CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 29 settembre 1998 *

1. Il rinvio pregiudiziale del Social Security Commissioner ha per oggetto l'interpretazione dell'art. 48 del Trattato e, dunque, del principio fondamentale della libertà di circolazione dei lavoratori in relazione ad una normativa nazionale che attribuisce il diritto ad una prestazione speciale di aiuto al reddito subordinatamente alla residenza abituale del beneficiario nel Regno Unito, il cui acquisto viene fatto dipendere da un periodo apprezzabile di permanenza sul territorio dello Stato.

Per quanto la formulazione del quesito concerna esclusivamente l'interpretazione dell'art. 48 del Trattato, ritengo che non si possa prescindere dall'interpretazione anche del successivo art. 51 e delle pertinenti disposizioni 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 (in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71» o il «regolamento»), nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 [1], come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1247 [2].

I fatti rilevanti e il quadro giuridico nazionale

2. Il signor Robin Swaddling, cittadino britannico, fruendo della libertà di circolazione garantita dal Trattato, ha lavorato in Francia dal 1980 al 1988 [3], sia pure continuando a versare contributi assicurativi al competente ente nazionale del Regno Unito. Il lavoro veniva svolto nell'interesse e alle dipendenze del servizio turistico francese, accompagnando turisti in Francia, dapprima pressoché quotidianamente, poi settimanalmente. Nell'ultimo periodo abitava stabilmente in Francia, tornando nel Regno Unito solo quando necessario per ragioni di lavoro.

Nel 1988 è stato licenziato ed ha fatto ritorno nel Regno Unito, dove ha lavorato per sei mesi in un cinematografo. Successivamente, ha lavorato nuovamente in Francia, con contratti a tempo determinato nel settore dell'informazione. La maggior parte degli impieghi ricoperti era stata pubblicizzata con annunci economici sulla stampa britannica e i relativi colloqui si sono svolti in Gran Bretagna. Per uno di tali impieghi era anche previsto un

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 230, pag. 6.

2 — GU L 136, pag. 1.

3 — Dall'ordinanza di rinvio si desume che il ricorrente ha lavorato in Francia dall'età di ventuno all'età di ventinove anni, quindi dopo aver trascorso un rilevante periodo della vita nel proprio Stato di origine.

periodo di formazione presso due stazioni radio in Gran Bretagna.

Alla fine del 1994 il signor Swaddling perdeva nuovamente il lavoro per la cessazione dell'attività del proprio datore. Dopo un breve tentativo di trovare un altro lavoro in Francia, nel gennaio del 1995 egli tornava nel Regno Unito andando ad abitare presso il fratello. Il 9 gennaio 1995 chiedeva di poter fruire del sussidio integrativo vitale previsto dall'art. 124 del Social Security Contributions and Benefits Act del 1992.

La normativa inglese sul sussidio integrativo vitale

3. Il Social Security Contributions and Benefits Act del 1992 attribuisce il diritto al sussidio integrativo vitale a tutti i soggetti che abbiano compiuto diciotto anni, non godano di alcun reddito o di un reddito inferiore al minimo previsto, non svolgano attività remunerata e siano, salvo eccezioni, disponibili a lavorare e cerchino attivamente un lavoro. La disciplina di attuazione, l'Income Support (General) Regulations del 1987, prevede all'art. 21 che non ha diritto ad alcun sussidio la persona residente all'estero.

La norma definisce «persona residente all'estero» colui che non risiede abitualmente nel Regno Unito, nella Repubblica d'Irlanda, nelle isole del Canale o nell'isola di Man. In ogni caso, aggiunge la norma, non può essere considerato non abitualmente residente colui che risponda alla nozione di lavoratore ai sensi della normativa comunitaria in materia di libera circolazione dei lavoratori ovvero chi abbia comunque il diritto di soggiornare nel Regno Unito ai sensi della direttiva 68/360/CEE o della direttiva 73/148/CEE del Consiglio. Egualmente, non può considerasi non abitualmente residente colui che abbia lo *status* di rifugiato ai sensi della pertinente normativa internazionale ovvero chi abbia ottenuto dal Secretary of State un'eccezionale autorizzazione a dimorare nel Regno Unito.

4. In base al diritto inglese, la nozione di «residenza abituale», ai fini dell'applicazione del Social Security Contributions and Benefits Act, implica la verifica della sussistenza di una duplice condizione. Da un lato, occorre che il richiedente il sussidio abbia la ferma intenzione di risiedere stabilmente nel Regno Unito; dall'altro, si esige un periodo di residenza apprezzabile nel territorio del Regno Unito, che, valutate tutte le circostanze del caso concreto, l'autorità britannica ha indivi-

duato in un lasso temporale di otto settimane. Ne è derivato che il signor Swaddling è stato considerato «abitualmente residente» nel Regno Unito solo a partire dal 4 marzo 1995, mentre per il periodo tra il 9 gennaio e il 3 marzo 1995, pur avendo dimostrato la sussistenza della propria ferma determinazione a fare del Regno Unito il proprio paese di residenza, egli non poteva ritenersi «abitualmente residente» ai fini della concessione del sussidio integrativo vitale.

