1. Si deve ritenere che un soggetto rientri nella sfera d'applicazione del regolamento n. 1408/71 se soddisfa i requisiti sanciti dal combinato disposto dell'art. 1, lett. a), e dell'art. 2, n. 1, del regolamento, a prescindere dal tempo dedicato allo svolgimento della sua attività.

2. L'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 va interpretato, per non comprometterne le finalità, nel senso che una persona rientrante nella sfera d'applicazione di detto regolamento, la quale svolga un'attività subordinata a tempo parziale nel territorio di uno Stato membro, è soggetta alla normativa di detto Stato sia durante i giorni in cui svolge detta attività sia nei giorni in cui non la svolge.

3. L'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, pur non avendo ad oggetto la determinazione dei requisiti per l'iscrizione ai diversi regimi previdenziali nazionali, fa sì, laddove si applica, che il requisito della residenza nel territorio dello Stato membro di cui trattasi in quanto requisito per l'iscrizione venga sostituito dallo svolgimento dell'attività subordinata nel detto territorio. Pertanto esso rende inopponibile al lavoratore dipendente una clausola della normativa nazionale applicabile che subordini l'ammissione al regime previdenziale istituito da questa normativa alla residenza nello Stato membro nel cui territorio è svolta l'attività subordinata.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-2/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Lo sfondo normativo comunitario*

Il 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 (GU L 149, pag. 2), come modificato, si intitola « Determinazione della legislazione applicabile ». L'art. 13, nn. 1 e 2, lett. a), così recita:

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

2. Con riserva degli artt. da 14 a 17:

a) la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato mem-

* Lingua processuale: l'olandese.

bro è soggetta alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro o se l'impresa o il datore di lavoro da cui dipende ha la propria sede o il proprio domicilio nel territorio di un altro Stato membro;

b) (...) ».

2. *Lo sfondo normativo nazionale*

La Algemene Kinderbijslagwet (legge sugli assegni familiari; in prosieguo: l'« AKW ») del 26 aprile 1962 (*Staatsblad*, n. 160) prevede un regime di assicurazione obbligatoria. L'art. 6, n. 1, dell'AKW recita:

« assicurato ai sensi delle disposizioni della presente legge è colui che ha compiuto il 15° anno di età e che:

a) è residente;

b) non è residente, ma è soggetto all'imposta sui redditi da lavoro in relazione ad un'attività lavorativa subordinata svolta nel Regno ».

L'articolo 11, n. 1, dell'AKW recita:

« Il diritto agli assegni familiari per uno o più figli per un trimestre civile ai sensi di questa legge spetta unicamente a chi sia assicurato il primo giorno di detto trimestre civile ».

3. *La causa principale e le questioni pregiudiziali*

Il sig. Kits van Heijningen, nato il 26 ottobre 1925, lavorava a tempo pieno presso la Philips NV di Eindhoven. Egli svolgeva inoltre, in via accessoria, l'attività retribuita di insegnante a tempo parziale presso l'Instituut voor Hoger Beroepsonderwijs (Istituto d'istruzione professionale superiore), sempre a Eindhoven, dove teneva due ore di lezione il lunedì e il sabato. Emerge dall'ordinanza di rinvio che il sig. Kits van Heijningen abita in Belgio da tempo. Egli avrebbe fatto quotidianamente il tragitto tra il suo domicilio ed il luogo di lavoro. L'ordinanza non menziona quale sia la sua nazionalità. Il suo coniuge non svolge attività professionali.

Il 1° novembre 1983, il sig. Kits van Heijningen veniva collocato in quiescenza (anticipatamente) dalla Philips e da allora fruiva di una pensione a norma del regime pensionistico aziendale che non rientra nella sfera di applicazione « ratione materiae » del regolamento n. 1408/71. Dopo il 1° novembre 1983, egli continuava a svolgere l'attività d'insegnamento come in precedenza.

L'interessato presentava alle autorità olandesi per il primo trimestre del 1984 una domanda di assegni familiari per i suoi due figli studenti. Il competente organo olandese, allora il Raad van Arbeid di Eindhoven, respingeva detta domanda di assegni familiari in quanto il sig. Kits van Heijningen non era assicurato il primo giorno del trimestre preso in considerazione (1° gennaio 1984), non essendo tale giorno per lui un giorno lavorativo. Il giudice di primo grado, il Raad van Beroep, annullava tale decisione.

