affermando che non esiste nessuna disposizione nel regolamento n. 1408/71 che obblighi i poteri pubblici di uno Stato membro ad applicare norme speciali per il calcolo dei contributi nel caso in cui l'interessato ne versi al tempo stesso in

19 — Sentenza 5 maggio 1977, causa 102/76, Perenboom (Racc. pag. 815).

un altro Stato membro e che, in mancanza di disposizioni del diritto comunitario in materia, la legislazione nazionale che disciplina il calcolo dei contributi per le attività esercitate nel territorio dello Stato interessato va applicata senza limitazione alcuna.

44. Aderisco agli argomenti dedotti sia dal governo olandese sia dalla Commissione per risolvere la presente questione. Mi pare che non sussistano dubbi sul fatto che, qualora risulti applicabile l'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, il lavoratore sia soggetto contemporaneamente, non successivamente, alla legislazione di entrambi gli Stati per quanto concerne l'attività esercitata nel loro territorio e che, in assenza di una norma di diritto comunitario che obblighi i poteri pubblici di uno Stato membro ad applicare regole speciali per il calcolo dei contributi quando l'interessato sia obbligato a versare questi ultimi nel contempo in un altro Stato membro, debba applicarsi senza limitazione alcuna la rispettiva legislazione nazionale in materia.

45. Di conseguenza, propongo di risolvere la terza questione pregiudiziale dichiarando che, in applicazione dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, il diritto comunitario non impone agli Stati membri di prendere in considerazione, per il calcolo dei contributi che l'interessato deve versare nel territorio in cui esercita le attività subordinate, il fatto che egli sia parimenti tenuto a versare contributi per l'esercizio di attività autonome in un altro Stato membro, e che tuttavia il medesimo diritto osta a che vengano riscossi contributi nel primo Stato sui redditi che l'interessato abbia ottenuto nel secondo e viceversa.

46. Dopo avere esaurientemente analizzato le tre questioni pregiudiziali sottoposte dallo Hoge Raad, debbo nondimeno manifestare la mia perplessità, così come ho già fatto nelle conclusioni da me pronunciate nella causa Hervein [20], alla luce del risultato che si ottiene applicando il combinato disposto dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 e dell'allegato VII del medesimo.

47. Infatti, in primo luogo, quando la normativa comunitaria applicabile ai lavoratori migranti in materia previdenziale era contenuta nel regolamento n. 3, la Corte, nella sentenza Nonnenmacher [21], dovendo decidere se l'applicazione obbligatoria della legislazione dello Stato in cui si è occupato il lavoratore escluda l'applicazione della legislazione di qualsiasi altro Stato membro, ha già dichiarato che l'art. 12 del citato regolamento, contenuto nel titolo II di quest'ultimo, dedicato, così come il titolo II del regolamento n. 1408/71, alle norme di con-

20 — Citata nella precedente nota 13. In questa causa, l'applicazione dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), interessa un cittadino francese il quale ha esercitato, per vari anni, un'attività molto simile in Francia e in Belgio: in concreto, egli è stato presidente-direttore generale e amministratore delegato in varie società anonime. In Francia egli è iscritto al regime previdenziale per i lavoratori subordinati e l'ente competente belga reclama da lui parimenti il versamento di contributi al regime previdenziale per i lavoratori autonomi.

21 — Sentenza 9 giugno 1964, causa 92/63, Nonnenmacher (Racc. pag. 553, in particolare, pag. 569).

flitto destinate a determinare la normativa applicabile alle persone rientranti nel suo ambito di applicazione, non proibiva l'applicazione della legislazione di uno Stato membro diverso da quello in cui lavorava l'interessato, a meno che quest'ultimo non fosse obbligato a versare dei contributi ad un ente previdenziale non in grado di garantirgli ulteriori vantaggi previdenziali in ordine allo stesso rischio e per lo stesso periodo. Parimenti, nella sentenza van der Vecht [22], la Corte ha affermato che l'art. 12 del regolamento n. 3 mira ad impedire ogni cumulo nell'applicazione delle legislazioni nazionali che possa far aumentare inutilmente gli oneri contributivi previdenziali sia del lavoratore sia del datore di lavoro e che l'art. 12 vieta agli Stati membri diversi da quello sul cui territorio è occupato il lavoratore di applicare a quest'ultimo la loro legislazione in materia di previdenza sociale, qualora tale applicazione implichi, nei confronti dei lavoratori o dei datori di lavoro, un aumento degli oneri non compensato da una maggior tutela previdenziale.