5. Sulla base di tali considerazioni in diritto, l'Adjudication Officer rigettava la domanda di sussidio presentata dal ricorrente. L'impugnazione proposta dal signor Swaddling veniva accolta dall'Appeal Tribunal, che constatava la residenza abituale del medesimo nel Regno Unito sulla base dell'accertamento delle sue sole intenzioni.

L'Adjudication Officer ha impugnato la decisione dell'Appeal Tribunal avanti al Social Security Commissioner. Quest'ultimo, dopo aver escluso la rilevanza delle tesi fondate sul regolamento n. 1408/71 argomentando in tal senso dal rilievo che il sussidio integrativo vitale non sarebbe sufficientemente connesso con alcuno dei rischi contemplati dall'art. 4, n. 1, del regolamento, ha sottoposto alla Corte il seguente quesito pregiuziale:

«Qualora una persona abbia lavorato e risieduto in uno Stato membro e si sia poi avvalsa della libertà di circolazione a favore dei lavoratori per trasferirsi in un altro Stato membro, nel quale detta persona abbia lavorato e risieduto, ed infine rientri nel primo Stato membro per cercare lavoro, se sia compatibile con le prescrizioni dell'art. 48 del Trattato di Roma il fatto che il primo Stato membro imponga la condizione della residenza (che implica la maturazione di un consistente periodo di residenza in detto Stato) per conseguire il diritto ad una prestazione generale non contributiva commisurata ai mezzi di sussistenza e versata dallo Stato che presenti le caratteristiche del sussidio britannico di integrazione vitale».

La rilevanza del regolamento n. 1408/71

6. Diversamente dalla posizione assunta dal giudice nazionale nell'ordinanza di rinvio, ritengo che il sussidio integrativo vitale previsto dalla normativa inglese rientri nel campo di applicazione del regolamento n. 1408/71. Pertanto, è innanzitutto alla luce dell'interpretazione delle pertinenti norme regolamentari che dovrà essere esaminata la compatibilità della richiamata disciplina nazionale.

7. Non vi è dubbio che il ricorrente nel giudizio principale rientra nel campo di applicazione *ratione personae* del regolamento, come definito dal suo art. 2. Infatti, ai sensi dell'art. 2, n. 1, il regolamento «(...) si applica ai lavoratori subordinati o autonomi che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri». La nozione di lavoratore, poi, è definita dall'art. 1, lett. a), del regolamento, prescindendo dall'esercizio effettivo di un'attività, ma esclusivamente sulla base dell'affiliazione, attuale o passata, dell'interessato a un regime assicurativo in forza della legislazione di uno o più Stati membri [4].

Il signor Swaddling è affiliato al regime di previdenza sociale britannico, al quale, del resto, in passato ha anche versato i contributi. D'altro canto, si può ritenere che, nel periodo della sua permanenza in Francia, sia stato affiliato al regime previdenziale di quel Paese e che, pertanto, anche per questo profilo, possegga i requisiti per rientrare nel campo di applicazione personale del regolamento.

8. Venendo all'ambito di applicazione *ratione materiae*, si è già riferito che il giudice nazionale ritiene ad esso estraneo il sussidio integrativo vitale previsto dalla legislazione britannica, trattandosi di prestazione generale di carattere sociale non sufficientemente connessa con uno dei rischi specifici elencati all'art. 4, n. 1, del regolamento [5].

9. Dirò subito di non condividere questa impostazione, specie alla luce dell'ampliato ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71 successivamente alle modifiche introdotte con il regolamento n. 1247/92. Nel testo previgente, l'art. 4, n. 1, del regolamento elencava le prestazioni previdenziali che ne limitavano l'ambito di applicazione [6]. Solo le prestazioni espressamente previste beneficiavano del principio della revoca delle clausole di residenza, in virtù del quale il beneficiario ne ha diritto anche se risiede in un paese membro diverso da quello in cui si trova l'ente debitore.

La giurisprudenza della Corte, ferma restando l'esclusione dal campo di applicazione del regolamento delle prestazioni di assistenza sociale e medica in base all'art. 4, n. 4, del regolamento, ha però ammesso l'esistenza nei diversi regimi legislativi nazionali di presta-

4 — V., ancor prima del regolamento n. 1408/71, la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'interpretazione del previgente regolamento n. 3 del Consiglio CEE, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti (sentenza 19 marzo 1964, causa 75/63, Unger, Racc. pag. 348 ss.). Ovviamente, data l'ampia formulazione normativa, l'orientamento giurisprudenziale ha trovato ampia conferma nelle pronunce successive all'entrata in vigore del regolamento (v. sentenze 15 dicembre 1976, causa 39/76, Mouthaan, Racc. pag. 1901 ss.; 31 maggio 1979, causa 182/78, Pierik, Racc. pag. 1977 ss.). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa C-20/96, Snares (Racc. 1997, pag. I-6057 ss., in particolare paragrafi 30 e 31).

5 — V., in particolare, il paragrafo 28 dell'ordinanza di rinvio.

