

SENTENZA DELLA CORTE
10 settembre 1996 ^{*}

Nel procedimento C-277/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dall'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Z. Taflan-Met,

S. Altun-Baser,

E. Andal-Bugdayci

e

Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank,

e tra

O. Akol

e

Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging,

^{*} Lingua processuale: l'olandese.

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 12 e 13 della decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari (GU 1983, C 110, pag. 60),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, D. A. O. Edward (relatore), J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidenti di sezione, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank di Amsterdam, dall'avv. E. H. Pijnacker Hordijk, del foro di Amsterdam;
- per il Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, dal signor C. R. J. A. M. Brent, capo della sezione amministrazione e affari giuridici dell'associazione Gemeenschappelijk Administratiekantoor, in qualità di agente;
- per il governo olandese, dal signor A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dai signori E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e G. Thiele, Assessor presso lo stesso ministero, in qualità di agenti;

- per il governo ellenico, dalle signore A. Samoni-Radou, viceconsigliere giuridico speciale presso il servizio del contenzioso comunitario del ministero degli Affari esteri, e L. Pneumatikou, collaboratore scientifico specializzato presso lo stesso servizio, in qualità di agenti;

- per il governo spagnolo, dal signor A. J. Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla signora R. Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, dell'avvocatura dello Stato, in qualità di agenti;

- per il governo francese, dalla signora E. Belliard, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor C. Chavance, segretario degli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor P. J. Kuyper, consigliere giuridico, e dalla signora M. Patakia, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della signora Altun-Baser, rappresentata dall'avv. T. A. M. Visser, del foro dell'Aia, del Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank di Amsterdam, rappresentato dall'avv. E. H. Pijnacker Hordijk, del Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, rappresentato dal signor F. W. M. Keunen, consulente giuridico presso l'associazione Gemeenschappelijk Administratiekantoor, del governo olandese, rappresentato dal signor M. A. Fierstra, viceconsigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo tedesco, rappresentato dal signor E. Röder, del governo ellenico, rappresentato dalle signore A. Samoni-Radou e L. Pneumatikou, del governo spagnolo, rappresentato dalla signora R. Silva de Lapuerta, del governo francese, rappresentato dai signori C. Chavance e J.-F. Dobelle, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del

Regno Unito, rappresentato dalla signora E. Sharpston, barrister, e della Commissione, rappresentata dal signor P. J. Kuyper e dalla signora Patakia, all'udienza del 13 febbraio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 marzo 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 23 agosto 1994, pervenuta nella cancelleria il 12 ottobre seguente, l'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 12 e 13 della decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari (GU 1983, C 110, pag. 60; in prosieguo: la «decisione n. 3/80»). Il Consiglio di associazione è stato istituito dall'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, sottoscritto il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«accordo»).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie sorte tra le signore Tafilan-Met, Altun-Baser e Andal-Bugdayci e il Bestuur van de Sociale Verzekeringbank di Amsterdam, da un lato, e tra il signor Akol e il Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, dall'altro, in ordine al rifiuto degli enti olandesi competenti di versare loro prestazioni di previdenza sociale.

- 3 La decisione n. 3/80 mira al coordinamento dei regimi di previdenza sociale degli Stati membri al fine di consentire ai lavoratori turchi che sono o sono stati occupati nella Comunità, nonché ai loro familiari e superstiti, di fruire di prestazioni nei settori tradizionali della previdenza sociale.
- 4 A tal fine, le disposizioni della decisione n. 3/80 fanno rinvio, per l'essenziale, a talune disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2), e più raramente, al regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 74, pag. 1).
- 5 Il titolo III della decisione n. 3/80 detta disposizioni di coordinamento ricalcate su quelle del regolamento n. 1408/71, relative alle prestazioni di malattia e maternità, d'invalidità, di vecchiaia e morte (pensioni), per infortuni sul lavoro e malattie professionali, ad assegni in caso di morte, nonché a prestazioni e assegni familiari.
- 6 In particolare, l'art. 12, che nell'ambito di questo titolo forma il capitolo 2 intitolato «Invalidità», così dispone:

«I diritti a prestazioni di un lavoratore che è stato soggetto successivamente o alternativamente alle legislazioni di due o più Stati membri sono stabiliti in conformità a quanto disposto agli articoli 37, paragrafo 1, prima frase, e paragrafo 2, da 38 a 40, 41, paragrafo 1, lettere a), b), c), ed e), e paragrafo 2, 42 e 43 del regolamento (CEE) n. 1408/71.

