CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
presentate il 9 dicembre 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. A — Il tribunal des affaires de sécurité sociale di Nanterre ci sottopone due questioni pregiudiziali vertenti sul campo d'applicazione ratione materiae (prima questione) e ratione personae (seconda questione) dei regolamenti comunitari in materia di previdenza sociale.

2. Il giudice a quo fa riferimento al regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità [1], ma estende la questione a « qualsiasi altro regolamento delle Comunità europee ». Come la Commissione sottolinea nelle sue osservazioni, in quest'ultima categoria sembra aver rilievo soltanto il regolamento 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [2].

3. Le questioni pregiudiziali sono state formulate nell'ambito di una causa vertente sull'eventuale riconoscimento del diritto all'attribuzione, da parte del Fonds national de solidarité francese, di un « assegno supplementare » istituito a favore dei titolari di pensione di vecchiaia e di invalidità che siano privi di mezzi di sussistenza sufficienti.

4. In base agli artt. L 685 e L 707 del code de la sécurité sociale, che si applica nella fattispecie, l'assegno suddetto può essere attribuito solo ai cittadini francesi o agli stranieri cittadini di Stati con i quali la Francia abbia stipulato convenzioni di reciprocità. Mediante una circolare ministeriale, gli apolidi sono stati equiparati, ai fini della concessione di detto assegno, ai rifugiati, i quali possono fruire se sono in possesso dei requisiti stabiliti dagli artt. L 685 e seguenti del code de la sécurité sociale.

5. La peculiarità di questo procedimento rispetto agli altri procedimenti nei quali la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla suddetta prestazione è costituita dalla qualità della persona che la esige.

6. Infatti, il sig. Saada Zaoui, al quale l'ente francese competente ha negato l'assegno supplementare, non può avvalersi della cittadinanza francese, né di quella di un altro Stato membro della CEE o di un qualunque Stato con il quale la Francia abbia stipulato una convenzione internazionale di reciprocità.

7. Inoltre, le autorità francesi si sono rifiutate di riconoscergli la qualità di apolide ed egli non ha lo status di rifugiato.

8. Lo Zaoui, nato in Algeria, risiede in Francia, dove fruisce di una pensione di invalidità e di una indennità per adulto minorato, ed è coniugato con una cittadina francese, senza però avere acquistato la cittadinanza francese a seguito del matrimonio.

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 149 del 5 luglio 1971, pag. 2.

2 — GU L 257 del 19 ottobre 1968, pag. 2.

9. **B** — questioni pregiudiziali sollevate dal giudice francese e le osservazioni presentate dal governo francese e dalla Commissione sono, rispettivamente riprodotte e riassunte nella relazione d'udienza.

10. **C** — a) Con la prima questione il giudice a quo chiede se una prestazione come l'assegno supplementare del Fondo nazionale di solidaietà rientri nel campo d'applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71, come definito nell'art. 4 dello stesso o in quello di qualsiasi altro regolamento comunitario, e precisamente del regolamento n. 1612/68.

11. b) Una soluzione negativa dell'altra questione sollevata dal giudice a quo renderebbe forse superfluo, nell'ambito del presente procedimento, risolvere la prima questione.

12. Tuttavia, per non disattendere la domanda del giudice a quo, chiarirò, una volta ancora, la questione dell'applicabilità della normativa comunitaria alle prestazioni del tipo di quella erogata dal Fonds national de solidarité.

13. c) Ricordo rapidamente le principali caratteristiche di detta prestazione, già riassunta nella sentenza Giletti [3].

14. Trattasi di un assegno di solidarietà finanziato dal fisco, destinato a garantire in generale il minimo di sussistenza, versato in via accessoria ad un'altra prestazione, contributiva o no, attribuito in base alle condizioni economiche del richiedente, senza relazione con la sua attività professionale, e ripetibile, in determinati casi, dagli eredi del beneficiario.