6 — Si tratta delle prestazioni di malattia e di maternità, delle prestazioni d'invalidità, di vecchiaia, ai superstiti, per infortunio sul lavoro e malattie professionali, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione e le prestazioni familiari.

zioni suscettibili di rientrare tanto nella categoria delle prestazioni propriamente previdenziali quanto in quella delle prestazioni assistenziali [7]. La tendenziale emersione di un nuovo modello di sicurezza sociale ha quindi consentito di includere nell'ambito di applicazione del regolamento anche prestazioni assistenziali a condizione, beninteso, che la legislazione nazionale che veniva in considerazione rispettasse, «(...) fra l'altro, la condizione di riferirsi ad uno dei rischi espressamente elencati all'art. 4, n. 1, del (...) regolamento» [8].

10. Come è stato rilevato, la modifica introdotta con il regolamento n. 1247/92 trova la propria motivazione nella necessità di tenere conto della ricordata giurisprudenza sulle prestazioni che presentano caratteri tanto previdenziali quanto assistenziali, così ampliando l'ambito di applicazione del regolamento che fino ad allora non le considerava espressamente [9]. L'art. 4, n. 2 *bis*, introdotto dal regolamento del 1992, dispone infatti che «il presente regolamento si applica alle prestazioni speciali a carattere non contributivo previste da una legislazione o da un regime diversi da quelli contemplati al paragrafo 1 o esclusi ai sensi del paragrafo 4, qualora dette prestazioni siano: a) previste in via suppletiva, complementare o accessoria per le eventualità corrispondenti ai settori di cui alle lettere da a) ad h) del paragrafo 1, oppure b) destinate unicamente alla tutela specifica dei minorati».

L'art. 10 *bis* del regolamento, anch'esso introdotto dal regolamento del 1992, detta poi uno speciale regime per quelle, tra le prestazioni speciali non contributive previste genericamente all'art. 4, n. 2 *bis*, che sono menzionate specificamente nell'allegato II *bis* del regolamento: i destinatari ne beneficiano «esclusivamente nel territorio dello Stato membro nel quale risiedono ed in base alla legislazione di tale Stato», quindi subordinatamente alla condizione di residenza. Ne deriva che per le prestazioni speciali non contributive di cui all'art. 4, n. 2 *bis*, del regolamento non menzionate nell'allegato vale il principio dell'art. 10, n. 1, ovvero la revoca della clausola di residenza.

11. La prestazione del sussidio integrativo vitale è espressamente menzionata nell'allegato II bis, per il Regno Unito, alla lett. e), come «aiuto al reddito» [10]. In ordine alla rilevanza di tale menzione, condivido l'opinione dell'avvocato generale Léger nella causa Snares, il quale ha rilevato che «la menzione di una legislazione (...) nell'allegato II *bis* come costitutiva di una prestazione speciale a

7 — V. sentenza 20 giugno 1991, causa C-356/89, Newton (Racc. pag. I-3017 ss., punto 12). Per la citazione di ulteriori precedenti giurisprudenziali si rinvia alle conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Snares, già ricordate (v. nota 4), e, in dottrina, il processo evolutivo percorso dalla Corte è ricostruito da Van Raepenbusch, *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1991, pag. 258 ss.

8 — V. sentenza 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx (Racc. pag. 973 ss., punto 12).

9 — V. ancora le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Snares, cit. nota 4, che rinvia al terzo e al quarto 'considerando' del regolamento del 1992. V. anche la sentenza 4 novembre 1997, causa C-20/96, Snares (Racc. pag. I-6057, punto 33).

10 — Così è stata tradotta l'espressione inglese *Income support*.

carattere contributivo cui sono applicabili le disposizioni dell'art. 10 *bis*, è (...) sufficiente per farla rientrare senza ambiguità di sorta nel campo di applicazione dell'art. 4, n. 2 *bis*» [11]. Mi pare possa pervenirsi a questa conclusione muovendo dalla semplice considerazione del valore normativo dell'allegato II *bis* che, essendo allegato ad una norma regolamentare che lo richiama, ne condivide la forza obbligatoria. La stessa Corte ha sottolineato la rilevanza della menzione di una normativa nazionale previdenziale nell'allegato II bis osservando che «il fatto che il legislatore comunitario menzioni una normativa (...) nell'allegato II bis del regolamento n. 1408/71, dev'essere riconosciuto come dimostrazione che le prestazioni concesse sulla base di tale normativa costituiscono prestazioni speciali a carattere non contributivo che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 10 bis del predetto regolamento» [12]. Tale orientamento, del resto, non fa che confermare un'analoga giurisprudenza sviluppata dal giudice comunitario in relazione alle menzioni contenute nell'allegato II *bis*: quella relativa al valore delle dichiarazioni compiute dagli Stati in virtù dell'art. 5 del regolamento. Tale norma dispone che «Gli Stati menzionano, in dichiarazioni notificate e pubblicate (...) le legislazioni e i regimi di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, le prestazioni speciali a carattere non contributivo di cui all'articolo 4, paragrafo 2 bis (...)». Secondo la Corte, «(...) il fatto che uno Stato membro abbia menzionato una data legge nella sua dichiarazione deve essere considerato come prova che le prestazioni corrisposte in base a detta legge sono prestazioni di previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71» [13].

