CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 18 MAGGIO 1983

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. In questa causa pregiudiziale siete chiamati ad interpretare alcune norme del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, sui regimi di sicurezza sociale applicabili ai lavoratori subordinati ed ai loro familiari che si spostano nell'ambito della Comunità (GU 1971, L 149, pag. 2), alla luce dell'articolo 51 del Trattato CEE e tenendo conto di una prestazione previdenziale francese, definita «garantie de ressources démission». Dovrete in particolare stabilire se a un lavoratore migrante sia possibile cumulare, interamente o parzialmente, questo beneficio con la pensione di vecchiaia che egli percepisca in altro Stato membro.

2. Riassumo i fatti. Il signor Biagio Valentini, attore nella causa principale, è cittadino italiano e risiede in Francia. Lavorò in Italia fino al 1957 e, dall'età di sessanta anni, percepisce una pensione contributiva di vecchiaia pari a 15 franchi francesi per giorno che gli è corrisposta dall'Istituto nazionale previdenza sociale. Dal 1° aprile 1963 fu occupato in Francia presso una falegnameria. Il 23 settembre 1977, all'età di sessantatré anni, lasciò volontariamente l'impiego e chiese all'«Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce» (in seguito Assedic) di Lione la «garantie de ressources démission». Questo beneficio — previsto dall'Atto integrativo di un accordo interconfederale concluso il 13 giugno 1977 e allegato al regolamento che disciplina gli assegni speciali per i disoccupati ultrasessantenni — è fruibile fino all'età della pensione (che, di regola, in Francia è fissata a sessantacinque anni) e consiste in un assegno eguale al 70 % del salario riscosso negli ultimi tre mesi di lavoro. L'Assedic di Lione liquidò al Valentini la prestazione richiesta; la decurtò tuttavia dell'importo corrispondente alla pensione italiana di vecchiaia.

Con ricorso 14 maggio 1980, il Valentini convenne l'Assedic innanzi al Tribunal de grande instance di Lione per far dichiarare ingiustificata la decurtazione e far condannare l'ente a corrispondergli le somme indebitamente trattenute. A suo avviso, infatti, il Trattato CEE e il diritto comunitario derivato non hanno sostituito i singoli sistemi nazionali di sicurezza sociale che ai cittadini degli Stati membri garantiscono prestazioni distinte per periodi diversi. L'Assedic, per contro, ritiene pienamente conformi al diritto comunitario le disposizioni dell'accordo su richiamato e in particolare la norma che consente di ridurre la «garantie de ressources démission» in una misura corrispondente al trattamento di vecchiaia percepito dal lavoratore.

Con sentenza 2 giugno 1982, la prima sezione del Tribunal de grande instance di Lione ha sospeso il procedimento e ha chiesto alla nostra Corte di stabilire, ai sensi dell'articolo 46 regolamento 14 giugno 1971, n. 1408, e dell'articolo 51 Trattato CEE, se «un lavoratore dipendente, cittadino italiano residente in Francia, titolare di pensione di vecchiaia versata in Italia dal sessantesimo anno d'età e che fruisce in Francia della "garantie de ressources" (démission) pari al 70 % della retribuzione giornaliera, di cui all'atto integrativo 13 giugno 1977, allegato al regolamento che disciplina le prestazioni ai lavoratori dipendenti disoccupati, possa pretendere di cumulare la pensione italiana con la prestazione francese pari al 70 % della sua retribuzione giornaliera, o se invece l'ente francese denominato Assedic che gli corrisponde detta prestazione abbia il diritto di defalcare dall'importo della stessa le somme versate dall'istituto previdenziale italiano».

3. Descrivo anzitutto la normativa vigente in Francia.

Come ho già ricordato, la «garantie de ressources démission» per i salariati che volontariamente cessino la propria attività tra i sessanta e i sessantacinque anni, è contenuta nell'atto integrativo dell'accordo stipulato il 13 giugno 1977 fra le confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Questi strumenti modificarono e completarono l'accordo interconfederale 27 marzo 1972, che aveva previsto il medesimo beneficio per i prestatori licenziati («garantie de ressources licenciement»), e furono estesi *erga omnes* con decreto 9 luglio 1977 (Journal officiel de la République française 1977, pag. 3666). Val la pena ricordare che la disciplina della «garantie de ressources démission», prevista come transitoria e applicabile fino al 31 marzo 1979, è stata già prorogata due volte in attesa che sia innovato l'intero regime francese del trattamento di vecchiaia.