48. In secondo luogo, quando il regolamento n. 1408/71 era applicabile solo ai lavoratori subordinati e ai loro familiari, non sussisteva il fenomeno della soggezione di una medesima persona alla legislazione previdenziale di due Stati membri. La disposizione avente questo tenore fu introdotta dal regolamento (CEE) n. 1390/81 [23], il quale ha esteso ai lavoratori non salariati e ai loro familiari il regolamento n. 1408/71 e che è entrato in vigore il 1° luglio 1982 (in prosieguo: il «regolamento n. 1390/81»), che non figurava neppure nella proposta presentata dalla Commissione al Consiglio. La preannunciata regolamentazione delle modalità di applicazione del n. 1, lett. b), che, secondo quanto disposto dall'art. 14 *quater*, n. 2, avrebbe dovuto essere fissata con regolamento del Consiglio su proposta della Commissione, è stata attuata con il regolamento n. 3811/86 [24], entrato in vigore il 1° gennaio 1987.

49. Mi domando sino a che punto questa disciplina possa considerarsi compatibile con i principi che reggono la libera circolazione dei lavoratori e il diritto di stabilimento, proclamati negli artt. 48 e 52 del Trattato, nell'interpretazione datane dalla Corte, la quale ha dovuto pronunciarsi in varie occasioni sulla loro applicazione a fattispecie assai analoghe a quella qui in esame, salvo per il fatto che, all'epoca in cui si erano verificati i fatti allora giudicati, l'entrata in vigore del regolamento n. 1390/81 non era ancora avvenuta.

50. Nella sentenza Stanton [25] l'attore, cittadino britannico, che svolgeva attività di lavoratore dipendente nel Regno Unito e versava a tal titolo contributi al regime previdenziale inglese dei lavoratori dipendenti, svolgeva, al tempo stesso, funzioni di amministratore in seno ad una società belga di assicurazioni, filiale della società inglese di cui lo stesso era impiegato. In ragione di detta attività, le autorità belghe avevano proceduto ad affiliarlo d'ufficio al proprio regime previdenziale per i lavoratori autonomi. L'Institut

22 — Sentenza 5 dicembre 1967, causa 19/67, van der Vecht (Racc. pag. 407, in particolare, pag. 418).

23 — Regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1981, n. 1390, che estende ai lavoratori non salariati e ai loro familiari il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 143, pag. 1).

24 — Citato nella precedente nota 2. A partire dalla sua entrata in vigore, l'art. 14 *quater* ebbe una nuova formulazione, priva del n. 2.

25 — Sentenza 7 luglio 1988, causa 143/87, Stanton (Racc. pag. 3877).

national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (in prosieguo: l'«Inasti») pretendeva dal signor Stanton e, come obbligato in solido, dalla società assicuratrice il pagamento dei corrispondenti contributi.

Nella sentenza Wolf [26], la quale riguardava un ingegnere chimico, di nazionalità tedesca, che esercitava al contempo un'attività subordinata nella Repubblica federale di Germania e l'incarico di amministratore di una società con sede in Belgio, l'Inasti pretendeva da lui, così come dall'impresa belga, il versamento dei contributi al regime previdenziale per i lavoratori autonomi in conseguenza dell'esercizio di detto incarico.

51. Gli interessati chiesero di essere esentati dal versamento di detti contributi in virtù dell'art. 12, secondo comma, del regio decreto n. 38, che disciplina il regime sociale dei lavoratori autonomi, dal quale discende che il lavoratore autonomo non è obbligato al pagamento di nessun contributo, se i redditi ottenuti in quanto tale non raggiungono un determinato livello e se, oltre a tale attività professionale, egli ne svolge abitualmente un'altra con carattere principale; a ciò si opponeva l'Inasti, allegando che «l'altra attività lavorativa» menzionata in questa disposizione si riferiva unicamente alle attività di lavoro subordinato rientranti nel regime previdenziale belga.

52. Nelle due sentenze la Corte ha ricordato che «l'art. 52, primo comma, del Trattato prescrive la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, e che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, trattasi di una norma di diritto comunitario di diretta applicazione»; che la libertà di stabilimento non si limita al diritto di stabilirsi una sola volta nell'ambito della Comunità, ma implica del pari la facoltà di creare e di conservare, salve restando le norme professionali, più di un centro di attività nel territorio di essa e che «tali considerazioni valgono senz'altro anche per un lavoratore subordinato, residente in uno Stato membro, il quale desideri inoltre svolgere un'attività lavorativa autonoma in un altro Stato membro» [27].

In entrambe le sentenze si afferma che «le norme del Trattato sulla libera circolazione delle persone sono volte pertanto a facilitare ai cittadini comunitari l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura in tutto il territorio della Comunità, ed ostano ad una normativa nazionale che li ostacoli qualora desiderino estendere le loro attività al di fuori del territorio di un unico Stato membro». E si aggiunge: «Le leggi di uno Stato membro che esonerino dal versamento dei contributi al regime previdenziale dei lavoratori autonomi le persone che svolgono in via principale un'attività lavorativa subordinata in tale Stato membro e invece neghino l'esonero a coloro i quali svolgono in via principale un'attività lavorativa subordinata in un altro Stato membro hanno l'effetto di porre in condizione di svantaggio l'esercizio di attività lavorative al di fuori del territorio dello Stato suddetto. Gli artt. 48 e 52 del

26 — Sentenza 7 luglio 1988, cause riunite 154/87 e 155/87, Wolf e a. (Racc. pag. 3897).