Ne consegue la necessità di considerare il regime di sicurezza sociale inglese del sussidio integrativo vitale come prestazione speciale non contributiva ai sensi dell'art. 10 bis del regolamento.

12. In ogni caso, anche a voler prescindere da tali, pur vincolanti, indicazioni formali, non si potrebbe giungere a diversa conclusione. Infatti, il sussidio integrativo vitale è indubbiamente connesso, almeno in via complemetnare o accessoria, con una delle eventualità previste dall'art. 4, n. 1, e, in particolare, col rischio di disoccupazione. Ricordo, infatti, che tra i requisiti cui l'attribuzione del sussidio è subordinata vi è la circostanza che il beneficiario non svolga attività remunerata (o, se fa parte di un nucleo familiare, che il consorte non svolga attività remunerata) e sia disponibile e cerchi attivamente lavoro.

13. Acquisita l'annoverabilità della prestazione del sussidio vitale tra le prestazioni speciali non contributive di cui all'art. 10 bis del regolamento, occorre verificare se il signor Swaddling possedeva i requisiti richiesti dalla norma, la quale, peraltro, rinvia alle condizioni poste dalla legislazione dello Stato di residenza. Dall'ordinanza di rinvio si deduce che il ricorrente nella causa principale risponde a tutte le condizioni previste dalla legge inglese ad eccezione di quella relativa alla «residenza abituale», che, come si è già ricordato, richiede oltre alla ferma intenzione

11 — Conclusioni gia citate, nota 4, paragrafo 56.

12 — Sentenza 4 novembre 1997, causa C-20/96, Snares (cit. nota 9), punto 30, che richiama la precedente pronuncia 2 dicembre 1964, causa 24/64, Dingemans (Racc. pag. 1241 ss.).

13 — V., recentemente, sentenza 20 febbraio 1997, cause riunite C-88/95, C-102/95 e C-103/95, Martínez Losada e a. (Racc. pag. I-869, punto 21).

di risiedere nel territorio del Regno Unito anche un apprezzabile periodo di permanenza, valutato, nel caso di specie, in otto settimane.

14. Il requisito della residenza del beneficiario nello Stato in cui si trova l'istituzione debitrice, lungi dal rappresentare una condizione posta esclusivamente dalla legge nazionale, deriva direttamente dalla norma comunitaria che, per le prestazioni speciali non contributive menzionate nell'allegato II *bis*, ne esclude l'esportabilità ponendole a carico esclusivo dello Stato di residenza [14].

15. In tale contesto normativo, la residenza del beneficiario della prestazione diviene elemento centrale per il coordinamento fra le legislazioni nazionali in materia di sicurezza sociale, coordinamento che è obiettivo fondamentale dell'art. 10 bis del regolamento n. 1408/71, in quanto strumento diretto a tutelare gli interessi dei lavoratori migranti, conformemente alle disposizioni dell'art. 51 del Trattato [15]. Infatti, significati fortemente differenziati della nozione di residenza nei vari sistemi nazionali rischierebbero di pri vare il lavoratore migrante della copertura assicurativa rispetto a prestazioni non esportabili.

16. Consapevole di tale difficoltà, il legislatore comunitario si è dato carico di fornire una definizione della nozione di residenza all'interno del regolamento. Infatti, l'art. 1, lett. h), del regolamento precisa che «il termine "residenza" indica la dimora abituale». Il valore di tale definizione non risiede tanto nella sua portata chiarificatrice, che, anzi, si riduce a poca cosa finendo per costringere l'interprete ad interrogarsi sulla nozione di abitualità, quanto nell'indicazione secondo cui la nozione di residenza è una nozione comunitaria, che come tale non può essere rimessa alle scelte, unilaterali e non coordinate, dei differenti sistemi nazionali.

La stessa nozione di residenza è criterio determinante anche per la fruizione della prestazione di disoccupazione da parte del lavoratore che durante l'ultima occupazione risiedeva in uno Stato membro diverso da quello competente. In tal caso, infatti, ai sensi dell'art. 71, n. 1, sub ii), il lavoratore non frontaliero beneficia della prestazione se si pone a disposizione degli uffici del lavoro nel territorio dello Stato in cui risiede o se ritorna in tale territorio. L'elemento determinante è, dunque, la residenza dell'interessato in uno Stato membro diverso da quello alla cui legislazione il lavoratore era soggetto durante l'ultima occupazione. La Corte è già stata chiamata a pronunciarsi sulla nozione di residenza nel contesto dell'art. 71 del regolamento.

In particolare, secondo la Corte, per individuare la residenza del lavoratore che si sposti da uno Stato all'altro, vanno presi in considerazione la sua situazione familiare, i motivi che lo hanno indotto a spostarsi, la natura

14 — La giustificazione della condizione di residenza viene individuata nella peculiare tipologia della prestazione che, per essere strettamente connessa con l'ambiente sociale in cui il beneficiario vive stabilmente, può venire invocata solo nei confronti del paese di residenza (v. sentenza 4 novembre 1997, causa C-20/96, Snares, citata nota 9, punto 42).

15 — V., da ultimo, sentenza 4 novembre 1997, causa C-20/96, Snares (cit. nota 9), punto 46.

del lavoro. In altre parole, per l'applicazione dell'art. 71, la Corte ha ritenuto doversi considerare non soltanto elementi oggettivi, come la durata e la continuità della residenza nel periodo precedente lo spostamento ovvero la natura dell'occupazione, ma altresì elementi soggettivi come l'*animus* dell'interessato quale risulta dal complesso delle circostanze del caso [16]. Ancora a proposito dell'art. 71, in una successiva pronuncia del 1992 [17], la Corte ha ribadito che, ai fini dell'individuazione dello Stato di residenza, occorre determinare quale sia il centro principale degli interessi del lavoratore, avendo riguardo non soltanto alla sua situazione familiare, ma anche ai motivi che lo hanno indotto a trasferirsi e alla natura del lavoro. In questa decisione è stato considerato irrilevante che l'interessata avesse trascorso due anni accademici di lavoro subordinato in un altro Stato membro come lettrice universitaria, nonostante il fatto che dopo essere rimasta senza lavoro, non diversamente dal signor Swaddling, avesse cercato di trovare un'occupazione in tale Stato.

17. La regola del centro principale o permanente degli interessi come criterio per individuare la residenza abituale di una persona è, d'altra parte, oggetto di affermazioni giurisprudenziali anche in altri settori del diritto comunitario. Senza pretesa di esaustività, possono essere ricordati, in materia di funzione pubblica comunitaria, l'istituto dell'indennità di dislocazione, che viene concessa al dipendente che, a causa dell'entrata in servizio presso le Comunità, è obbligato a trasferirsi dal paese di residenza al paese della sede di servizio. Essendo la finalità dell'istituto quella di alleviare gli oneri e gli svantaggi cui va incontro il dipendente a causa della necessità di integrarsi in un nuovo ambiente, la residenza (abituale) del dipendente anteriore all'entrata in servizio, intesa come luogo dove l'interessato ha stabilito il centro permanente dei suoi interessi, diviene un criterio fondamentale per il riconoscimento del diritto all'indennità [18]. Nella diversa materia delle franchigie fiscali la Corte, interpretando la nozione di residenza normale che, ai sensi della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/182/CEE, relativa alle franchigie fiscali applicabili all'interno della Comunità in materia di importazione temporanea di taluni mezzi di trasporto [19], serve a determinare l'esistenza di un'importazione temporanea di un veicolo, ha chiarito che tale è il luogo dove l'interessato ha stabilito il centro permanente dei propri interessi, da individuarsi con l'ausilio di tutti gli elementi di fatto rilevanti. Nel caso specifico, la Corte ha giudicato il fatto che il soggetto trascorresse tutte le notti e tutti i fine settimana per più di un anno in uno Stato diverso da quello di residenza insufficiente a far ritenere che avesse spostato il centro permanente dei suoi interessi in tale

16 — V. sentenza 17 febbraio 1977, causa 76/76, Di Paolo (Racc. pag. 315). Particolare rilevanza all'elemento soggettivo viene data anche dall'avvocato generale Capotorti nelle conclusioni relative alla causa appena menzionata e ciò anche sulla base di una ricognizione comparatistica delle legislazioni nazionali, alla quale non sfugge il sistema britannico della sicurezza sociale. Sempre l'elemento soggettivo dell'intenzionalità e l'individuazione del centro principale degli interessi del soggetto sono stati i criteri che hanno condotto la Corte, in un caso precedente, a ritenere residente in Francia, ai fini del sistema di previdenza sociale, un rappresentante di commercio che per nove mesi all'anno si trovava in Germania dove viaggiava a bordo di una roulotte visitando i clienti e dove possedeva una casella postale e un recapito (v. sentenza 12 luglio 1973, causa 13/73, Angenieux (Racc. pag. 935 ss.). Particolarmente significative appaiono le conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nel caso appena ricordato, il quale ritiene che il problema «non può risolversi altro che nell'alternativa: il soggetto interessato ha o non ha una sua residenza? Perché se non l'ha dove ritorna, dove ha tutti i suoi legami extraprofessionali, dove vota, dove paga le tasse, dove tiene i suoi beni mobili (...), non ce l'ha in nessun altro posto, anche se per avventura il tempo durante il quale egli soggiorna fuori è più lungo rispetto al tempo che egli passa nel luogo dove è il centro della sua vita (...)».

17 — V. sentenza 8 luglio 1992, causa C-102/91, Knoch (Racc. pag. I-4341, punti 21-29).

18 — V. sentenze 14 luglio 1988, causa 284/87, Schäflein/Commissione (Racc. pag. 4475 ss.); 15 settembre 1994, causa C-452/93 P, Magdalena Fernández/Commissione (Racc. pag. I-4295 ss.). Nella giurisprudenza del Tribunale, v. sentenze 10 luglio 1992, causa T-63/91, Benzler/Commissione (Racc. pag. II-2095, punto 25), e 28 settembre 1993, causa T-90/92, Magdalena Fernández/Commissione (Racc. pag. II-971, punto 27).

19 — GU L 105, pag. 59.

Stato, aggiungendo, assai significativamente per l'affermazione del criterio soggettivo, che «il caso sarebbe diverso se tale persona si installasse nello Stato membro B manifestando la volontà di vivervi in comune con la propria amica e di non ritornare nello Stato membro A» [20].

18. Pur se collocati in aree del diritto eterogenee, i richiami alla nozione di residenza contenuti nelle norme comunitarie appena ricordate sono egualmente confrontabili, perché alla base vi è comunque l'idea che il paese di residenza è quello con cui il soggetto ha un «attaccamento sociale» stabile e prevalente rispetto ai legami che pure possono esservi con altri Stati membri. È appunto tale collegamento che giustifica, nel caso che ci riguarda, il pagamento delle prestazioni speciali non contributive di cui all'art. 10 *bis* del regolamento ovvero attribuisce, con il concorso di altre condizioni, il diritto a prestazioni di disoccupazione sulla base dell'art. 71, non diversamente da come, in altro contesto, quello stesso legame fa sì che in capo al dipendente che entra in servizio nelle Comunità sorga il diritto all'indennità di dislocazione.

19. Nel diritto comunitario, e in particolare nel settore della sicurezza sociale, la nozione di residenza, intesa come dimora abituale, deve essere dunque considerata come il luogo in cui l'interessato ha stabilito il centro permanente dei suoi interessi. Il relativo accertamento comporta un'indagine di fatto per svolgere la quale occorrerà riferirsi a tutte le circostanze idonee a dimostrare l'effettiva scelta dell'interessato di eleggere un paese a proprio Stato di residenza [21]. In quest'ottica, la durata della permanenza del soggetto sul territorio dello Stato, se può rappresentare un indice della volontà del medesimo di fare di quello Stato il centro principale e permanente dei propri interessi, non può però essere assunta ad elemento costitutivo, cioè a *conditio sine qua non* della residenza stessa.

Risulta dall'ordinanza di rinvio che la competente autorità inglese ha accertato che il signor Swaddling non ha più lavoro in Francia né vi ha un domicilio o legami di parentela o anche solo di stretta amicizia con persone colà residenti. Risulta, al contrario, che egli è domiciliato nel Regno Unito presso il fratello e che, pur essendo all'epoca dei fatti di causa disoccupato, intende trovare un'occupazione che, permettendogli di sfruttare le sue conoscenze linguistiche, non lo costringa ad uscire dal paese se non per viaggi occasionali. La sussistenza di questi elementi, il cui riscontro è comunque rimesso all'apprezzamento del giudice nazionale, è a mio avviso sufficiente a far considerare il Regno Unito il centro permanente degli interessi del signor Swaddling e ciò fin dal momento del suo rientro in quello Stato. Del resto, non va neppure dimenticato che il ricorrente è un cittadino britannico e, a parità di elementi ogggettivi, non può rimanere senza alcuna conseguenza il fatto che, abitualmente, il cittadino che ritorna nel pro-

20 — V. sentenza 23 aprile 1991, causa C-297/89, Ryborg (Racc. pag. I-1943, punti 24 e 25).

21 — V. sentenza 14 luglio 1988, causa 284/87, Schäflein (cit. nota 18), punto 10.

prio Paese dopo aver definitivamente lasciato il lavoro in un altro Stato e senza colà conservare né un domicilio né rapporti umani particolarmente stretti vi torna per rimanervi stabilmente.

La rilevanza dell'art. 48 del Trattato

20. L'interpretazione appena proposta dell'art. 10 *bis* del regolamento e, in particolare, della residenza come condizione per l'acquisto del diritto a prestazioni speciali non contributive elencate nell'allegato II bis è anche la sola che riesca ad essere coerente con l'art. 48 del Trattato e, più in generale, con il principio della libertà di circolazione dei lavoratori. È infatti consolidato nella giurisprudenza della Corte l'insegnamento per cui l'interpretazione delle disposizioni del regolamento deve avvenire «alla luce del loro scopo, che consiste nel contribuire, segnatamente in materia di previdenza sociale, all'istituzione della libertà di circolazione più completa possibile dei lavoratori migranti» [22].

21. La disciplina inglese relativa alla residenza abituale che viene in rilievo in questo procedimento, esigendo dal lavoratore migrante che torna nel proprio Stato membro un periodo di permanenza apprezzabile sul territorio del Regno Unito per riconoscergli il diritto alle prestazioni di cui all'art. 10 bis, ha l'effetto di discriminare colui che si sia avvalso della libertà di circolazione rispetto al residente nel Regno Unito che mai si sia trasferito per lavorare in altri Stati membri. In altre parole, il lavoratore comunitario finisce col vedersi facilitato, in base alla normativa anche previdenziale comunitaria, l'esercizio del diritto di stabilimento negli altri Stati membri, ma non il diritto di ristabilirsi nel proprio paese. Evidentemente, il cittadino di uno Stato membro potrebbe essere dissuaso dal lasciare il suo paese d'origine per esercitare un'attività lavorativa nel territorio di un altro Stato membro se non potesse fruire, allorché ritorna nello Stato membro di cui è cittadino, di agevolazioni equivalenti a quelle di cui godrebbe nel territorio di un altro Stato membro ovvero anche nel territorio del proprio Stato se dallo stesso non si fosse mai allontanato [23].

22. Alla luce della giurisprudenza della Corte, il trattamento sfavorevole che subisce il lavoratore che rientra nel proprio paese può risolversi anche nella negazione di un vantaggio previdenziale previsto da una norma che, come quella in discussione nella causa Masgio, «pur applicandosi indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati, può sfavorire i lavoratori migranti, in materia di previdenza sociale, rispetto ai lavoratori che hanno esercitato attività in un solo Stato membro» [24].

22 — V., ad esempio, sentenze 2 maggio 1990, causa C-293/88, Winter-Lutzins (Racc. pag. I-1623, punto 13); 7 marzo 1991, causa C-10/90, Masgio (Racc. pag. I-1119, punto 16).

23 — È, in sostanza, il tema delle discriminazioni «in uscita», che la Corte ha censurato nella sentenza 7 luglio 1992, causa C-370/90, Surinder Singh (Racc. pag. I-4265, punto 19).

24 — Sentenza 7 marzo 1991, causa C-10/90, Masgio (cit. nota 22), punto 19. Il principio ha trovato conferma, seppure in relazione ad altra fattispecie, nella sentenza 5 ottobre 1994, causa C-165/91, Van Munster (Racc. pag. I-4661 ss.).

23. Secondo il governo del Regno Unito, la tesi per cui il lavoratore migrante che ritorna nel proprio paese di origine deve, in materia di sicurezza sociale, trovarsi in una situazione identica a quella di cui avrebbe goduto se non avesse mai lasciato il proprio paese risulterebbe contraddetta da alcune pronunce della Corte, che ammettono che il diritto alle prestazioni previdenziali venga subordinato a condizioni previste dal regolamento, senza che ciò comprometta gli obiettivi degli artt. 48 e 51 del Trattato.

Dirò subito che, pur comprendendo la cautela di cui gli Stati normalmente danno prova nella delicata materia della sicurezza sociale anche allo scopo di evitare atteggiamenti fraudolenti, non posso condividere le osservazioni del governo del Regno Unito. Infatti, se pure risponde al vero che l'art. 51 del Trattato non vieta al legislatore comunitario di associare le agevolazioni accordate alla libera circolazione dei lavoratori a condizioni e a limiti [25], è altrettanto vero che tali limiti devono ricavarsi direttamente dalla norma comunitaria e, in ogni caso, non possono pregiudicare l'effetto utile del principio della libera circolazione. Con riferimento alle prestazioni di disoccupazione, la Corte ha confermato la validità del regime risultante dagli artt. 67 e 69 del regolamento, secondo cui l'istituzione competente ad erogare la prestazione è unicamente quella dello Stato in cui da ultimo il lavoratore abbia maturato periodi assicurativi o di occupazione e l'esportabilità della prestazione è consentita per un periodo di soli tre mesi e comunque a condizione che il disoccupato fosse iscritto nelle liste di collocamento del paese di ultima occupazione [26]. Da tale pronuncia, che certo legittima l'apposizione di condizioni alla fruibilità di vantaggi previdenziali da parte del lavoratore migrante, non può però ricavarsi la negazione del principio della parità di trattamento tra il lavoratore migrante e colui che non si sia avvalso della libertà di circolazione. Tale parità, infatti, deve essere intesa nel senso che, salvo le eccezioni palesemente fondate sulla cittadinanza e perciò comunque vietate, essa è compatibile con trattamenti differenziati allorché questi siano giustificati da esigenze che il sistema condivide e sempre nel rispetto del principio di proporzionalità. Nel caso degli artt. 67 e 69 del regolamento, la competenza esclusiva dello Stato di ultima occupazione o il requisito dell'iscrizione nelle liste di collocamento del medesimo Stato sono limiti giustificati dal fatto che le prestazioni di disoccupazione sono erogate sulla base della legislazione sociale di tale Stato, che dovrà rimborsarle all'istituzione competente dello Stato in cui il disoccupato si è recato per cercare lavoro; vi è poi un'ulteriore finalità, questa volta di tipo «sociale», che concorre a giustificare la condizione limitativa: l'esigenza di incentivare la ricerca del nuovo lavoro nel territorio di ultima occupazione [27].

La prestazione speciale non contributiva del sussidio integrativo vitale, disciplinata dall'art. 10 bis del regolamento, è condizionata

25 — V., in questo senso, sentenze 19 giugno 1980, cause riunite 41/79, 121/79 e 796/79, Testa (Racc. pag. 1979, punto 14), e, più in generale e non soltanto con riferimento alle normative nazionali in materia di sicurezza sociale, 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745, punto 21).

26 — V. sentenza 8 aprile 1992, causa C-62/91, Gray (Racc. pag. I-2737 ss.), peraltro anticipata dalla sentenza 16 maggio 1991, causa C-272/90, van Noorden (Racc. pag. I-2543).

27 — V. sentenza 8 aprile 1992, causa C-62/91, Gray (citata alla nota precedente), punto 12.

alla residenza sul territorio dello Stato per le forti connessioni che il riconoscimento di quel diritto e la misura del medesimo presentano con l'ambiente sociale in cui è inserito il richiedente, ma ciò in nessun caso può condurre a giustificare un trattamento deteriore del lavoratore migrante, quando questi sia stabilmente localizzato sul territorio dello Stato e, quindi, come richiede la norma, residente. È alla luce di questo principio che deve trovare soluzione il caso del signor Swaddling.

24. Neppure rileva l'argomento che il Regno Unito ritiene di trarre dalla giurisprudenza della Corte che esclude che i cittadini degli Stati membri che si spostano alla ricerca di lavoro godano della parità di trattamento in materia di vantaggi sociali e fiscali ai sensi dell'art. 7 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libertà di circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2) [28]. L'art. 7 del regolamento n. 1612/68 limita infatti la parità di trattamento ai soli lavoratori, dovendosi intendere per tali, secondo una giurisprudenza ben consolidata della Corte relativa all'ambito di applicazione *ratione personae* dell'art. 48, coloro che forniscono, per un certo periodo di tempo, a favore e sotto la direzione di un'altra persona, prestazioni in contropartita delle quali percepiscono una retribuzione [29]. Diversamente, e come ho già avuto modo di sottolineare, il campo di applicazione del regolamento n. 1408/71 è definito, sul piano personale, da una nozione di lavoratore più ampia, coincidente con la sfera di applicazione del sistema di sicurezza sociale di uno degli Stati membri. Va peraltro osservato che, a fronte della diversa portata delle due fonti, non esiste alcuna ragione, né testuale né logica, che consenta di dare all'art. 10 bis del regolamento la stessa lettura dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68.

25. Più in generale, l'assenza di armonizzazione nel settore della sicurezza sociale dà ragione della competenza di ciascuno Stato membro a determinare le condizioni del diritto o dell'obbligo di iscriversi ad un regime di previdenza sociale, con il limite che non si operino discriminazioni fondate sulla cittadinanza [30]. Tuttavia, l'esercizio di tale competenza nazionale non può estendersi sino al punto da compromettere l'obiettivo fondamentale dell'art. 51 del Trattato: evitare che il lavoratore migrante perda diritti previdenziali garantiti dalla legge di uno Stato membro, come conseguenza dell'aver esercitato la libertà di circolazione. Ne deriverebbe, infatti, un pregiudizio alla realizzazione dello scopo dello stesso art. 48 del Trattato e, quindi, ad un principio fondamentale del diritto comunitario [31].

Pertanto, laddove un requisito per l'attribuzione del diritto a prestazioni di sicurezza sociale sia definito dalla norma del regola-

28 — V. sentenza 18 giugno 1987, causa 316/85, Lebon (Racc. pag. 2811, punti 25-27).

29 — V. sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121 ss.); 31 maggio 1989, causa 344/87, Bettray (Racc. pag. 1621 ss.); 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini (Racc. pag. I-1071 ss.).

30 — Principio che ha trovato numerose conferme giurisprudenziali (v. sentenze 24 settembre 1987, causa 43/86, de Rijke, Racc. pag. 3611, punto 12; 18 maggio 1989, causa 368/87, Hartmann Troiani, Racc. pag. 1333, punto 21).

31 — V. sentenza 25 febbraio 1986, causa 284/84, Spruyt (Racc. pag. 685, punto 19).

mento facendo ricorso ad una nozione comunitaria, questa deve essere interpretata ed applicata negli ordinamenti nazionali tenendo conto di quegli obiettivi fondamentali appena ricordati, senza che possa derivarne un pregiudizio alle esigenze di coordinamento che la norma persegue proprio attraverso quella nozione e, di conseguenza, senza negare al lavoratore migrante un diritto che la legislazione nazionale gli avrebbe riconosciuto qualora non si fosse avvalso del diritto alla libera circolazione.

26. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di rispondere come segue al quesito posto dal Social Security Commissioner:

«L'art. 10 bis, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408/71, 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, come successivamente modificato, tenuto conto degli artt. 48 e 51 del Trattato, deve essere interpretato nel senso che esso è di ostacolo ad una normativa nazionale che, nel caso in cui una persona abbia lavorato e abbia avuto residenza abituale in uno Stato membro ed abbia in seguito esercitato il proprio diritto alla libera circolazione per stabilirsi in un altro Stato membro dove ha lavorato e stabilito la propria residenza abituale ed infine ritorni nel primo Stato membro per cercarvi lavoro, subordina al requisito della residenza abituale, per la quale è necessaria la maturazione di un periodo apprezzabile di permanenza in tale Stato, l'attribuzione di una prestazione speciale non contributiva con le caratteristiche del sussidio integrativo vitale previsto dalla legislazione britannica».