In sede di appello, il Centrale Raad van Beroep si chiedeva se si potessero prendere in considerazione le attività professionali accessorie del Kits van Heijningen in ordine all'applicazione delle norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori e, in caso affermativo, in che misura. Ritenendo del pari che la controversia determinasse problemi relativi all'interpretazione della sentenza 12 giugno 1986, Ten Holder (causa 302/84, Racc. pag. 1821), il Centrale Raad van Beroep decideva, con ordinanza 28 dicembre 1988, di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se l'attività in precedenza accessoria di insegnante a tempo parziale, che un lavoratore pensionato continua a svolgere anche dopo la data di inizio del suo pensionamento in ragione di due ore di lezione al giorno per due giorni alla settimana, debba essere considerata come una vera e propria attività lavorativa ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria relativa alla libera circolazione dei lavoratori.

2) In caso affermativo, se detta attività — al pari della precedente attività lavorativa principale svolta nel territorio di uno Stato membro diverso da quello dello Stato membro in cui detto lavoratore pensionato risiede e in cui ogni giorno lavorativo ritorna dopo il lavoro — determini, tenuto conto dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento (CEE) n. 1408/71, l'applicazione della normativa del primo Stato membro suddetto solo per i giorni di lezione considerati oppure anche per i giorni intermedi, nei quali non viene svolta alcuna attività lavorativa.

3) In caso di soluzione negativa della questione n. 1, se, ai sensi del menzionato art. 13, n. 2, lett. a), anche dopo la data di inizio del predetto pensionamento sia rimasta applicabile la normativa dello Stato membro nel cui territorio veniva svolta da ultimo la precedente attività lavorativa principale.

4) Qualora anche dopo la data di inizio del pensionamento debba applicarsi — tenuto conto del predetto articolo 13, n. 2, lett. a) — la normativa dello Stato membro nel cui territorio sono e, rispettivamente, sono state svolte le sopramenzionate attività lavorative, se si possa già affermare sulla sola base della designazione della normativa da applicare ai sensi della summenzionata disposizione, che i requisiti di residenza, come quelli contemplati dall'art. 6, n. 1, parte iniziale e lett. a), della AKW non sono opponibili al lavoratore pensionato interessato.

5) In caso negativo, se si possa affermare, in base all'articolo 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71, che i requisiti di residenza come quelli contemplati dall'art. 6, n. 1, parte iniziale lett. a), della AKW non sono opponibili al lavoratore pensionato interessato ».

4. *Il procedimento dinanzi alla Corte*

L'ordinanza di rinvio del Centrale Raad van Beroep di Utrecht è stata registrata nella cancelleria della Corte il 5 gennaio 1989.

Ai sensi dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno

presentato osservazioni scritte la ricorrente nella causa principale, la direzione della Sociale Verzekeringsbank, rappresentata dagli avvocati B. H. ter Kuile e E. H. Pijnacker Hordijk, dei fori dell'Aja e di Bruxelles; il governo olandese, rappresentato dal sig. H. J. Heinemann, segretario generale ad interim presso il ministero degli Affari esteri; la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. B. J. Drijber, membro del servizio giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Con decisione della Corte 18 ottobre 1989, la causa è stata rimessa dinanzi alla Seconda Sezione.

II — Osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte

Sulla prima questione

A parere della *ricorrente nella causa principale*, la nozione di « attività subordinata reale ed effettiva » così come elaborata dalla Corte nelle sentenze 23 marzo 1982, Levin (causa 53/82, Racc. pag. 1035) e 3 giugno 1986, Kempf (causa 139/85, Racc. pag. 1741) sembra suggerire che l'ampiezza di tale attività non rileva ai fini del problema se la persona interessata sia un « lavoratore subordinato » ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71. Tuttavia, essa si domanda se sia in sintonia con la finalità perseguita dal regolamento n. 1408/71 che le attività di così ridotta importanza svolte dall'interessato possano essere ritenute sufficienti per comportarne l'applicazione. Essa si domanda altresì se la circostanza che tale attività sia svolta o no in via permanente e che l'interessato sia in pensione possa essere tale da influire nell'analisi del problema.

Il *governo olandese* ritiene che, avendo presente un regime d'iscrizione obbligatoria o facoltativa (continuata) ad un regime previdenziale per lavoratori subordinati o autonomi, la persona di cui trattasi è un lavoratore ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71. Ne consegue che la questione se si tratti di attività reali ed effettive è priva di rilevanza.