15. d) Vediamo innanzitutto come il problema sollevato può esser risolto sotto il profilo del regolamento n. 1408/71.

16. La soluzione emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte.

17. Come dispone l'art. 4, n. 2, dal predetto regolamento e come è stato da ultimo ricordato nella sentenza Giletti, « le prestazioni non contributive non sono escluse dall'ambito di applicazione del regolamento » (punto 7 della motivazione); del pari, a tenore dell'art. 1, lett. t), citato nel punto 8 della stessa sentenza, la nozione di prestazione comprende le « maggiorazioni di rivalutazione o gli assegni supplementari ».

18. D'altronde, anche se, a norma dell'art. 4, n. 4, le provvidenze assistenziali esulano dalla sfera di applicazione del regolamento, la Corte ha considerato che non si può escludere che, in ragione del loro campo d'applicazione ratione personae, degli scopi da esse perseguiti e delle loro modalità d'attuazione, talune normative nazionali possano avere al tempo stesso indole previdenziale e assistenziale (Giletti, punto 9 della motivazione).

19. Secondo quanto ha rilevato la Corte, questo è per l'appunto il caso di una normativa come quella francese sul Fonds national de solidarité, la quale svolge, « in realtà, una doppia funzione, che consiste, per un verso, nel garantire un minimo di mezzi di sussistenza a persone che ne hanno bisogno e, per altro verso, nel garantire un reddito complementare ai beneficiari di prestazioni previdenziali insufficienti » (Giletti, punto 10 della motivazione).

3 — Sentenza 24 febbraio 1987, cause riunite da 379 a 381/85 e 93/86, Giletti e altri/CRAM Rhône-Alpes e altri (Racc. 1987, pag. 955, punti 3 e 4 della motivazione; vedansi altresì le mie conclusioni presentate il 21 gennaio 1987 per le stesse cause.

20. « Una normativa del genere, in quanto attribuisca un diritto a prestazioni supplementari destinate ad integrare l'importo di pensioni del regime previdenziale, a prescindere da qualsiasi valutazione dei bisogni e delle situazioni individuali, caratteristica dell'assistenza, fa parte del regime della previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71 » (Giletti, punto 11 della motivazione).

21. Di conseguenza è indubbio che l'assegno del Fonds national de solidarité ricade, in quanto prestazione previdenziale, nel campo di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71, definito dall'art. 4 dello stesso allorché viene attribuito per integrare una pensione di invalidità come quella di cui l'interessato fruisce nel caso in esame [art. 4, n. 1, lett. b)].

22. Tuttavia, nella fattispecie tutto dipende dal se il beneficiario dell'assegno rientri o no nel campo di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71 e, pertanto, dalla soluzione da dare alla seconda questione.

23. e) Prima di procedere all'esame di quest'ultima questione, occorrerà stabilire se l'assegno del Fonds nazional de solidarité rientri nella sfera di applicazione ratione materiae di altri regolamenti comunitari, e più concretamente, del regolamento n. 1612/68.

24. La disposizione pertinente di detto regolamento è l'art. 7, n. 2, il quale stabilisce che i lavoratori cittadini di altri Stati membri fruiscono nello Stato di occupazione « degli stessi vantaggi sociali (...) dei lavoratori nazionali ».

25. L'applicazione di questa disposizione, la quale è una semplice norma di attuazione della parità di trattamento, dipende, come emerge dalla lettera della stessa, dalla qualità della persona che la invoca; pertanto, nell'ambito del presente procedimento sarà sufficiente esaminare il problema con riferimento alla seconda questione sollevata dal giudice a quo.

26. Non sembra quindi necessario verificare se nel caso sub judice si tratti o no in presenza di un « vantaggio sociale » ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 [4].

