Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand presentate il 13 giugno 1967 [1]

Signor Presidente, signori Giudici,

Il signor Pace, cittadino italiano, lavorava presso le miniere di carbone belghe dal 1946 al 1953, dopodiché rientrava in Italia dove si occupava come agricoltore. Dopo la sua morte, nel 1965, la Commissione reclami prima e poi la Commissione d'appello in materia di assicurazioni sociali contro la malattia e l'invalidità rifiutavano di concedere la pensione alla vedova, signora Guerra, mancando la prova che il decesso dell'interessato fosse conseguenza di una malattia professionale contratta nel Belgio.

La signora Guerra, residente in Brescia, adiva il Consiglio di Stato del Belgio presentando un ricorso in italiano. Il giudice adito riteneva il ricorso irricevibile sotto il profilo della sola legislazione belga, giacché la legge 23 dicembre 1946, modificata con legge 15 aprile 1958, che disciplina l'uso delle lingue dinanzi al Consiglio di Stato, ammette che i singoli si servano di una delle tre lingue comunemente usate in questo paese, vale a dire il francese, l'olandese ed il tedesco.

Ma l'articolo 45 del regolamento n. 3 del Consiglio, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, avente vigore in Belgio in forza degli articoli 189 e 191 del trattato di Roma, così dispone : « Le istituzioni e le autorità di uno Stato membro non possono respingere le richieste o altri documenti loro inviati solo perché redatti nella lingua ufficiale di un altro Stato membro ».

Il Consiglio di Stato, in applicazione dell'articolo 177, n. 3, del trattato di Roma, con ordinanza 27 gennaio 1967 vi ha chiesto di stabilire se esso sia una delle « istituzioni ed autorità » di cui all'articolo 45 del regolamento n. 3. Poiché, come rileva il Consiglio stesso, nella fattispecie esso agisce in veste giurisdizionale, il problema ha portata più generale, vale a dire si tratta di stabilire se i giudici dei sei Stati membri rientrino tra gli organi previsti dall'articolo 45. Beninteso la vostra risposta avrà valore solo nell'ambito di tale regolamento, restando impregiudicato il senso che si potrà attribuire a tale espressione in altre norme comunitarie.

Il governo belga, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, parte processuale dinanzi al Consiglio di Stato e la Commissione C.E.E., cui era stata notificata la domanda pregiudiziale a voi sottoposta, a norma dell'articolo 20 dello statuto

1 — Traduzione dal francese.

della Corte, hanno tutti presentato osservazioni scritte nelle quali propendono per una soluzione affermativa.

La soluzione va innanzitutto cercata nell'esegesi del regolamento, ma bisogna ammettere che sotto nessun profilo detta esegesi può fornire elementi determinanti, dato che i termini usati nelle quattro versioni ufficiali non concordano sempre perfettamente.

Le varie definizioni dell'articolo 1 non hanno grande valore pratico. Ad esempio « l'istituzione » è presentata in questo articolo come quella che designa « per ciascun Stato membro l'organismo o l'*autorità* incaricata di applicare in tutto o in parte la legislazione ». Al contrario, l'articolo 45, che menziona distintamente « istituzioni » e « autorità », pare voler richiamare con i due vocaboli due nozioni distinte; « l'autorità » si configura dunque come una forma di « istituzione ». In ogni caso risulta dal complesso delle disposizioni dei regolamenti 3 e 4, nonché dagli allegati, che le istituzioni contemplate sono gli organi non giurisdizionali incaricati di calcolare l'ammontare delle prestazioni e di effettuarne il versamento ai beneficiari.

D'altro canto il regolamento non definisce le « autorità », ma « le autorità competenti » che, in base all'elenco dell'allegato I del regolamento n. 4, sono i ministri (della previdenza sociale in Belgio, del lavoro in Francia, il ministro federale del lavoro e degli affari sociali in Germania, ecc.) i quali esercitano la tutela in materia di previdenza sociale. Sulle prime si potrebbe concludere, in base all'articolo 1, che le « autorità » sono solo quelle amministrative e non quelle giurisdizionali.

Ritornando però all'articolo 45, (4), di cui trattasi, si deve rilevare che il termine « richieste » che in forza della disposizione possono essere redatte nella lingua di un altro Stato membro, è senz'altro applicabile, ma non in modo esclusivo, ai ricorsi giurisdizionali.

Si deve inoltre fare un parallelo tra questo articolo ed un'altra disposizione contenuta nell'articolo 47, vale a dire : le domande, dichiarazioni, ricorsi che avrebbero dovuto essere presentati entro un termine determinato presso un'autorità, un'istituzione od un altro organismo di uno Stato membro, sono ricevibili se presentati nello stesso termine presso un'autorità, un'istituzione o un altro organismo corrispondente di un altro Stato membro; il regolamento stabilisce le modalità per la trasmissione dall'uno all'altro Stato. Pare incontestato che tale disposizione valga per i ricorsi giurisdizionali e per i ricorsi amministrativi; il suo effetto è quello di ampliare i presupposti per la ricevibilità e di eliminare alcuni motivi di decadenza, ma ha piena efficacia solo ove tali ricorsi non debbano necessariamente essere redatti nella lingua dello Stato ultimo destinatario, poiché infatti i ricorsi saranno redatti nella maggior parte dei casi nella lingua

del paese nel quale sono stati depositati. Indubbiamente, il tenore dell'articolo 45 è diverso da quello dell'articolo 47, giacché in quest'ultimo sono anche menzionati gli « organismi », ma l'elemento più importante mi pare il fatto che non sarebbe soddisfacente restringere la sfera d'applicazione del primo articolo rispetto al secondo.

Gli aspetti terminologici testé esposti hanno il duplice inconveniente di essere pedanteschi e di non offrire una soluzione decisamente preferibile alle altre. La stesso vale per il tentativo di definire il senso esatto delle espressioni litigiose, non già nell'ambito dello stesso regolamento, ma nella terminologia giuridica degli Stati membri; mi esimerò dall'effettuare tale ricerca.

Condivido l'opinione del governo belga e della Commissione secondo cui un'altra considerazione può indurre a dare una soluzione affermativa al problema sollevato, vale a dire che, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 3, la clausola sull'impiego delle lingue era di prammatica nelle convenzioni bilaterali sulla previdenza sociale. Ad esempio, essa era inclusa nella convenzione 30 aprile 1948 tra il Belgio e l'Italia e recitava : « Ogni comunicazione che in applicazione della presente convenzione venga indirizzata *dai beneficiari della stessa* agli enti, autorità od organi *giurisdizionali* di uno dei paesi contraenti, competenti in materia di previdenza sociale, saranno redatte in una delle lingue ufficiali dell'uno o dell'altro paese ».

La stessa clausola ricompare in dieci altre convenzioni bilaterali tra Stati membri, talvolta leggermente modificata nel testo, ma sostanzialmente immutata nella sostanza, in quanto comprende sempre i rapporti tra assicurati e giudici.

È noto che, in virtù dell'articolo 5 a), il regolamento n. 3 è subentrato alle convenzioni precedenti, salvo quelle che gli Stati membri hanno inteso mantenere in vigore registrandole nell'allegato D. Sta di fatto però, che nessuno ha fatto ricorso a tale facoltà per quanto riguarda la disposizione testé citata. Questo silenzio generale non può ragionevolmente venire interpretato come intenzione delle parti contraenti di privare i lavoratori migranti di un vantaggio loro precedentemente attribuito dalle convenzioni bilaterali; è più logico credere che i contraenti abbiano ritenuto che, malgrado il differente tenore, gli organi giurisdizionali rientrassero implicitamente fra quelli previsti dall'articolo 45, n. 4, giacché erano esplicitamente contemplati dalle convenzioni precedenti.

A tale teoria, che si fonda sulla presunta intenzione degli Stati membri, si può obiettare che si tratta d'interpretare non una convenzione plurilaterale, ma un atto comunitario emanante dal Consiglio. Ricorderò che il Consiglio ha semplicemente fatto propria una convenzione già firmata dagli Stati membri, alla quale esso ha apposto « l'avallo » comunitario e gli Stati conser-

vano la facoltà di modificarne parzialmente la portata, mantenendo in vigore talune clausole di accordi precedenti.

In definitiva, è la ratio legis dell'articolo 51 del trattato, nonché del regolamento n. 3 adottato in applicazione del trattato stesso, che m'induce a risolvere affermativamente la questione. Nel dubbio, trattato e regolamento devono essere interpretati nel senso che essi mirano ad evitare un peggioramento della situazione giuridica dei lavoratori migranti. In mancanza di una dichiarazione espressa in questo senso, irreperibile nel testo, non si può presumere che il regolamento abbia inteso revocare una facoltà loro concessa dagli Stati membri nelle convenzioni bilaterali, e della quale fruiscono attualmente i lavoratori di taluni Stati terzi occupati nell'ambito della Comunità, grazie alle convenzioni stipulate tra gli Stati membri e tali Stati terzi.

Concludo proponendovi di

— dichiarare che le disposizioni dell'articolo 45, n. 4, del regolamento n. 3 sono applicabili agli organi giurisdizionali;

— statuire che spetta al Consiglio di Stato del Belgio pronunciarsi sulle spese del presente giudizio.