Tale punto di vista è condiviso dalla *Commissione*, la quale ritiene del pari che la condizione dell'esercizio di una « attività reale ed effettiva » è condizione di applicabilità delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori, non già del regolamento n. 1408/71 in via generale, e, più specificamente, del suo titolo II. Per quanto poi riguarda l'art. 14, n. 2, lett. b), punto i), del regolamento, essa rileva che non vi è fatta alcuna distinzione tra « attività principale » e « attività accessoria ». Ne conclude che le norme determinative della legge applicabile, di cui al titolo II del regolamento n. 1408/71, si applicano all'interessato, e che, ai fini dell'applicazione dell'art. 13, n. 2, lett. a), è irrilevante che l'attività svolta sia di poca importanza e abbia carattere accessorio.

Sulla seconda questione

La *ricorrente nella causa principale* ammette che la giurisprudenza della Corte non consente di trarre indizi che possano suffragare l'ipotesi secondo la quale un lavoratore a tempo parziale può qualificarsi lavoratore subordinato a norma del regolamento n. 1408/71 unicamente nei giorni in cui effettivamente svolge la sua attività, e non nei giorni in cui non la esercita. Né dalla giurisprudenza della Corte si possono trarre ele-

menti a favore dell'ipotesi secondo la quale un lavoratore a tempo parziale rientrerebbe nella sfera di applicazione dell'art. 13, n. 2, del detto regolamento unicamente nei giorni durante i quali svolge effettivamente la sua attività. Essa afferma che una simile soluzione sarebbe però contraria alla finalità dell'art. 13 del regolamento n. 1408/71, che è quella di evitare il cumulo o l'interazione inutile di oneri derivanti dall'applicazione simultanea o successiva di più regimi legali.

Il *governo olandese* ritiene che l'art. 13, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71 si limiti a determinare la normativa applicabile, senza delimitare il potere degli Stati membri in ordine alla definizione delle condizioni d'iscrizione al regime previdenziale nazionale. Ne consegue che il legislatore di uno Stato membro può prevedere che un lavoratore sia assicurato unicamente qualora svolga un'attività effettiva, e quindi può altresì prevedere che tale assicurazione si limiti ai giorni in cui tale attività è svolta, giorni a cui eventualmente possono aggiungersi quelli festivi e di ferie ordinarie. Unica condizione è che si tratti di un rapporto di lavoro permanente, all'interno del quale le attività sono svolte almeno nel corso della settimana.

Se tale ipotesi non fosse condivisa e la legge dovesse essere interpretata nel senso che, a prescindere dal periodo durante il quale ha lavorato nei Paesi Bassi, il lavoratore può fruire di un'assicurazione integrale, ne conseguirebbe che gli interessati verrebbero a godere di una tutela pari a quella concessa ai residenti olandesi, tutela che non è in relazione con le attività svolte nei Paesi Bassi e che sono alla base del regime assicurativo. Il governo olandese ritiene che una simile tutela, fondata sulla sollecitudine delle autorità olandesi nei riguardi dei loro cittadini, non può estendersi a chiunque svolga un'attività professionale nei Paesi Bassi a prescindere dalla durata dell'attività; una sollecitudine così estesa sarebbe irragionevole e implicherebbe, oltrettutto, oneri eccessivi rispetto alle disponibilità finanziarie. Infatti, non è escluso che, in un caso come quello di cui trattasi, possa risultarne uno squilibrio, in favore del lavoratore, del rapporto contributi da versare/diritti spettanti al lavoratore stesso. Così, basterebbe lavorare un giorno all'anno nei Paesi Bassi per fruire durante detto anno di tutti i benefici del regime previdenziale olandese; l'utilizzazione abusiva del regime di assicurazioni sociali olandese diventerebbe un obiettivo quanto mai appetibile. A parere del governo olandese, non si può quindi aderire all'ipotesi secondo cui l'interessato è assicurato non solo per i giorni in cui svolge un'attività professionale nei Paesi Bassi ma anche per quelli in cui tale attività non svolge.