27 — Ibidem, punti 10-12.

Trattato ostano quindi ad una normativa del genere». Tenendo inoltre conto che tale disposizione nazionale non fornisce alcun tipo di tutela sociale integrativa agli interessati, i quali sono iscritti al regime previdenziale dello Stato membro nel quale svolgono la loro attività lavorativa subordinata principale, la Corte ha concluso che «l'ostacolo frapposto all'esercizio di attività lavorative al di fuori del territorio di un solo Stato membro non può in alcun modo, comunque stiano le cose, essere giustificato» [28].

53. E inoltre, in una fattispecie più recente, nella sentenza Kemmler [29], la Corte ha risolto una questione pregiudiziale sollevata da un tribunale belga. In tale procedimento l'Inasti reclamava al signor Kemmler il versamento di contributi al regime previdenziale dei lavoratori autonomi per il 1981 e per il primo semestre del 1982. Così come nelle cause Stanton e Wolf, si trattava di contributi per periodi precedenti all'entrata in vigore del regolamento n. 1390/81. Il signor Kemmler esercitava la professione di avvocato a Francoforte e a Bruxelles e si rifiutava di versare tali contributi, allegando di essere già iscritto al regime previdenziale tedesco per i lavoratori autonomi e che l'iscrizione alla previdenza sociale belga non gli avrebbe apportato nessuna tutela previdenziale supplementare. Egli risiedeva in Germania e aveva risieduto in Belgio per una parte del periodo per il quale gli si chiedeva di versare i contributi.

28 — Ibidem, punti 13-15.

29 — Sentenza 15 febbraio 1996, causa C-53/95, Kemmler (Racc. pag. I-703).

54. Non essendo applicabile nemmeno in tal caso il regolamento n. 1390/81, è stato necessario risolvere la questione sollevata applicando esclusivamente l'art. 52 del Trattato, relativo al diritto di stabilimento, dato che il signor Kemmler disponeva di una sede stabile e permanente in entrambi gli Stati membri.

55. Seguendo un ragionamento analogo a quello svolto nelle sentenze Stanton e Wolf, la Corte è giunta, nella sentenza Kemmler, alla medesima conclusione: «La normativa di uno Stato membro che imponga alle persone che già svolgono un'attività autonoma in un altro Stato membro, in cui risiedono e sono iscritte a un regime di previdenza sociale, l'obbligo di versare contributi al regime dei lavoratori autonomi, ha l'effetto di porre in condizione di svantaggio l'esercizio di attività lavorative al di fuori del territorio di detto Stato membro. L'art. 52 del Trattato osta quindi ad una normativa del genere, a meno che essa non trovi una giustificazione adeguata». A questo proposito, come è già successo nel caso del signor Stanton e in quello del signor Wolf, la normativa di cui trattavasi, la quale obbligava il signor Kemmler ad iscriversi e a versare contributi al regime belga per i lavoratori autonomi, non forniva alcun tipo di tutela previdenziale supplementare all'interessato. Di conseguenza, ha aggiunto la Corte, «l'ostacolo frapposto all'esercizio di attività lavorative al di fuori del territorio di un solo Stato membro non può pertanto, in ogni caso, essere giustificato per tale motivo» e ha risposto al giudice nazionale, dichiarando che «l'art. 52 del Trattato osta a che uno Stato membro imponga alle persone che già svolgono un'attività autonoma in un altro Stato membro, in cui risiedono e sono iscritte ad un regime di previdenza sociale, l'obbligo di versare contributi al regime di previdenza sociale dei lavoratori autonomi se tale obbligo non

comporta a loro vantaggio alcuna tutela previdenziale supplementare» [30].

56. Sia il Consiglio sia la Commissione sono stati invitati, nell'ambito di questo procedimento, a presentare le loro osservazioni sulla compatibilità dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 con gli artt. 48-52 del Trattato alla luce della giurisprudenza della Corte e, in particolare, della sentenza Kemmler [31].