Per fruirne, i lavoratori debbono soddisfare le seguenti condizioni:

a) aver dato le dimissioni durante l'applicazione dell'accordo;

b) aver compiuto il sessantesimo anno di età all'atto delle dimissioni;

c) possedere dieci anni di anzianità assicurativa (di cui uno continuativo o due non continuativi nei cinque anni che precedono le dimissioni) maturati in uno o più regimi di sicurezza sociale tra quelli che prevede il contratto collettivo 31 dicembre 1958 sull'assicurazione complementare contro la disoccupazione;

d) aver richiesto l'indennità di disoccupazione erogata dallo Stato;

e) non avere diritto ad una pensione di vecchiaia d'importo pieno che è concessa ad alcune categorie dall'età di sessant'anni, né aver ottenuto, dopo l'entrata in vigore dell'accordo, la liquidazione di una pensione di vecchiaia d'importo ridotto erogata in alcuni casi ai lavoratori d'età inferiore ai sessantacinque anni.

Ancora. I beneficiari della «garantie de ressources démission» sono registrati presso l'«Agence nationale pour l'emploi», ma sono dispensati dal controllo periodico e, ovviamente, di loro non si tiene conto nelle statistiche dei lavoratori alla ricerca di un impiego. Perdono la prestazione in tre casi: quando raggiungono l'età di sessantacinque anni e tre

mesi (un prolungamento, quest'ultimo, previsto perché l'ente previdenziale abbia il tempo necessario a liquidare la pensione); quando chiedono la liquidazione dei diritti maturati per la pensione di vecchiaia a carico della sicurezza sociale; quando riprendono un'attività lavorativa retribuita.

Infine, il disposto la cui applicazione da parte dell'Assedic è all'origine del giudizio principale: secondo l'articolo 2, paragrafo 2, dell'accordo, ripreso dall'articolo 38 dell'atto integrativo, i lavoratori che prima delle dimissioni si sono fatti liquidare una pensione di vecchiaia continuano a percepire la «garantie de ressources démission», ma se la vedono ridurre di un importo equivalente all'ammontare dell'altra prestazione.

4. Per rispondere al quesito posto dal Tribunal de grande instance de Lione, c'è anzitutto da stabilire se, in vista della sua origine contrattuale, un beneficio come la «garantie de ressources démission» sia coperto dal regolamento 1408/71. Davanti al giudice nazionale, l'Assedic lo negò, almeno in un primo tempo: e a me pare che la sua eccezione fosse del tutto infondata.

Secondo l'articolo 1, lettera j) del regolamento, infatti, nel termine «legislazioni» di sicurezza sociale che la disciplina comunitaria mira a coordinare, non sono comprese «le disposizioni contrattuali, esistenti o future, che siano state o meno oggetto di una decisione dei pubblici poteri» tale da renderle vincolanti o da estenderne l'efficacia, a meno che questa esclusione non venga revocata «mediante dichiarazione fatta dallo Stato membro interessato in cui siano menzionati i regimi di tale natura ai quali il ... regolamento è applicabile». Ora, con lettera 23 marzo 1973, il Governo francese notificò al presidente del Consiglio dei ministri delle Comunità di ritenere applicabile detto regolamento «al regime francese di assicurazione contro la disoccupazione, istituito mediante un contratto collettivo nazionale firmato il 31 dicembre 1958 dal «Conseil national du patronat français» e dalle Confederazioni nazionali dei lavoratori subordinati, approvato in applicazione dell'ordinanza n. 59-129 del 7 gennaio 1959, relativa all'azione a favore dei lavoratori disoccupati, ed esteso dall'ordinanza n. 67-580 del 13 luglio 1987, relativa alle garanzie di risorse per i lavoratori privati di occupazione» (GU 1973, L 90, pag. 1).

Obietterà qualcuno che gli accordi istitutivi delle «garanties licenciement» e «démission» sono successivi a questa notifica. Non credo, tuttavia, che ciò modifichi i termini del problema. In effetti, a parte la peculiarità del beneficio che istituiscono, gli accordi del 1972 e del 1977 s'innestano nel regime assicurativo contro la disoccupazione realizzato dal contratto del 1958 o tutt'al più ne rappresentano uno svolgimento. Farli oggetto di una dichiarazione specifica e formale era dunque inutile; e in ogni caso — ecco il dato decisivo — il Governo francese ha esplicitamente affermato nel corso della procedura orale di ritenere che le due «garanties» rientrano nel campo d'applicazione del regolamento.

5. La classificazione della «garantie démission» assume a questo punto rilievo decisivo perché da essa dipende la scelta delle norme che disciplinano il concorso

fra prestazioni corrisposte a un lavoratore migrante dagli enti previdenziali di due o più Stati membri.

Ricordo anzitutto che, nell'individuare il proprio campo di applicazione, l'articolo 4 del regolamento 1408/71 enumera i nove classici settori di cui alla convenzione OIL «sulla norma minima di sicurezza sociale» (n. 102, 28. 6. 1952), ma, eccettuati pochi casi (assegni familiari, assegni in caso di morte, ecc.), non definisce le diverse prestazioni. Come vedremo più avanti, tuttavia, dal suo testo e dalle interpretazioni che la Corte ne ha dato si possono trarre utili criteri per l'inquadramento del beneficio in esame.

Così, tra i primi, speciale rilievo viene attribuito al fatto che esso sia integrato nel regime dell'assicurazione contro la disoccupazione; al suo finanziamento, che grava sui fondi di tale regime; alla sua gestione, affidata com'è agli organi che corrispondono le indennità di disoccupazione; alla circostanza che a renderlo obbligatorio sia il «Code du travail» anziché il «Code de la sécurité sociale». Tra i secondi, determinante è ritenuta l'identità dei principi che giustificano o disciplinano la sua corresponsione e quella dell'indennità di disoccupazione. I due benefici, infatti, vennero istituiti in vista di una particolare congiuntura economica; sono calcolati allo stesso modo (mentre l'importo della «garantie» è di regola superiore al trattamento di vecchiaia); hanno carattere temporaneo e vengono sospesi quando il titolare riprende a lavorare o raggiunge l'età pensionabile.

Di origine recente e ciononostante accordato dai sistemi previdenziali di quasi tutti gli Stati membri, tale beneficio — è opportuno dirlo subito — si qualifica per una natura decisamente ibrida; presenta cioè, fortemente commisti, elementi tipici dell'indennità di disoccupazione e attributi peculiari della pensione di vecchiaia. Indennità e pensione sono menzionate all'articolo 4 del regolamento, rispettivamente alle lettere c) e g) del n. 1; e sulla prevalenza dell'una o dell'altra si sono divisi il convenuto nella causa principale, due Stati membri e la Commissione. Coloro che nella «garantie démission» vedono una pura e semplice, benché particolare, indennità, (Assedic, Governo francese) o che, pur riconoscendone l'ibridismo, propendono per assimilarla ad essa (Commissione), mettono in campo argomenti di tipo istituzionale e puntano il dito su alcuni caratteri del nostro beneficio.

Ora, che la «garantie démission» si colleghi al regime dell'assicurazione contro la disoccupazione è indubbio. Dico di più: era opportuno e insieme inevitabile che vi si collegasse. Opportuno, perché il collegamento avrebbe permesso di utilizzare strutture e fondi già esistenti, con un piccolo aumento degli oneri gravanti sui lavoratori e sulle imprese. Inevitabile, per ragioni — diciamo così — storico-organizzative. Puntando a migliorare il trattamento dei lavoratori licenziati più anziani e perciò sfavoriti nella ricerca di un nuovo impiego, la «garantie licenciement» doveva per forza identificarsi col trattamento di disoccupazione. Ebbene, come ho già detto, la «garantie démission» è figlia di questo beneficio, ne co-

stituisce un'estensione ai lavoratori dimissionari; immaginare che potesse non seguire la sorte amministrativa del beneficio-padre è lecito solo a chi ignori le vie (o i viottoli) su cui si sviluppano i sistemi di previdenza sociale.

Con tutto ciò, gli argomenti che ho ricordato non resistono a un esame più attento della «garantie démission» e soprattutto non mi paiono determinanti ai fini della sua classificazione. Il punto da cui partire per quest'indagine è il principio che avete più volte sancito nel valutare le prestazioni erogate dai vari Stati membri. Le tesi che fanno riferimento ai diritti interni e le definizioni nazionali — avete detto — non vanno tenute in conto. La prestazione dev'essere analizzata alla luce del diritto comunitario e in base ai suoi elementi costitutivi, come i fini che serve e le condizioni a cui viene concessa (sentenze 6 luglio 1978, causa 9/78, pag. 1661 e, ora, 5 maggio 1983, causa 139/82, Piscitello, punto 10 della motivazione). Solo così, infatti, l'àmbito in cui operano i regolamenti del Consiglio diviene uniformemente delimitabile.

Preso questo criterio come bussola, i motivi di politica economica o sociale che hanno indotto a istituire la «garantie démission», la sua collocazione amministrativa, il suo finanziamento, il fatto che a regolarla sia un codice anziché l'altro appaiono subito dati di tenue o discutibile rilievo. Si tratta infatti di circostanze legate per lo più a vicende e a condizioni specificamente francesi o quanto meno non sempre registrabili nei sistemi degli altri Stati: elevarle a fattori decisivi per la qualificazione del beneficio se di esso, com'è necessario, si vuol dare un apprezzamento uniforme non è dunque possibile. Altri sono i fattori su cui far leva: in particolare, gli attributi di fondo, e perciò comuni ai sistemi dei vari Stati, che caratterizzano le due prestazioni — pensione di vecchiaia e indennità di disoccupazione — tra cui è in bilico la natura della «garantie démission».

6. Esaminiamo questi attributi, dunque. Come tutti sanno, scopo della pensione è alleviare lo stato di bisogno che l'età reca all'assicurato riducendo la sua *capacità* di lavoro; viceversa, il rischio che vuol coprire l'indennità è la sopravvenuta *mancanza* di lavoro. Il disoccupato, insomma, non è inabile al lavoro; ne è forzosamente escluso e, a differenza del pensionato, è disponibile a riprenderlo. Questa condizione a due facce — involontarietà, da un lato, disponibilità, dall'altro — è il tratto che con più forza e chiarezza distingue i due «status» e perciò i requisiti dei rispettivi trattamenti. Il pensionato può rimanere a casa, mentre il disoccupato deve iscriversi alle liste di collocamento, sottoporsi a controlli periodici e accettare eventuali offerte di lavoro. Sono obblighi, questi, che figurano in tutti i sistemi nazionali e, con essi, nell'articolo 69 del regolamento 1408/71. Voi stessi avete giudicato il loro adempimento necessario per l'acquisto e la conservazione del diritto all'indennità (sentenze 9 luglio 1975, causa 20/75,

D'Amico, Raccolta 1975, pag. 891, e 27 maggio 1982, causa 227/81, Aubin, Raccolta 1982, pag. 1991).

Ci si volga ora alla «garantie démission» (o, per rispettare l'etichetta delle cause pregiudiziali, a una prestazione che abbia le caratteristiche della «garantie démission»). A colpire l'osservatore è anzitutto la funzione che nella sua disciplina svolge l'età; un'età, aggiungo, inferiore di un solo lustro a quella del vero e proprio pensionamente. Raggiunti i sessant' anni e adempiuti alcuni requisiti assicurativi, l'obbligo costituzionale di lavorare viene meno e sorge il diritto al riposo. È arduo immaginare qualcosa di più alieno dalla condizione del disoccupato e di più omogeneo allo statuto del pensionato. Ma ancora più eloquente e, come ho avvertito, decisiva è la diversa incidenza che sulle due situazioni ha il fattore involontarietà-disponibilità. In diritto, disoccupato e dimissionario sono termini contraddittori: non si può essere al contempo l'una e l'altra cosa. La «garantie», per contro, si acquista solo a seguito delle dimissioni: non si può esserne beneficiari se non si è anche dimissionari.

Siamo dunque, come ha osservato il Governo italiano, dinanzi a un «rovesciamento della logica previdenziale»: anziché *indennizzare* la forzata privazione del lavoro, si *premia* la volontaria astensione dal lavoro. E questo rovesciamento caratterizza altresì i rapporti — che pure ho definito di filiazione — tra «garantie démission» e «garantie licenciement». Anche nel beneficio-padre l'età ha un ruolo condizionante; non però il volontario abbandono del posto e tanto basta per ricondurre quel beneficio allo schema del trattamento di disoccupazione. Ho detto sopra che dottrina e giurisprudenza nazionali non contano; cedo tuttavia alla tentazione di citare su questo punto un illustre studioso francese. L'estensione ai dimissionari — scrive Jean-Jacques Dupeyroux — «a changé profondément la signification de cette garantie dans la mesure où vocation à en bénéficier est reconnue à des personnes qui ne sont pas involontairement privées d'emploi et ne sont pas à la recherche d'un emploi: qui, en clair, ne sont donc pas des chômeurs.... Ainsi, sous l'étiquette "assurance-chômage", c'est bien le droit de prendre, dès 60 ans, une retraite .... qui a été reconnu aux salariés» (Droit de la sécurité sociale, 8e édition, Paris 1980, pag. 1158).

Ma, a far ammettere che di «droit à une retraite» si tratti, non c'è solo l'elemento evocato da Dupeyroux. Altre caratteristiche del nostro beneficio militano su questo fronte: così, i requisiti assicurativi che sono molto più severi — dieci anni contro tre mesi lavorativi — di quelli previsti per l'indennità di disoccupazione; così, il fatto che, dopo la legge 28 dicembre 1979, l'entità della contribuzione e le prestazioni di assistenza malattia siano identiche per i dimissionari «garantiti» e per i pensionati nel senso stretto del termine; così, l'assoggettamento della «garantie démission» all'imposta sul reddito, che è tratto tipico della pensione ed estraneo all'indennità di disoccupazione.

Certo: questo insieme di dati non cancella gli argomenti dell'Assedic, del Governo francese e della Commissione o gli altri che nello stesso senso si potrebbero ancora avanzare (per esempio, l'analogia che tra gli statuti del dimissionario garantito e del disoccupato introduce la comune possibilità di migliorare la propria situazione assicurativa ai fini del trattamento pensionistico). Come ho detto all'inizio, la «garantie démission» è un ibrido e degli ibridi ha tutte le ambivalenze. Ma, prima di rassegnarsi a parlare di *tertium genus,* il giurista che si trovi davanti a fenomeni del genere ha il dovere di porre i loro contraddittori attributi sui due piatti di una bilancia. Assunta a bilancia la vostra giurisprudenza, non esito in questo caso a schierarmi per la tesi che assimila la «garantie démission» a una pensione di vecchiaia.

7. Giunti a questo punto, resta da stabilire come la classificazione del nostro beneficio nella lettera c), articolo 4, n. 1, del regolamento 1408/71 reagisca sulla norma nazionale anticumulo; in altri termini, ci si deve chiedere se a un lavoratore che si trovi nella posizione del Valentini la «garantie démission» competa per intero o decurtata della pensione di vecchiaia che gli viene concessa in Italia.

Sul concorso di due prestazioni aventi eguale natura vi siete già pronunziati. «Qualora — avete deciso — il lavoratore percepisca la pensione in forza delle sole leggi nazionali, il regolamento 1408/71 non osta a che queste vengano interamente applicate nei suoi confronti, ivi comprese le norme anticumulo ..., restando inteso che, se dette norme nazionali si rivelano meno favorevoli del regime di cui all'articolo 46 del regolamento 1408/71, vanno applicate le disposizioni di questo articolo» (sentenze 14 marzo 1978, causa 98/77, Schaap, e causa 105/77, Boerboom-Kersjes, Raccolta 1978, pagg. 707, 717). L'interessato ha insomma diritto a ricevere la prestazione più alta, calcolata in base alla disciplina dell'articolo 46 e dei disposti che lo completano: vale a dire, per quanto riguarda le norme anticumulo, dell'articolo 12, n. 2. Che cosa esso stabilisca è ben noto: quelle norme sono opponibili al beneficiario a meno che si tratti di «prestazioni della stessa natura .... per vecchiaia .... liquidate dalle istituzioni di due o più Stati membri».

Ebbene, questo è esattamente il caso nostro: per cui si dovrà concludere che a un lavoratore, quale il Valentini, la clausola di riduzione contenuta nell'articolo 38 dell'Atto integrativo 13 giugno 1977 non è applicabile. Né su tale risultato può incidere l'articolo 46, n. 3, regolamento 1408/71. Anch'esso contiene una norma anticumulo, benché ora comunitaria; ma voi l'avete considerata incompatibile con l'articolo 51 del Trattato CEE in quanto implichi la decurtazione di diritti che agli interessati già spettano sulla pura e semplice base delle leggi nazionali (sentenza 21 ottobre 1975, causa 24/75, Petroni, Raccolta 1975, pag. 1149).

Io ritengo questa linea interpretativa del tutto consona agli scopi del regolamento e persino implicita nelle sue motivazioni (cfr. il settimo e l'ottavo considerando

del preambolo). C'è invece chi la contesta, osservando che essa «discrimina a rovescio»: favorisce cioè i lavoratori che, per essere stati occupati in vari Stati membri, finiscono col percepire prestazioni globalmente superiori a quelle di cui godono i lavoratori occupati da sempre nello stesso paese. Ma — voi stessi l'avete rilevato — discriminazione non c'è quando si trattano in modo diseguale situazioni difformi, come sono di regola quelle dei migranti e degli stanziali (sentenza 13 ottobre 1977, causa 22/77, Mura, Raccolta 1977, pag. 1699). Sta comunque di fatto che il vantaggio di cui eventualmente fruiscano i primi non è imputabile alla Corte di giustizia; se di responsabilità a suo riguardo si può parlare, essa grava su chi non ha ancora istituito un regime comune di previdenza sociale o provveduto ad armonizzare i regimi nazionali esistenti.

8. Per tutte le considerazioni fin qui svolte, suggerisco alla Corte di rispondere nel modo che segue al quesito formulato dalla prima sezione del Tribunal de grande instance di Lione con sentenza 2 giugno 1982, nell'àmbito del procedimento fra il signor Biagio Valentini e l'association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce di Lione:

«a) Una prestazione pecuniaria, erogata a un lavoratore dimissionario da una certa età sino a quando egli è ammesso al godimento della pensione di vecchiaia e non subordinata alla condizione che il lavoratore si tenga a disposizione degli uffici di collocamento dello Stato competente, ha natura di "prestazione di vecchiaia". Si inquadra perciò nella lettera c), articolo 4, n. 1, del regolamento 1408/71 e, di conseguenza, le si applicano le disposizioni contenute nel capitolo 3 del medesimo regolamento.

b) Qualora un lavoratore percepisca una pensione in forza delle sole leggi nazionali, il regolamento 1408/71 non osta a che esse vengano interamente applicate nei suoi confronti, comprese eventuali norme anticumulo, restando inteso che, se tali norme si rivelano meno favorevoli per il lavoratore rispetto al regime dell'articolo 46 del regolamento 1408/71, vanno applicati questo disposto e le norme che con esso si coordinano. A stregua dell'articolo 12, n. 2, del regolamento 1408/71, le clausole di riduzione, sospensione o soppressione eventualmente contenute nella legislazione nazionale non sono opponibili al lavoratore che beneficia di prestazioni di vecchiaia da parte di due o più Stati membri.»