La *Commissione* invece osserva come emerga dalla giurisprudenza costante della Corte che le norme contenute al titolo II del regolamento n. 1408/71 hanno carattere di completezza e uniformità e sono volte a evitare conflitti di leggi. Essa fa rinvio a tale riguardo alle sentenze 9 giugno 1964, Nonnenmacher (causa 92/63, Racc. pag. 557), 19 febbraio 1981, Beeck (causa 104/80, Racc. pag. 503) e 12 gennaio 1983, Coppola (causa 150/82, Racc. pag. 43). È opportuno evitare che gli spostamenti in diversi Stati membri determinino l'impossibilità di applicare qualsivoglia normativa ovvero la simultanea applicazione di più normative. Questa è la ragione per cui l'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1408/71 precisa espressamente che le persone « cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro ». Anche nel caso che una persona svolga un'attività in due o

più Stati membri, emerge dall'art. 14, n. 2, lett. b), punto i), che le leggi di tali Stati non si applicano in proporzione all'attività che ivi essa esercita, ma che invece si applicherà una sola normativa con esclusione delle altre. Ciò consentirebbe di evitare sovrapposizioni o inutili complicazioni amministrative. A parere della Commissione, occorre quindi concludere che la legge olandese è integralmente applicabile all'interessato e che il fatto di aver esercitato unicamente un'attività a tempo parziale non fa alcuna differenza al proposito.

Sulla terza questione

La *ricorrente nella causa principale* ritiene che le norme di collegamento di cui agli artt. 13 e seguenti del regolamento n. 1408/71 non si applichino agli ex lavoratori subordinati. Infatti, essa ritiene che dall'analisi della portata e dei termini delle norme di cui al titolo II del regolamento emerga chiaramente come esse abbiano ad oggetto unicamente le persone che svolgono attività, siano esse subordinate o meno.

L'applicazione del principio della legge del luogo di lavoro alla sola popolazione attiva trova del resto la sua spiegazione nel fatto che in genere i regimi di previdenza sociale degli Stati membri ricollegano l'iscrizione al regime previdenziale con lo svolgimento di un'attività lavorativa nello Stato membro di cui trattasi. Infatti, i diritti alle prestazioni previdenziali e l'obbligo di versare i contributi sono in genere correlati ai redditi da lavoro. Se non si applicasse il criterio della legge del luogo di lavoro come regola per dirimere eventuali conflitti tra le leggi, il lavoratore frontaliero correrebbe il rischio di vedersi escluso dal regime previdenziale sia del paese in cui risiede sia di quello in cui lavora.

Per quanto riguarda le conseguenze, nel caso di specie, della citata sentenza della Corte 12 giugno 1986, la ricorrente nella causa principale, pur riconoscendo che tale sentenza ha utilmente colmato una lacuna nel titolo II del regolamento n. 1408/71 per quanto riguarda la situazione degli ex lavoratori, ritiene non di meno che essa sia formulata in termini che vanno al di là della portata della categoria dei casi sottoposti al sindacato della Corte. L'applicazione di tale sentenza al caso di specie darebbe luogo a risultati inaccettabili. Da un lato, il principio della libera circolazione dei lavoratori ne risulterebbe pregiudicato e, dall'altro, ne scaturirebbero conseguenze inique per gli Stati membri.

La ricorrente nella causa principale propone quindi di risolvere in senso negativo la terza questione pregiudiziale.

Il *governo olandese* ritiene che, attesa la soluzione proposta per la prima questione, si possa fare a meno di fornire una risposta alla terza. Nondimeno, qualora la Corte voglia risolvere la prima questione in termini differenti da quelli proposti dal governo olandese, esso ritiene che gli aventi diritto a prestazioni di lunga durata per invalidità o vecchiaia non rientrino nell'ambito delle norme di determinazione della normativa applicabile, contenute nel titolo II del regolamento, poiché essi non possono essere considerati lavoratori sotto il profilo della normativa previdenziale.

La *Commissione* rinvia del pari alla soluzione proposta per la prima questione. Essa ritiene che la legge olandese avrebbe continuato ad applicarsi all'interessato anche dopo il suo pensionamento.

Sulla quarta questione

Secondo la *ricorrente nella causa principale*, il semplice fatto di dichiarare applicabile la normativa olandese a un non residente non può avere come conseguenza che le condizioni di iscrizione di cui all'art. 6, n. 1, lett. b), dell'AKW non possano più applicarglisi. Per contro, l'art. 6, n. 1, lett. a), dell'AKW non trova applicazione nei riguardi di un non residente.

In considerazione della soluzione proposta per la seconda questione, il *governo olandese* ritiene che non sia il caso di fornire una soluzione alla quarta questione. Tuttavia, qualora la Corte dovesse ritenere che, nonostante il fatto che nella sua qualità di lavoratore l'interessato possa considerarsi iscritto al regime previdenziale dei Paesi Bassi a norma dell'art. 6, n. 1, lett. b), dell'AKW, esso va ritenuto assicurato in virtù dell'art. 6, n. 1, lett. a), dell'AKW, il governo olandese ritiene che i requisiti di residenza di cui all'art. 6, n. 1, lett. a), dell'AKW non possano essere opposti all'interessato.