57. Il Consiglio afferma, in primo luogo, di disporre di un'ampia discrezionalità, la quale corrisponde alle responsabilità politiche che l'art. 51 del Trattato gli attribuisce e in virtù della quale il sindacato esercitato dalla Corte sulle decisioni politiche del Consiglio, nell'ambito della sua peculiare responsabilità, deve limitarsi a una verifica di carattere generale in considerazione del fine [32]; e, in secondo luogo, che la Corte, nella sentenza Triches [33], ha affermato che nessuna norma del Trattato pregiudica la facoltà attribuita al Consiglio dall'art. 51 di scegliere, al fine di raggiungere l'obiettivo ad esso preposto, qualsiasi metodo obiettivamente valido, anche se i provvedimenti adottati non comportano l'eliminazione totale dei rischi di disparità fra i lavoratori, risultanti dalle differenze fra i regimi previdenziali nazionali interessati. Esso aggiunge che un'eccezione come quella contenuta nell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 al principio enunciato nell'art. 13 del medesimo, secondo il quale le persone alle quali si applica il regolamento sono soggette soltanto alla legislazione di un unico Stato membro, non può trovarsi in contraddizione con gli artt. 48-52; ciò avverrebbe se l'applicazione di questa disposizione dovesse produrre effetti secondari involontari o problemi pratici a danno dei lavoratori migranti in rapporto ai loro concorrenti nazionali; non risulta peraltro che l'applicazione di questa disposizione abbia fatto sorgere problemi in seno alla commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti.

Esso afferma, quindi, continuando, che la Corte, nella sentenza Kemmler [34], ammette le eccezioni alla libera circolazione dei lavoratori se fornite di «giustificazione adeguata» o se offrono una «tutela previdenziale supplementare». Per quanto concerne la giustificazione, esso allega che all'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 ha lo scopo di evitare che le persone che esercitano contemporaneamente un'attività subordinata e un'attività autonoma in due Stati membri debbano versare contributi più bassi delle persone che esercitano entrambe le attività in un solo Stato membro. Se ciò fosse possibile, la conseguenza sarebbe che non solo esse godrebbero di un vantaggio ingiustificato rispetto ai loro concorrenti le cui attività non siano ripartite tra due Stati membri, ma anche che il fatto di esercitare, in forma fraudolenta o lecita, un'attività subordinata al di fuori di uno Stato membro interessato darebbe inizio, involontariamente, a un processo di armonizzazione indiretta dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri menzionati nell'allegato VII del regolamento, situazione che sarebbe in contrasto con il

30 — Ibidem, punti 12-14.

31 — Citata nella precedente nota 29.

32 — Il Consiglio cita a tal proposito la sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punti 89-91), relativa alla politica agricola comune.

33 — Sentenza 13 luglio 1976, causa 19/76, Triches (Racc. pag. 1243, punto 18).

34 — Citata nella precedente nota 29.

Trattato e che, alla lunga, potrebbe danneggiare i regimi previdenziali di tali Stati, aggravando il loro deficit. Rispetto alla tutela sociale supplementare, esso osserva che in nessun caso la doppia contribuzione, che si calcola sui redditi ottenuti nello Stato membro interessato, può comportare una tutela supplementare in materia di diritti a pensione o di assegni familiari.

58. La Commissione conferma, nella sua risposta al quesito della Corte, che la norma contenuta nell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), non figurava nella proposta da essa presentata a suo tempo al Consiglio (essendo frutto di un emendamento avanzato proprio in seno al Consiglio) e osserva che la ragione alla base della sua adozione è stata quella di evitare che le persone che esercitano un'attività subordinata in uno Stato membro (per esempio, in Francia) e un'attività autonoma in un qualsiasi Stato membro elencato nell'allegato VII (per esempio, in Belgio) sfuggano al pagamento dei contributi sociali che dovrebbero versare nello Stato in cui esercitano la seconda attività se esercitassero entrambe le attività in tale Stato, situazione che li porrebbe in una situazione più vantaggiosa dei loro concorrenti che esercitino entrambe le attività in tale Stato. La Commissione si rimette al giudizio della Corte in merito al problema se l'eccezione al principio dell'assoggettamento del lavoratore ad un'unica legislazione, stabilita dalla disposizione citata, sia compatibile con gli artt. 48-52 del Trattato.

59. Non posso accogliere gli argomenti del Consiglio. Infatti, secondo quanto si ricava dai 'considerando' del regolamento n. 1390/81, «(...) la libera circolazione delle persone, che è uno dei principi fondamentali della Comunità, non si limita soltanto ai lavoratori salariati, ma (...), nell'ambito del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, essa concerne anche i lavoratori non salariati» (secondo 'considerando'); «(...) è necessario coordinare i regimi di sicurezza sociale applicabili ai lavoratori non salariati al fine di conseguire uno degli obiettivi della Comunità (...)» (terzo 'considerando'), e «(...) in materia di sicurezza sociale l'esclusiva applicazione delle legislazioni nazionali non permette di garantire un'adeguata protezione ai lavoratori non salariati che si spostano all'interno della Comunità; (...) per ottenere una completa libertà di stabilimento e di prestazioni di servizi, occorre procedere al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale applicabili ai lavoratori non salariati» (quinto 'considerando').