Tuttavia:

- a) per l'applicazione dell'articolo 39, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1408/71 si tiene conto di tutti i familiari, compresi i figli, che risiedono nella Comunità o in Turchia;
- b) il riferimento alle disposizioni del titolo III, capitolo 3, del regolamento (CEE) n. 1408/71 di cui all'articolo 40, paragrafo 1, di detto regolamento è sostituito dal riferimento alle disposizioni del titolo III, capitolo 3, della presente decisione».

7 L'art. 13, facente parte del capitolo 3, intitolato «Vecchiaia e morte (pensioni)», del titolo III della decisione n. 3/80, dispone inoltre:

«I diritti a prestazioni di un lavoratore che è stato soggetto alla legislazione di due o più Stati membri o dei suoi superstiti sono determinati in conformità delle disposizioni degli articoli 44, paragrafo 2, prima frase, 45, 46, paragrafo 2, 47, 48, 49 e 51 del regolamento (CEE) n. 1408/71.

Tuttavia:

- a) le disposizioni dell'articolo 46, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71 si applicano anche quando le condizioni prescritte per l'apertura del diritto alle prestazioni sono soddisfatte senza che sia necessario ricorrere a quanto disposto all'articolo 45 del suddetto regolamento;
- b) per l'applicazione dell'articolo 47, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 1408/71 si tiene conto di tutti i familiari, compresi i figli, che risiedono nella Comunità o in Turchia;
- c) per l'applicazione dell'articolo 49, paragrafi 1, lettera a), e 2, e dell'articolo 51 del regolamento (CEE) n. 1408/71, si sostituisce l'indicazione dell'articolo 46 con quella dell'articolo 46, paragrafo 2».

- 8 A differenza delle altre due decisioni adottate in pari data dal Consiglio di associazione CEE-Turchia, vale a dire la decisione n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione, e la decisione n. 2/80, che stabilisce le condizioni di attuazione dell'aiuto speciale alla Turchia (entrambe non pubblicate), la decisione n. 3/80 non precisa la data della sua entrata in vigore.
- 9 Risulta dall'ordinanza di rinvio che le parti attrici nei primi tre procedimenti nazionali sono cittadine turche residenti in Turchia, vedove di lavoratori turchi che hanno svolto un'attività subordinata in vari Stati membri, tra cui i Paesi Bassi. In seguito al decesso del loro coniuge, esse hanno presentato domande intese ad ottenere una pensione vedovile negli Stati membri in cui il coniuge aveva lavorato. Gli enti competenti tedesco e belga hanno accolto queste domande. Per contro, le autorità olandesi le hanno respinte con la motivazione secondo cui i coniugi delle tre attrici nei procedimenti nazionali sono deceduti in Turchia, mentre, in forza della normativa olandese, l'iscritto al regime o i suoi aventi causa hanno titolo per ottenere una prestazione solo se il rischio assicurato si verifici in un momento in cui l'interessato è soggetto a tale normativa.
- 10 L'attore nel quarto procedimento nazionale è un cittadino turco, residente in Germania, che ha dapprima lavorato nei Paesi Bassi e in seguito in Germania, ove è stato colpito da inabilità al lavoro. Egli ha quindi richiesto la concessione di una pensione d'inabilità sia in Germania sia nei Paesi Bassi. A differenza dell'ente tedesco, l'ente competente olandese ha rifiutato di accogliere la domanda in quanto l'inabilità al lavoro del signor Akol era sopravvenuta in un momento in cui l'interessato non esercitava più un'attività lavorativa nei Paesi Bassi e, pertanto, non era soggetto alla normativa olandese.
- 11 Preso atto che le parti attrici nei procedimenti nazionali potrebbero fruire della prestazione richiesta nei Paesi Bassi soltanto in forza della decisione n. 3/80 e, in particolare, degli artt. 12 e 13 della medesima, l'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam ha disposto la sospensione dei procedimenti ed ha sottoposto alla Corte le questioni pregiudiziali seguenti:
- «1) Se la decisione n. 3/80 del Consiglio di associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro

familiari, trovi applicazione nella Comunità pur in mancanza di un atto di trasposizione, ai sensi dell'art. 2, n. 1, dell'accordo relativo ai provvedimenti da adottare e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia.

- 2) a) Se, nel caso in cui la decisione n. 3/80 non sia (ancora) applicabile nella Comunità, si possano tuttavia attribuire a tale decisione effetti giuridici, ricorrendo determinate circostanze, laddove le disposizioni della decisione si prestino a un'applicazione diretta.
- b) In caso di soluzione affermativa della prima questione: se il disposto degli artt. 12 e 13 della decisione n. 3/80 sia sufficientemente concreto e determinabile da prestarsi a una diretta applicazione senza che siano necessari ulteriori provvedimenti di attuazione come indicato nell'art. 32 della decisione n. 3/80.
- 3) a) Se, nell'ipotesi in cui l'art. 13 della decisione n. 3/80 possa applicarsi in casi quali quello di specie, occorra in tal caso applicare gli articoli del regolamento (CEE) n. 1408/71, menzionati in tale articolo, nel testo vigente alla data in cui il Consiglio di associazione ha adottato la decisione, ossia il 19 settembre 1980, oppure si debba tener conto delle modifiche, successivamente intervenute, degli articoli considerati del regolamento (CEE) n. 1408/71.
- b) Se abbia inoltre rilevanza, al riguardo, il fatto che le modifiche successive al 19 settembre 1980 hanno comportato che parti delle disposizioni di cui trattasi sono state successivamente disciplinate in altri articoli o in allegati del regolamento (CEE) n. 1408/71».

Sulla prima questione

La prima questione pregiudiziale, relativa all'applicabilità della decisione n. 3/80 nella Comunità, va intesa come diretta ad accertare se, ed eventualmente in quale data, la detta decisione sia entrata in vigore.

13 Poiché la decisione n. 3/80 non contiene una disposizione relativa alla sua entrata in vigore, occorre accertare se un tale effetto possa discendere dall'accordo sul quale questa decisione è basata.

14 L'accordo prevede, anzitutto, all'art. 6, ricompreso nel titolo I «I principi», che, «per assicurare l'applicazione e il progressivo sviluppo del regime di associazione, le parti contraenti si riuniscono in un Consiglio di associazione che agisce nei limiti delle attribuzioni conferitegli dall'accordo».

15 L'art. 22, n. 1, ricompreso nel titolo III relativo alle disposizioni generali e finali dell'accordo, dispone inoltre:

«Per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'accordo e nei casi da questo previsti, il Consiglio di associazione dispone di un potere di decisione. Ognuna delle due parti è tenuta a prendere le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate (...)».

16 Infine, ai termini dell'art. 23, facente parte anch'esso del titolo III dell'accordo,

«Il Consiglio di associazione si compone, da un lato, di membri dei governi degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione della Comunità, e, dall'altro, di membri del governo turco.

(...)

Il Consiglio di associazione delibera all'unanimità».