Non già il fatto di risiedere bensì quello di essere lavoratore costituisce il titolo in base al quale l'interessato rientra nella sfera della normativa olandese in forza dell'art. 13, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71. Il governo olandese ritiene di conseguenza ragionevole non tener conto dei requisiti relativi alla residenza, per quanto riguarda l'interessato, unicamente nei giorni in cui egli svolge un'attività lavorativa nei Paesi Bassi, potendo essere considerato come assicurato unicamente in tali giorni. Come si è detto nell'ambito della seconda questione, tale qualità di assicurato può, a certe condizioni, estendersi anche ai giorni festivi e a quelli di ferie ordinarie. Il governo olandese ne conclude quindi che i requisiti relativi alla residenza, di cui all'art. 6, n. 1, lett. a), dell'AKW, sono inopponibili al lavoratore relativamente ai giorni in cui egli effettivamente svolge un'attività lavorativa nei Paesi Bassi.

La *Commissione* ritiene che non sia consentito agli Stati membri adottare nelle loro normative nazionali criteri di carattere territoriale subordinandovi il diritto ad una prestazione previdenziale, poiché un tale fatto avrebbe come effetto, in particolare, di delimitare in modo più restrittivo la sfera di applicazione « ratione personae » delle leggi nazionali, privando così di senso le regole per la determinazione della normativa applicabile di cui al titolo II del regolamento in causa. A sostegno della sua tesi, la Commissione fa rinvio, in particolare, alle sentenze 23 settembre 1982, Kuijpers (causa 276/81, Racc. pag. 3027), 23 settembre 1982, Koks (causa 275/81, Racc. pag. 3013), 12 giugno 1986, già citata, e 10 luglio 1986, Luijten (causa 60/85, Racc. pag. 2365).

Neppure è permesso agli Stati membri subordinare il godimento, da parte di un lavoratore, dei vantaggi di un regime previdenziale a condizioni diverse da quelle relative al territorio, come, ad esempio, un'età o un reddito minimi; tali condizioni non sono tuttavia in connessione con la questione della normativa applicabile. La Commissione ritiene inoltre che uno Stato membro possa imporre una condizione di residenza qualora essa costituisca il solo mezzo per l'ottenimento di un determinato beneficio nel quadro di un particolare settore del regime previdenziale.

Sulla quinta questione

La *ricorrente nella causa principale* è del parere che l'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71 abbia il solo scopo di impedire che un lavoratore migrante venga privato del diritto a prestazioni familiari per il fatto

che i suoi figli non risiedono nello Stato membro nell'ambito della cui normativa tale lavoratore rientra. Questo articolo non presenta alcun interesse per il caso di cui trattasi, dimodoché è opportuno risolvere negativamente la quinta questione.

Secondo il *governo olandese*, se si parte dal presupposto che, per aver diritto a prestazioni previdenziali, bisogna essere iscritti a un regime previdenziale, l'assenza di iscrizione comporterebbe il venir meno del diritto alle prestazioni. Di conseguenza, se il requisito relativo alla residenza di cui all'art. 6, n. 1, lett. a), dell'AKW è opponibile a un lavoratore — e tale fatto implica l'inesistenza della qualità di assicurato —, non si potrà parlare di iscrizione al regime previdenziale olandese, con la conseguenza che dall'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71 non nascerà nessun diritto a prestazioni familiari. Infatti, il governo olandese non capisce perché i requisiti di residenza, che possono essere opposti a norma dell'art. 6, n. 1, lett. a), dell'AKW, non possano esserlo altresì a norma dell'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71.

La *Commissione* rileva che il modo in cui l'ente competente olandese ha fatto applicazione dell'art. 11, n. 1, dell'AKW è effettivamente contrario all'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71.

La Commissione propone quindi alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni pregiudiziali:

« L'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 va interpretato nel senso che il lavoratore residente in uno Stato membro e che svolga un'attività subordinata unicamente nel territorio di un altro Stato membro, va soggetto integralmente ed esclusivamente alla normativa di tale ultimo Stato, anche se l'attività è svolta in modo ridotto e solo pochi giorni a settimana. La detta normativa non può escludere il lavoratore dai vantaggi del regime previdenziale per il solo motivo che egli non risiede nel territorio dello Stato membro ».

T. F. O'Higgins
giudice relatore