60. È facile tuttavia provare che, con l'entrata in vigore della normativa comunitaria destinata a coordinare i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri applicabili ai lavoratori autonomi, la situazione delle persone che esercitano un'attività di questo tipo in Belgio e un'attività subordinata in un altro Stato membro — ad eccezione del Lussemburgo —, per fare un esempio delle varie possibilità che si possono ipotizzare a partire dall'allegato VII del regolamento n. 1408/71, risulta peggiore di prima, quando erano applicabili solo le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone: infatti, i signori Stanton, Wolf e Kemmler dovevano iscriversi e versare contributi solo a un regime previdenziale, mentre il signor de Jaeck, in applicazione dell'art. 14 *quater*,

n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, può trovarsi obbligato a iscriversi e a versare contributi sia al regime previdenziale olandese, sia al regime belga per i lavoratori autonomi, per quanto concerne l'attività esercitata in ciascun territorio.

61. La differenza tra la situazione dei signori Stanton, Wolf e Kemmler, da un lato, e quella del signor de Jaeck, dall'altro, consiste nel fatto che, per i primi, l'obbligo di iscriversi a un secondo regime previdenziale in uno Stato membro, pur essendo già iscritti in un altro, risultava dall'applicazione di una normativa nazionale, nel loro caso quello belga, mentre, per il signor de Jaeck, il medesimo obbligo discenderebbe per lui dalla normativa comunitaria.

62. Dato che la Corte ha ritenuto che gli artt. 48 e 52 del Trattato ostano a una normativa di uno Stato membro che imponga il versamento di contributi al regime per i lavoratori autonomi alle persone che già esercitano un'attività subordinata o autonoma in un altro Stato membro, nel quale sono residenti e iscritte a un regime previdenziale nazionale, in quanto ciò può pregiudicare l'esercizio di attività professionali al di fuori del territorio del detto Stato membro, ritengo che si debba concludere, a maggior ragione, che gli artt. 48 e 52 ostano a che gli stessi effetti si producano in seguito all'applicazione di un regolamento del Consiglio.

63. Desidero aggiungere, al riguardo, che nelle sentenze Stanton, Wolf e Kemmler sembra che la Corte ritenga che la possibilità di render più oneroso l'esercizio di attività professionali, al di fuori del territorio di un unico Stato membro, possa giustificarsi nel caso in cui la normativa nazionale offra una tutela previdenziale supplementare. Ebbene, in applicazione del principio di gerarchia delle fonti del diritto e alla luce del disposto degli artt. 48 e 52 del Trattato, che hanno lo scopo di agevolare l'esercizio di attività professionali in tutto il territorio degli Stati membri, non sussiste nessuna giustificazione per il fatto che il Consiglio, facendo uso della sua potestà normativa, abbia posto i cittadini comunitari in una situazione sfavorevole nel caso in cui essi vogliano estendere le loro attività al territorio di un qualsiasi altro Stato membro.

64. Ritengo che questo sia l'argomento di maggior peso nel giudizio da formulare sulla compatibilità della disposizione in esame con gli artt. 48 e 52 del Trattato. Esso non è tuttavia l'unico. All'epoca dei fatti, nell'allegato VII del regolamento n. 1408/71 erano presenti sei Stati, appartenenti a una Comunità di dieci membri [35]. Per quanto concerne il Belgio, la Danimarca (per i residenti), la Francia, la Grecia e l'Italia, restava soggetta alla legislazione di due Stati membri la persona che esercitava un'attività autonoma in uno di essi e una subordinata in uno qualsiasi degli altri. Nel caso della Germania ciò si limitava all'esercizio di un'attività agricola autonoma. Il Consiglio afferma che questa disciplina ha lo scopo di evitare che persone che esercitano contemporaneamente un'atti-

35 — Con l'adesione di Spagna e Portogallo, entrambi gli Stati sono finiti ad allungare l'elenco. Lo stesso è avvenuto con l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia.

vità subordinata e un'attività autonoma in due Stati membri versino contributi più bassi delle persone che esercitano entrambe le attività in un solo Stato membro; circostanza che permetterebbe loro di godere di un vantaggio ingiustificato rispetto ai loro concorrenti le cui attività non si trovino ripartite tra due Stati membri. Basandomi sulla situazione del signor de Jaeck, esaminerò subito se la disposizione di cui all'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), consegua tale finalità.

65. Secondo quanto riportato all'inizio di queste conclusioni, il signor de Jaeck aveva esercitato, nel 1984, per due giorni a settimana, l'incarico di direttore di una società a responsabilità limitata nei Paesi Bassi, della quale era parimenti socio unico, e un'attività autonoma in Belgio per il resto della settimana. Si tratta di una persona rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71, giacché risulta iscritta al regime previdenziale per i lavoratori autonomi in Belgio, alla quale è stato chiesto di versare i contributi al regime previdenziale olandese per il medesimo periodo.

All'atto di applicare il titolo II del regolamento per determinare quale sia la legislazione cui è soggetta, materia di competenza del giudice nazionale, è possibile che la sua situazione rientri nell'art. 14 *quater*. Se non fosse per il n. 1, lett. b), di detto articolo e per il citato allegato VII, il signor de Jaeck sarebbe soggetto unicamente alla legislazione previdenziale di uno dei due Stati, ai sensi della quale egli verrebbe ritenuto come una persona che esercita la sua intera attività professionale nel suo territorio. La stessa soluzione varrebbe se, piuttosto che esercitare un'attività autonoma in Belgio, egli la svolgesse in Germania, fatta eccezione per un'attività agricola, o in Danimarca, se non risiedesse in tale paese, o nel Regno Unito, o in Irlanda, per fare qualche altro esempio. Al contrario, la sua situazione sarebbe comparativamente peggiore se egli pensasse di esercitare tale attività autonoma in Belgio, come si è visto, in Italia o in Grecia, già che sarebbe soggetto simultaneamente alle legislazioni di due Stati membri, il che comporta un duplice obbligo di iscrizione e di contribuzione per l'attività esercitata in ciascun territorio.

66. L'argomento del Consiglio secondo il quale, se non esistesse la norma in discussione, le persone nella posizione del signor de Jaeck godrebbero di una situazione privilegiata rispetto ai loro concorrenti che esercitino per intero le loro attività nel medesimo Stato membro, perché pagherebbero contributi più bassi, non può essere accolto per varie ragioni: in primo luogo, perché deduco che è proprio per evitare tale risultato che l'art. 14 *quinquies*, n. 1, dispone che la persona che esercita simultaneamente un'attività subordinata in uno Stato membro e un'altra attività, autonoma, in un altro Stato, e che è soggetta alla normativa del primo, sia considerata come se esercitasse in esso l'insieme delle sue attività; e, in secondo luogo, perché il calcolo dei contributi si effettua in forme assai diverse da uno Stato membro all'altro, per cui risulta alquanto azzardato affermare in modo perentorio che, in qualsiasi caso,

l'iscrizione in un unico Stato membro porterebbe a un importo dei contributi più basso.

Questo argomento del Consiglio mi sembra inoltre ancor meno convincente alla luce delle modifiche introdotte nel regolamento n. 1408/71 mediante il regolamento n. 3811/86. Infatti, a partire dalla sua entrata in vigore, il 1° gennaio 1987, sebbene la persona che eserciti, contemporaneamente, un'attività subordinata in uno Stato membro e un'attività autonoma in uno Stato menzionato nell'allegato VII continui a essere soggetta alla legislazione di entrambi gli Stati, non è chiaro se lo sia soltanto per quanto concerne l'attività esercitata in ciascun territorio, giacché questa precisazione è stata soppressa nei due trattini di cui consta l'art. 14 *quater*, lett. b). Per di più, secondo quanto disposto nel nuovo n. 2 dell'art. 14 *quinquies*, una persona in tale situazione è considerata, ai fini della fissazione del tasso di contributi da versare al regime dei lavoratori autonomi a norma della legislazione dello Stato membro in cui essa esercita questa attività, come se esercitasse la propria attività subordinata nel territorio di detto Stato membro: una disposizione avente questo tenore può produrre, all'atto della sua applicazione alla legislazione nazionale, l'effetto sia di ridurre il tasso dei contributi, sia di aumentarlo.

67. Il Consiglio afferma parimenti che la ragione risiederebbe nell'evitare che sfuggano alla contribuzione obbligatoria a un regime previdenziale per lavoratori autonomi, per esempio, a quello belga, coloro i quali, attraversando semplicemente la frontiera, cerchino un lavoro subordinato in un altro Stato membro. Anche supponendo che questa sia stata davvero la ragione per la quale il Consiglio ha introdotto a suo tempo l'emendamento nel testo della Commissione, come già ho dimostrato prima, detta disposizione produce nondimeno l'effetto di ostacolare l'esercizio di attività professionali al di fuori del territorio di uno Stato membro.

A ciò desidero aggiungere che una persona residente in Belgio e che ivi eserciti un'attività subordinata e un'attività autonoma si troverebbe forse in una situazione analoga se restasse in tale Stato o, in applicazione dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), trasferisse la propria residenza in Francia per esercitare un'attività subordinata e continuasse ad esercitare in Belgio un'attività autonoma. Ebbene, questa situazione sarebbe, al contrario, ben diversa da quella della persona che risieda, per esempio, in Germania e che eserciti ivi un'attività subordinata e la quale svolga al contempo un'attività autonoma in Danimarca o in uno qualsiasi degli altri Stati membri non compresi nell'elenco di cui all'allegato VII.

68. Debbo concludere di conseguenza che questa disposizione, indipendentemente dal fatto che, in certi casi, possa dar luogo a una tutela supplementare dell'interessato in materia di diritti a pensione, o al mantenimento dei diritti all'assegno in caso di morte, acquisiti in virtù della legislazione di ciascuno Stato membro, oltre a porre ostacoli all'esercizio di attività professionali in vari Stati membri, accentua le disparità già derivanti dalle singole legislazioni nazionali e impone una disparità di trattamento ai cittadini degli

Stati membri in base al luogo in cui essi si propongono di esercitare questa attività.

69. Da quanto sin qui esposto si deduce che l'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), e l'allegato VII del regolamento n. 1408/71 debbono essere dichiarati invalidi per la parte in cui dispongono che la persona che esercita simultaneamente un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro ed un'attività autonoma nel territorio di uno Stato membro menzionato nel suddetto allegato è soggetta alla legislazione di ciascuno di tali Stati.

70. Il fatto che il giudice nazionale abbia sollevato nel presente procedimento questioni interpretative non impedisce a questa Corte di sindacare la validità di una disposizione di regolamento. A tal proposito risulta di importanza capitale il principio enunciato dalla Corte nella sentenza emessa nella causa 16/65 [36], nella quale si afferma: «dal tenore delle questioni deferite si desume che [il giudice *a quo*] mira ad ottenere non tanto l'interpretazione del Trattato o di un atto delle istituzioni (...), quanto una pronuncia pregiudiziale [sulla] validità di tale atto, a norma dell'articolo 177, primo comma, lettera b)»; in casi del genere «la Corte è tenuta a pronunciarsi, senza imporre al giudice proponente un formalismo che servirebbe unicamente a ritardare il procedimento (...) e che sarebbe incompatibile con lo spirito [dell'articolo 177]. Un [simile] rigore (...) è concepibile nei procedimenti a carattere contenzioso in cui i diritti reciproci delle parti sono retti da rigide norme, ma [sarebbe] fuor di luogo nel campo speciale della cooperazione fra giudici a norma dell'articolo 177, la cui caratteristica consiste nel fatto che il giudice nazionale e la Corte di giustizia (...) devono collaborare direttamente all'elaborazione della decisione» [37].

71. Anche l'avvocato generale Darmon, nelle conclusioni pronunciate nella causa C-37/89, ha espresso la sua opinione in proposito: «(...) spetta alla Corte accertare la validità di una disposizione di regolamento, anche se la questione pregiudiziale non lo richiede, qualora la Corte intenda interpretare la disposizione in un senso che può farla considerare illegittima» [38].

72. Questa è esattamente la linea di condotta tenuta dalla Corte nel corso degli anni. Per esempio, nella causa Strehl [39], nella quale un organo giurisdizionale belga aveva chiesto l'interpretazione dell'art. 46, n. 3, del regolamento n. 1408/71 e della decisione n. 91 della commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, la Corte ha esaminato preliminarmente la legittimità di queste norme, dichiarandole incompatibili con l'art. 51 del Trattato CE; nella causa Roquette Frères [40], la Corte ha affermato che sei delle questioni pregiudiziali interpretative ad essa sottoposte dal giudice nazionale sollecitavano parimenti, in forma indiretta, la

36 — Sentenza 1° dicembre 1965, causa 16/65, Firma C. Schwarze/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Racc. pag. 909).

37 — Citazione tratta dalle conclusioni dell'avvocato generale Mancini del 22 gennaio 1987, causa 20/85, Roviello (Racc. 1988, pag. 2805, in particolare pagg. 2822 e 2826).

38 — Sentenza 14 giugno 1990, causa C-37/89, Weiser (Racc. pag. I-2395, in particolare pagg. I-2405 e I-2411).

39 — Sentenza 3 febbraio 1977, causa 62/76, Strehl (Racc. pag. 211, punto 10).

40 — Sentenza 15 ottobre 1980, causa 145/79, Roquette Frères (Racc. pag. 2917, punto 6).

valutazione di determinate disposizioni di regolamento, che essa ha poi esaminato e dichiarato invalide; nella causa 20/85 [41], nell'ambito della quale il giudice nazionale aveva sollevato tre questioni pregiudiziali concernenti l'interpretazione del n. 15 della sezione C dell'allegato VI del regolamento n. 1408/71, la Corte ha, in primo luogo, interpretato la disposizione, per poi dichiararla invalida; ugualmente nella causa C-37/89 [42], nella quale un giudice francese aveva ad essa sottoposto una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 11, n. 2, dell'allegato VII dello Statuto del personale delle Comunità europee, la Corte ha sentenziato l'invalidità di tale disposizione.

Lo stesso è avvenuto nelle cause 313/86 [43], C-204/88 [44] e C-117/88 [45], nelle quali la Corte ha esaminato d'ufficio la validità delle disposizioni comunitarie la cui interpretazione era stata richiesta dal giudice nazionale, senza riscontrare nessun elemento che ne inficiasse la validità.

73. Per quanto concerne le conseguenze dell'invalidità dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), e dell'allegato VII del regolamento n. 1408/71, questa Corte ha già affermato che, «qualora esigenze imperative lo impongano, l'art. 174, secondo comma, del Trattato attribuisce alla Corte un potere discrezionale per determinare in concreto, di volta in volta, quali effetti di un regolamento annullato debbano essere tenuti fermi» [46].

Nel presente procedimento, dato che le sentenze Stanton, Wolf e Kemmler [47], nelle quali la Corte ha fornito l'interpretazione degli artt. 48 e 52 del Trattato CE che serve da base alla dichiarazione di invalidità, furono pronunciate, le prime due nel 1988 e l'ultima nel 1996, e che i fatti oggetto delle cause principali risalivano in tutti i casi ad epoche anteriori all'entrata in vigore del regolamento n. 1390/81 — che è stato quello che ha introdotto nel regolamento n. 1408/71 sia l'art. 14 *quater*, sia l'allegato VII —, occorre tener conto, in via eccezionale, del fatto che gli Stati membri i quali, a partire dall'entrata in vigore, il 1° luglio 1982, di questa disposizione comunitaria, hanno imposto l'iscrizione ai propri regimi previdenziali per i lavoratori autonomi a persone che già erano iscritte a un regime per lavoratori subordinati in un altro Stato membro, possano essere caduti in errore sulla portata esatta dei loro obblighi in materia di libera circolazione delle persone.

74. Alla luce di quanto esposto, propongo alla Corte di dichiarare, come già fatto in occasione della sentenza Pinna [48], che esigenze imperative di certezza del diritto, rile-

41 — Sentenza 7 giugno 1988, già citata nella precedente nota 37.

42 — Sentenza già citata nella precedente nota 38.

43 — Sentenza 27 settembre 1988, causa 313/86, Lenoir (Racc. pag. 5391).

44 — Sentenza 13 dicembre 1989, causa C-204/88, Procedimento penale contro Paris (Racc. pag. 4361).

45 — Sentenza 7 marzo 1990, causa C-117/88, Trend-Moden Textilhandel (Racc. pag. I-631).

46 — Sentenze 27 febbraio 1985, causa 112/83, Produits de maïs (Racc. pag. 719, punto 18), e 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna (Racc. pag. 1, punto 26).

47 — Citate rispettivamente nelle precedenti note 25, 26 e 29.

48 — Sentenza Pinna, già citata nella precedente nota 46.

vanti per tutti gli interessi in gioco, sia pubblici sia privati, impediscono, in linea di principio, di mettere in discussione l'iscrizione e i contributi dovuti in applicazione dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, con riferimento a periodi precedenti alla pronuncia della sentenza che ne dichiari l'invalidità, salvo nel caso di lavoratori o di loro aventi causa i quali, prima di tali fatti, abbiano promosso un'azione in giudizio o proposto un reclamo equivalente ai sensi del diritto nazionale applicabile.

Conclusione

Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di risolvere nel seguente modo le questioni pregiudiziali ad essa sottoposte dallo Hoge Raad dei Paesi Bassi:

«1) Il termine "subordinata" contenuto nel titolo II del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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, nella versione codificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001, designa l'attività considerata tale, agli effetti dell'applicazione del regime previdenziale, dalla normativa dello Stato membro nel cui territorio essa viene esercitata.

2) Quando la legislazione olandese risulta applicabile in virtù dell'art. 14 *quater* del regolamento n. 1408/71, il diritto comunitario non osta a che una persona nella situazione del signor de Jaeck risulti assicurata solo con riferimento a una parte degli eventi coperti dal sistema di previdenza sociale dei Paesi Bassi, vale a dire, a quelli previsti dal sistema previdenziale generale, e non rispetto agli altri eventi coperti da detto sistema, vale a dire, quelli previsti nell'ambito della previdenza obbligatoria per i lavoratori subordinati.

3) In applicazione dell'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), il diritto comunitario non impone agli Stati membri di tenere in considerazione, per il calcolo dei contributi che l'interessato deve versare nel territorio in cui esercita le attività subordinate, il fatto che egli sia parimenti tenuto a versare contributi per l'esercizio di attività autonome in un altro Stato membro, e tuttavia il medesimo diritto

osta a che vengano riscossi contributi nel primo Stato sui redditi che l'interessato abbia ottenuto nel secondo e viceversa».

Alla luce del ragionamento prima svolto, propongo inoltre alla Corte di dichiarare che:

«1) L'art. 14 *quater*, n. 1, lett. b), e l'allegato VII del regolamento (CEE) 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, debbono essere dichiarati invalidi per la parte in cui dispongono che la persona che esercita simultaneamente un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro ed un'attività autonoma nel territorio di un altro Stato membro è soggetta alla legislazione di ciascuno di tali Stati.

2) Detta invalidità non può essere fatta valere in giudizio per mettere in discussione l'iscrizione e i contributi dovuti in applicazione della disposizione dichiarata invalida con riferimento a periodi precedenti alla pronuncia della sentenza che ne dichiari l'invalidità, salvo nel caso di lavoratori o di loro aventi causa i quali, prima di tali fatti, abbiano promosso un'azione in giudizio o proposto un reclamo equivalente ai sensi del diritto nazionale applicabile».