- 17 Dal complesso di queste disposizioni emerge che le decisioni del Consiglio di associazione CEE-Turchia sono atti emanati da un organo istituito dall'accordo e che per la loro adozione tale organo è stato autorizzato dalle parti contraenti.
- 18 In quanto attuano gli obiettivi fissati dall'accordo, tali decisioni si ricollegano direttamente a quest'ultimo ed hanno l'effetto, ai sensi dell'art. 22, n. 1, seconda frase, del medesimo, di impegnare le parti contraenti.
- 19 In forza dell'accordo, le parti contraenti hanno accettato di essere vincolate da queste decisioni, con la conseguenza che, ove le dette parti non tenessero fede a questo impegno, ciò costituirebbe una violazione dell'accordo medesimo.
- 20 Contrariamente a quanto hanno sostenuto i convenuti nei procedimenti nazionali e i governi degli Stati membri che hanno presentato osservazioni alla Corte, l'effetto vincolante delle decisioni del Consiglio di associazione non può quindi dipendere dall'effettiva adozione di provvedimenti di esecuzione ad opera delle parti contraenti.
- 21 Ciò posto, in mancanza di una disposizione relativa alla sua entrata in vigore, discende dal carattere vincolante che l'accordo riconnette alle decisioni del Consiglio di associazione CEE-Turchia che la decisione n. 3/80 è entrata in vigore alla data della sua adozione, ossia il 19 settembre 1980, e che, a decorrere da tale data, le parti contraenti sono vincolate da tale decisione.

- 22 Conseguentemente, occorre rispondere al primo quesito pregiudiziale che la decisione n. 3/80 è entrata in vigore alla data della sua adozione, ossia il 19 settembre 1980, ed è da tale data vincolante per le parti contraenti.

Sulla seconda questione

- 23 Con la sua seconda questione, il giudice nazionale intende sostanzialmente accertare se le disposizioni della decisione n. 3/80, e più in particolare quelle degli artt. 12 e 13, esplicino un effetto diretto nel territorio degli Stati membri e siano pertanto idonee a far sorgere in capo ai singoli il diritto di farle valere dinanzi ai giudici nazionali.
- 24 Al riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante (v., segnatamente, sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 14), una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata direttamente efficace qualora, tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dello scopo e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione e i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto successivo.
- 25 Nella sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461, punti 14 e 15), la Corte ha precisato che gli stessi criteri si applicano quando si tratti di stabilire se possano avere diretta efficacia le disposizioni di una decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia.
- 26 Come si è in precedenza rilevato, lo scopo della decisione n. 3/80 è quello di coordinare i regimi di previdenza sociale degli Stati membri in modo da consentire ai lavoratori turchi che sono o sono stati occupati nella Comunità, nonché ai loro familiari e superstiti, di fruire di prestazioni nei settori tradizionali della previdenza sociale.

- 27 Il regolamento n. 1408/71, al quale la decisione n. 3/80 fa rinvio, mira del pari a coordinare, all'interno della Comunità, le differenti normative degli Stati membri.
- 28 Per la concreta applicazione del regolamento n. 1408/71 è stata tuttavia necessaria l'adozione di provvedimenti di attuazione, oggetto del voluminoso regolamento n. 574/72.
- 29 Come si è già rilevato, le disposizioni della decisione n. 3/80 fanno rinvio a talune disposizioni del regolamento n. 1408/71 e del regolamento n. 574/72, pur tenendo conto, per l'attuazione di queste disposizioni, della specifica situazione dei lavoratori turchi che sono o sono stati assoggettati alla normativa di uno o più Stati membri, nonché dei loro familiari residenti nel territorio di uno Stato membro.
- 30 Emerge tuttavia da un raffronto tra i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, da un lato, e la decisione n. 3/80, dall'altro, che quest'ultima non contiene un gran numero di norme precise e dettagliate, che pure sono state considerate indispensabili ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1408/71 all'interno della Comunità.
- 31 Così il regolamento n. 1408/71, adottato dal Consiglio in base all'art. 51 del Trattato, attua il principio fondamentale sancito da questa disposizione consistente nel garantire ai lavoratori migranti e ai loro aventi causa la totalizzazione, ai fini del conseguimento e del mantenimento del diritto alle prestazioni, nonché ai fini del calcolo di queste ultime, di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie normative degli Stati membri. La concreta attuazione delle norme sulla totalizzazione contenute nel regolamento n. 1408/71 presupponeva tuttavia l'adozione dell'art. 15 del regolamento n. 574/72.