27. D — La seconda questione è intesa a stabilire se una persona che non sia cittadina né di uno Stato membro, né di un altro Stato con cui sia stata stipulata una convenzione di reciprocità, e alla quale non è riconosciuto nello Stato membro in cui risiede lo statuto giuridico di apolide, possa, come familiare di un lavoratore cittadino dello Stato membro nel quale risiede ed ha sempre risieduto e, al contempo, come titolare di una o più prestazioni di invalidità, invocare i regolamenti comunitari nn. 1408/71 e 1612/68 per ottenere nello Stato membro di residenza il riconoscimento del diritto ad un assegno, come quello del Fonds nazional de solidarité.

28. Risulta quindi necessario definire il campo di applicazione ratione personae dei predetti regolamenti comunitari con riguardo alle circostanze nelle quali la questione pregiudiziale è formulata.

29. A questo proposito si deve ribadire che i principi da applicare per risolvere il problema non possono essere gli stessi per l'uno e per l'altro dei due regolamenti, dato che, come emerge dalla giurisprudenza, la Corte

4 — Poiché l'assegno supplementare del Fonds national de solidarité rientra nel campo di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71, sembra utile ricordare anche il ragionamento seguito dalla Corte nella sentenza 27 marzo 1985 nella causa 122/84, Scrivner (Racc. 1985, pagg. 1027, 1034, punto 16 della motivazione), in cui essa partì dal principio che l'esame della qualificazione di una prestazione (si trattava del « minimex »belga) con riferimento alla nozione « vantaggi sociali »di cui all'art. 7 del regolamento n. 1612/68, poteva venire in considerazione « solo nel caso in cui fosse accertato che non si tratta di una prestazione di previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71 ».

ha dato ai regolamenti in materia di sicurezza sociale un'interpretazione che va al di là del settore disciplinato dalle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori [5].

30. a) Inizio dal regolamento n. 1408/71.

31. Esso, come dispone nell'art. 2, n. 1, « si applica ai lavoratori che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri, oppure apolidi o profughi residenti nel territorio di uno degli Stati membri, nonché ai loro familiari e ai loro superstiti ».

32. Lo Zaoui si basa sulla citata disposizione per sostenere di rientrare nel campo di applicazione ratione personae del regolamento in quanto familiare (coniuge) di un lavoratore cittadino di uno Stato membro e soggetto alle leggi di detto Stato.

33. La regola della parità di trattamento stabilita dall'art. 3 del regolamento dovrebbe pertanto applicarsi nei suoi confronti e consentirgli di avvalersi della normativa dello Stato membro di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, tanto più che egli fruirebbe già di una prestazione (l'assegno per adulto minorato) attribuitagli in qualità di familiare di un lavoratore, secondo modalità che consentirebbero di equipararla all'assegno supplementare del Fonds national de solidarité.

34. Non mi pare tuttavia che questa tesi sia corretta.

35. Al contrario, la Commissione sembra essere nel giusto quando sostiene che lo Zaoui, per quanto coniuge di un lavoratore francese, non può invocare il regolamento n. 1408/71, e in particolare i suoi artt. 2, n. 1, e 3, per ricevere una prestazione previdenziale come quella del Fonds national de solidarité, spettante in base a un diritto autonomo e non in base a un diritto derivato, implicante cioè, necessariamente la qualità di familiare di un lavoratore.

36. Come la Commissione, inizierò col citare la sentenza Kermaschek del 23 novemnre 1976 [6], che aveva ad oggetto il diritto all'indennità di disoccupazione tedesca pretesa, in base agli artt. 67 e 69 del regolamento n. 1408/71, da una cittadina di un paese terzo coniugata con un cittadino tedesco.

37. La Corte considera (punto 7 della motivazione) che l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1408/71 « contempla due categorie nettamente distinte: i lavoratori, da un lato, ed i loro familiari e superstiti, dall'altro (...). Mentre gli appartenenti alla prima categoria possono far valere il diritto alle prestazioni contemplate dal regolamento in quanto diritto proprio, gli appartenenti alla seconda categoria hanno solo un diritto derivato, acquistato in qualità di familiare o di superstite d'un lavoratore, vale a dire di un appartenente alla prima categoria ».

38. In altre parole, la parità di trattamento alla quale il familiare di un lavoratore appartenente alla prima categoria ha diritto in forza del combinato disposto dell'art. 2, n. 1, e dell'art. 3, deve essere stabilita facendo

5 — Vedasi la sentenza 19 marzo 1964 nella causa 75/63, Unger, Racc. 1984, pag. 349.

6 — Causa 40/76, Racc. 1976, pag. 1669.

riferimento alla situazione giuridica dei familiari dei lavoratori cittadini dello Stato membro considerato, per quanto riguarda i loro diritti derivati, e non con riferimento alla situazione giuridica dei lavoratori cittadini di detto Stato membro sotto il profilo dei loro diritti autonomi.

39. Il principio enunciato nella sentenza Kermaschek è stato confermato successivamente dalla sentenza Frascogna del 6 giugno 1985 [7] e dalla sentenza Deak, del 20 giugno 1985 [8].

40. Pertanto, lo Zaoui, poiché non è né un lavoratore cittadino di un altro Stato membro, né un apolide o equiparato, ma è solo un familiare di un lavoratore nazionale, non può far valere che i diritti spettanti ai membri della famiglia di detto lavoratore in quanto tali, cioè in quanto parenti dello stesso.

41. Orbene, l'assegno supplementare del Fonds national de solidarité è attribuito ai beneficiari in base a un diritto autonomo e non spetta ai familiari dei lavoratori in base a un diritto derivato. Non è perciò possibile a una persona trovantesi nella situazione dello Zaoui avvalersi del regolamento n. 1408/71 per esigerne l'attribuzione.

42. Questa conclusione non può essere modificata dal fatto che l'interessato riceve (debitamente o indebitamente) un assegno per adulto minorato.

7 — Causa 157/84 (Racc. 1985, pag. 1739, in particolare pag. 1748, punti da 15 a 17 della motivazione).

8 — Causa 94/84 (Racc. 1985, pagg. 1873, 1884 e 1885, punti da 14 a 16 della motivazione).

43. Infatti, l'analogia tra questa prestazione e quella del Fonds national de solidarité invocata dall'interessato per rivendicare il diritto a quest'ultima prestazione non è un problema che debba essere risolto nel contesto del diritto comunitario; del resto, i presupposti per l'attribuzione delle due prestazioni sembrano coincidere solo in parte.

44. b) Per quanto riguarda il regolamento n. 1612/68, il quale, nell'art. 7, n. 2, stabilisce che i lavoratori cittadini di altri Stati membri fruiscono, nello Stato membro di occupazione, degli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali, non sembra che esso possa applicarsi in casi, come quello dello Zaoui, che non è cittadino di alcuno Stato membro.

45. Certo, secondo la giurisprudenza della Corte, detto principio di parità di trattamento si applica nei confronti non solo dei lavoratori migranti, ma anche dei loro familiari — anche se non sono cittadini di uno Stato membro — che hanno esercitato il diritto di installarsi assieme a detti lavoratori nel territorio dello Stato membro di occupazione, in forza dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68 [9].

46. Come sottolinea la Commissione nelle sue osservazioni, i diritti conferiti ai familiari del lavoratore migrante dagli artt. 7 e 10 del regolamento n. 1612/68 sono legati a quelli che derivano, per il lavoratore stesso, dall'art. 48 del trattato e dalle relative disposizioni di attuazione.

9 — Vedansi le sentenze Frascogna, (punto 23 della motivazione, precitato) e Deak (punto 22 della motivazione, già citato); vedansi altresì la sentenza 30 settembre 1975, nella causa 32/75, Cristini (Racc. 1975, pag. 1085, in particolare pag. 1095, punti 14 e seguenti della motivazione), e sentenza 16 dicembre 1976 nella causa 63/76, Inzirillo (Racc. 1976, pag. 2057, in particolare pag. 2069, punti 19 e 20 della motivazione.

47. Come la Corte ha ricordato nella sentenza 18 giugno 1987, Lebon, [10] la parità di trattamento, riconosciuta ai lavoratori cittadini degli Stati membri « per quel che riguarda i vantaggi conferiti ai loro familiari, contribuisce all'integrazione dei lavoratori migranti nell'ambiente di lavoro del paese ospitante in conformità agli scopi della libera circolazione dei lavoratori ».

48. Pertanto, i familiari possono avvalersi, come beneficiari indiretti e in modo derivato, della normativa comunitaria solo qualora il lavoratore abbia esercitato il diritto alla libera circolazione. In poche parole: affinché l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 possa applicarsi, è necessario che le persone che lo invocano facciano parte della famiglia di un « lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro« (art. 10).

49. Orbene, nel caso di specie, come rileva la Commissione, l'interessato — la cui moglie è cittadina francese e, secondo quanto risulta dagli atti, non ha mai lavorato in un altro Stato membro — non è coniuge di un lavoratore ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68. Pertanto, detto regolamento non si applica nei suoi confronti.

50. Nello stesso senso la Corte si è già pronunciata nella sentenza 27 ottobre 1982 [11], Morson-Jhanjan, avente ad oggetto la situazione di due cittadini del Suriname, che volevano installarsi presso i rispettivi figli, cittadini olandesi, che esercitavano attività lavorativa subordinata nei Paesi Bassi e non erano mai stati occupati in un altro Stato membro. Secondo la Corte, la lettera del regolamento n. 1612/68 non comprende i familiari a carico di un lavoratore cittadino dello Stato membro nel cui territorio è occupato, (punto 13 della motivazione); nella stessa sentenza (punto 16 della motivazione) la Corte ha inoltre precisato che le disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori (in particolare l'art. 48) e la normativa adottata per la loro attuazione (tra cui il regolamento n. 1612/68) « non si possono applicare a situazioni che non hanno alcun nesso con una qualsiasi delle situazioni considerate dal diritto comunitario » [12].

51. E — Suggerisco pertanto alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sottopostele dal tribunal des affaires de sécurité sociale di Nanterre nel modo seguente:

« 1) L'art. 4 del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati e ai

10 — Causa 316/85, Racc. 1987, pag. 2811, punto 11 della motivazione.

11 — Cause riunite 35 e 36/82, Racc. 1982, pag. 3723, in particolare pag. 3736, punti 13 e seguenti della motivazione.

12 — Nello stesso senso vedasi la sentenza 28 giugno 1984, causa 180/83, Moser, Racc. 1984, pag. 2539, in particolare pag. 2547, punti 14, 15 e 16 della motivazione; vedasi anche sentenza 23 gennaio 1986, causa 298/84, Iorio, Racc. 1986, pag. 247, punto 14 della motivazione.

loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, deve essere interpretato nel senso che rientra nel campo di applicazione ratione materiae di detto regolamento un assegno supplementare corrisposto da un fondo nazionale di solidarietà ai titolari di pensioni di invalidità onde garantir loro il minimo di sussistenza, purché essi siano titolari di un diritto, legalmente tutelato, all'attribuzione di detto assegno.

2) I familiari di un lavoratore cittadino di uno Stato membro, quale che sia la loro cittadinanza, non possono invocare gli artt. 2, n. 1, e 3 del regolamento n. 1408/71 per esigere un assegno, come quello del Fonds national de solidarité, attribuito ai beneficiari a titolo personale, indipendentemente dalla loro qualità di familiari di un lavoratore.

3) Il regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, non si applica a situazioni che non hanno alcun nesso col diritto comunitario. Pertanto, esso non può essere invocato dai familiari di un lavoratore, cittadino di uno Stato membro, i quali, non essendo cittadini di uno Stato membro, risiedono con detto lavoratore nello Stato membro di cui egli è cittadino e in cui egli è occupato senza aver mai esercitato il diritto di libera circolazione all'interno della Comunità. »