- 32 Allo stesso modo, anche se la decisione n. 3/80 fa rinvio alle disposizioni del regolamento n. 1408/71 che enunciano il principio della totalizzazione per le prestazioni di malattia e maternità, invalidità, vecchiaia e morte nonché per le prestazioni familiari, l'applicazione di questo principio presuppone la previa adozione di misure integrative di attuazione, come quelle previste dall'art. 15 del regolamento n. 574/72.
- 33 Ciò posto, si deve prendere atto che la decisione n. 3/80 è per sua natura destinata ad essere integrata e attuata nella Comunità mediante un atto successivo del Consiglio.
- 34 Inoltre la stessa Commissione ha presentato, l'8 febbraio 1983, una proposta di regolamento (CEE) del Consiglio diretta all'applicazione, nella Comunità economica europea, della decisione n. 3/80 (GU C 110, pag. 1).
- 35 Tale proposta di regolamento si presenta come atto inteso a dare attuazione nella Comunità alla decisione n. 3/80. All'art. 1 essa prevede infatti che «La decisione n. 3/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia (...) allegata al presente regolamento, è applicabile nella Comunità». Essa consta a tal fine di circa 80 articoli e 7 allegati relativi alle «modalità di applicazione complementari della decisione n. 3/80», che dettano norme puntuali per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni della decisione per ciascuna categoria di prestazioni rientrante nel suo campo di applicazione. Essi contengono inoltre precisazioni relative, in particolare, al divieto di cumulo delle prestazioni, alla determinazione della normativa applicabile, alla totalizzazione dei periodi, nonché disposizioni finanziarie e transitorie. Tali norme di attuazione della decisione n. 3/80 sono in ampia misura ricalcate su quelle del regolamento n. 574/72. Così, per quanto riguarda il principio della totalizzazione, il tenore dell'art. 13 della proposta di regolamento si rifa rigorosamente a quello dell'art. 15 del regolamento n. 574/72.
- 36 Tuttavia, questa proposta di regolamento non è ancora stata adottata dal Consiglio.

- 37 Risulta dal complesso delle considerazioni che precedono che, pur constando di alcune disposizioni chiare e precise, la decisione n. 3/80 non può trovare applicazione fintantoché non siano state adottate dal Consiglio misure integrative di attuazione.
- 38 Occorre pertanto rispondere al secondo quesito pregiudiziale che, fintantoché non siano state adottate dal Consiglio le misure integrative necessarie per l'attuazione della decisione n. 3/80, gli artt. 12 e 13 della medesima non esplicano effetto diretto nel territorio degli Stati membri e non sono pertanto idonei a far sorgere, in capo ai singoli, il diritto di farle valere dinanzi ai giudici nazionali.

Sulla terza questione

- 39 Alla luce della risposta fornita per la prima e per la seconda questione, non è necessario esaminare la terza.

Sulle spese

- 40 Le spese sostenute dai governi olandese, tedesco, ellenico, spagnolo, francese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dall'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam con ordinanza 23 agosto 1994, dichiara:

- 1) La decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari, è entrata in vigore alla data della sua adozione, ossia il 19 settembre 1980, ed è da tale data vincolante per le parti contraenti.
- 2) Fintantoché non siano state adottate dal Consiglio le misure integrative necessarie per l'attuazione della decisione n. 3/80, gli artt. 12 e 13 di questa decisione non esplicano effetto diretto nel territorio degli Stati membri e non sono pertanto idonee a far sorgere, in capo ai singoli, il diritto di farle valere dinanzi ai giudici nazionali.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 settembre 1996.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias