CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 17 MAGGIO 1972[1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

La sig.ra Rita Frilli, cittadina italiana, risiede in Belgio. In questo paese essa ha svolto un'attività rimunerata dal 1966 al 1967: all'età di 64 anni riscuote una pensione di vecchiaia di 350 FB mensili, somma modestissima, giustificata solo dalla brevità del periodo lavorativo maturato in Belgio.

La legge belga del 1° aprile 1969 ha istituito, a favore delle persone anziane, un reddito minimo garantito e la sig.ra Frilli vorrebbe riscuotere questo minimo mensile. La sua domanda è però stata respinta dal servizio pensioni di vecchiaia il 5 aprile 1971, in quanto l'art. 1, n. 2, della legge 1° aprile 1969 prescrive che «ogni beneficiario deve essere cittadino belga o cittadino di un paese con il quale il Belgio ha stipulato in materia una convenzione di reciprocità, oppure deve essere apolide o deve aver ufficialmente chiesto asilo politico». L'Italia, patria della sig.ra Frilli, non ha stipulato col Belgio alcuna convenzione in questo senso.

Adito il Tribunal du travail di Bruxelles, la sig.ra Frilli invocava le disposizioni dell'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1612/68 del 15 ottobre 1968, che disciplina la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, in virtù del quale i lavoratori cittadini di uno Stato membro godono sul territorio degli altri Stati membri «degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali»; inoltre l'attrice ha invocato il regolamento n. 3 del Consiglio del 26 settembre 1958, relativo alla previdenza sociale a favore dei lavoratori migranti.

Con sentenza 16 dicembre 1971, il Tribunal du travail di Bruxelles, a norma dell'art. 177 del trattato di Roma, vi ha deferito le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se il reddito garantito, ai sensi della legge belga 1° aprile 1969, costituisca un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio CEE n. 1622/68.

2. Se il reddito garantito, in quanto prestazione sociale non contributiva, concessa dallo Stato belga alle persone anziane ai sensi della legge 1° aprile 1969, costituisca una prestazione di vecchiaia ai sensi dell'art. 2, n. 1, lettera c), del regolamento n. 3 del Consiglio, ovvero una prestazione di assistenza sociale ai sensi dell'art. 2, n. 3, dello stesso regolamento.

Su questo sfondo dovrete stabilire se una prestazione di vecchiaia non contributiva, come quella istituita dalla legge belga, rappresenti un «vantaggio sociale» ai sensi del regolamento n. 1612/68 oppure se detta prestazione rientri invece nel sistema assistenziale o previdenziale di cui al regolamento n. 3. Non è certo vostro compito pronunciarvi sull'applicabilità della norma interna al caso della sig.ra Frilli, né analizzare la conformità della legge belga al diritto comunitario.

Il giudice proponente vuole sapere se alcune disposizioni dei regolamenti comunitari invocate dinanzi a lui sono applicabili alla legge 1° aprile 1969. Avete già esaminato un problema analogo sotto il profilo della legge olandese Algemene Weduwen- en Wezenwet (sentenza 15 luglio 1964, Van der Veen, Raccolta 1964, pag. 1091).

Nella presente causa dovrete inoltre risolvere un problema interpretativo di diritto comunitario inquadrando giuridicamente la legge belga nell'ambito delle disposizioni dei regolamenti di cui trat-

1 — Traduzione dal francese.

tasi, adottati in applicazione del trattato di Roma.

Qual è l'oggetto dei regolamenti?

Il primo citato nelle questioni a voi deferite (regolamento n. 1612/68) applica direttamente i principi sanciti dall'art. 48 del trattato; è stato emanato dal Consiglio in virtù dell'art. 49 ed ha lo scopo di sopprimere tra i lavoratori degli Stati membri ogni discriminazione derivante dalla nazionalità — per quanto riguarda l'impiego, la rimunerazione e le altre condizioni di lavoro — inoltre, beninteso, ha la funzione di mettere in pratica il diritto sancito a favore di detti lavoratori di circolare liberamente all'interno della Comunità onde esercitare un'attività subordinata, fatte salve le limitazioni imposte da ragioni di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubblica. In virtù dell'art. 7 del regolamento, il lavoratore cittadino di uno Stato membro, sul territorio di un altro Stato membro non può avere trattamento diverso dai «lavoratori nazionali» per quanto concerne le condizioni d'impiego e di lavoro e deve poter beneficiare «degli stessi vantaggi sociali e fiscali».

Come si desume dall'intestazione del titolo II del suddetto regolamento, *«Esercizio dell'impiego e parità di trattamento»*, i «vantaggi sociali» di cui all' art. 7, che fa parte di questo titolo, sono quelli inerenti l'impiego e quindi devono recare giovamento ai lavoratori in attività.

L'articolo ha anzitutto la finalità di garantire la parità di trattamento tra i lavoratori comunitari e i lavoratori nazionali per quanto riguarda l'accesso ai posti vacanti e le condizioni di lavoro, ma si riferisce anche a tutti gli altri elementi che caratterizzano la condizione del lavoratore nazionale sul piano sociale, ivi compreso anche il diritto all' alloggio, che talvolta è puramente teorico.

Indubbiamente l'art. 48, n. 3, d), contempla anche il diritto a favore dei lavoratori comunitari «di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego». Però, a parte il fatto che l'interpretazione del regolamento n. 1251/70 della Commissione, che applica questa norma del trattato, esuli dalla materia oggi esaminata, è chiaro che i problemi relativi alle prestazioni previdenziali, qualunque sia la loro natura, potevano essere definite — ma non lo è stato fatto — solo applicando l'art. 51 del trattato e non l'art. 48. Il consiglio ha adottato il regolamento n. 3 assumendo come fondamento giuridico l'art. 51. Per questo motivo condivido il parere espresso dalla Commissione e dal governo belga, secondo cui la nozione di «vantaggi sociali» ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68 non è assimilabile alle prestazioni previdenziali.

Per contro il regolamento n. 3 deriva direttamente dall'art. 51 del trattato di Roma, indispensabile corollario dell'art. 48, che obbliga il Consiglio ad adottare, nel campo previdenziale, i provvedimenti necessari per garantire ai lavoratori migranti (o emigrati) il versamento di prestazioni previdenziali sul territorio dello Stato membro nel quale risiedono. Non si tratta soltanto dei lavoratori in attività, ma anche indubbiamente di coloro che si sono stabiliti e dimorano sul territorio di uno Stato membro, anche dopo la cessazione di ogni attività professionale. Ciò si desume dalla natura delle prestazioni contemplate, che sono le stesse elencate dalla norma 102 dell' Organizzazione internazionale del lavoro, tra le quali rientrano le prestazioni di vecchiaia.

Penso quindi che il giudice proponente abbia toccato il vivo del problema con la sua seconda questione.

Vediamo dunque se il versamento del «reddito garantito» istituito dalla legge 1° aprile 1969, sotto il profilo del regolamento n. 3 debba considerarsi prestazione previdenziale oppure indennità assistenziale, poichè in virtù dell'art. 2, n. 3, l'assistenza medico-sociale è espressamente esclusa dalla sfera d'applicazione del regolamento stesso.

Titolo I

Interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 3 per stabilire una distinzione tra previdenza ed assistenza sociale

Rilevo in primo luogo che né nel regolamento n. 3, in vigore al momento in cui la sig.ra Frilli ha presentato domanda all'amministrazione belga per ottenere il reddito garantito, né nel regolamento n. 2408/71, che si sostituisce alla precedente disciplina, il Consiglio ha distinto l'assistenza sociale dalla previdenza. Nemmeno la vostra giurisprudenza ha ancora fatto distinzione, pur se vi siete già occupati del problema e le vostre precedenti sentenze contengano preziosi elementi che consentono di arguire a quali principi vi siete ispirati nell'interpretazione delle norme del regolamento n. 3. Mi pare comunque indispensabile indagare anzitutto se si possano distinguere la protezione previdenziale e assistenziale in base a criteri sufficientemente attendibili e precisi. L'indagine implica un'analisi dell'evoluzione della nozione di previdenza sociale. In seguito intendo appurare se, alla luce dei criteri su cui si può basare un'eventuale distinzione, il versamento del reddito garantito sia assimilabile ad una prestazione previdenziale ai sensi del diritto comunitario.

Sezione I

Si deve seguire il criterio proposto dal prof. Dupeyroux, secondo il quale l'espressione «previdenza sociale» non ha di per sé un significato determinato? Tale affermazione sarebbe eccessiva se l'autore non la temperasse con l'osservazione che «l'unico senso dell'espressione è quello che le attribuiscono normalmente gli specialisti e i governi». In fondo si ammette che, come tutte le istituzioni umane, anche la previdenza sociale ha un contenuto in continua evoluzione, che si determina di volta in volta in base alle materie disciplinate in un determinato momento da determinate legislazioni e al significato che nello stesso momento assumono determinate tecniche.

In effetti, la prevenzione o il rimedio contro i rischi d'ordine sociale sono stati e sono tuttora impostati secondo tecniche diverse:

— anzitutto il risparmio individuale, basato sulla rinuncia ad un potere d'acquisto immediato in vista di un consumo futuro, a condizione beninteso di disporre di un reddito sufficientemente alto e di avere la garanzia di una certa stabilità monetaria; il sistema inoltre è completamente estraneo al criterio di compensazione degli oneri;

— l'assistenza, nel senso classico del termine, che trae origine dal dovere di carità (d'altro canto l'assistenza è stata per lungo tempo una prerogativa della Chiesa, finché cioè l'onere non è stato assunto dalla pubblica amministrazione), presuppone una richiesta dell'indigente e conserva, o almeno conservava, fino a qualche tempo fa, carattere facoltativo;

— l'implicazione della responsabilità, che garantisce le persone nei confronti delle conseguenze dannose di determinati atti di terzi e costituisce la base del sistema di risarcimento nel caso d'incidenti sul lavoro;

— infine l'assicurazione e la mutua assistenza, che in settori sempre più ampi hanno sostituito il risparmio personale e la carità pubblica; la protezione viene garantita in questo caso trasferendo l'onere sulla collettività degli assicurati e dei mutualisti; il sistema viene finanziato dai contributi dei singoli.

La previdenza sociale deriva dai sistemi assicurativi adottati originariamente solo nel settore operaio, poi progressivamente estesi a tutto il personale dipendente negli anni precedenti la seconda guerra mondiale. È diffusa l'opinione che l'espressione «previdenza sociale» è stata usata per la prima volta nel «Social Security Act», legge americana del 1935, già concepita come sistema atto a garan-

tire un reddito minimo che s'ispira ai principi del «New Deal» ed al pensiero del presidente Roosevelt.

La relazione Beveridge, redatta al fine di ricercare il modo di eliminare per tutti lo spettro dell'indigenza, mise in luce i principi fondamentali della teoria previdenziale: estensione della tutela a tutta la popolazione ed uniformità di prestazioni.

Poco dopo, la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel 1948, definiva — forse nel modo più esauriente — la nozione di previdenza sociale in quanto disponeva che «chiunque, *come membro della società,* ha diritto alla previdenza in quanto essa mira ad ottenere il soddisfacimento dei diritti, specie economici e sociali, indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità, grazie allo sforzo nazionale ed alla cooperazione internazionale, tenuto conto dell'organizzazione e delle risorse di ogni paese».

La convenzione n. 102 dell'Organizzazione internazionale del lavoro applica la nozione di previdenza in modo più concreto, dando la definizione di tutela delle persone contro un complesso di circostanze definite «rischi sociali», elencati nel documento stesso. Tra i rischi sociali sono compresi i rischi fisici che riducono la capacità di lavoro degli individui, come l'invalidità e la vecchiaia, circostanze che possono quindi influire sul livello di vita.

Oggi nessuno dubita che la protezione delle persone anziane, come tali, rientra nell'ambito della previdenza sociale.

Per questo motivo il diritto alle prestazioni previdenziali potrebbe definirsi come segue:

— da un lato come diritto spettante a chiunque e non solo ai cittadini di una determinata nazione, ma anche ai migranti tutelati da convenzioni bilaterali o multilaterali nonché dal diritto comunitario;

— d'altro canto, come istituto avente la funzione pratica di garantire non solo il diritto al lavoro e la tutela contro la disoccupazione, ma più generalmente, come diritto ad un decoroso tenore di vita.

La previdenza sociale mira dunque a garantire non solo le esigenze primarie degli individui, ma anche le loro esigenze di consumo, in altre parole a garantire loro un certo tenore di vita. Uno degli obiettivi è il miglioramento del tenore di vita degli individui e delle famiglie ed in secondo luogo il livellamento, per non dire l'abolizione, delle disparità sociali mediante la ridistribuzione dei redditi.

D'altro canto questa è anche la finalità delle legislazioni adottate dagli Stati membri, specie per quanto riguarda le prestazioni di vecchiaia, in quanto le leggi di questi Stati mirano ad estendere progressivamente la tutela contro i rischi della vecchiaia a tutta la popolazione attiva e non attiva, mentre sul piano finanziario tale tutela si fonda sempre più sui gettiti fiscali.

Ciò premesso, dirò che la concezione moderna della previdenza implica una tutela generalizzata, sia mediante il coordinamento e l'estensione dei regimi esistenti, sia mediante l'istituzione, come avvenne in Belgio nel 1969, di nuovi sistemi validi per tutta la popolazione; tuttavia questo ampliamento della sfera delle prestazioni previdenziali, specie per quanto riguarda la vecchiaia, non ha soffocato i regimi assistenziali e questa concorrenza di diversi sistemi protettivi fa sorgere, come ha sottolineato Guy Perrin [1], vari problemi relativi all'applicazione del diritto internazionale oppure, come nella fattispecie, del diritto comunitario in materia previdenziale.

Infatti questo diritto, come le convenzioni internazionali, non si applica alle prestazioni assistenziali vere e proprie; l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3, esclude espressamente questo genere di prestazioni dalla sua sfera d'applicazione. La nozione di previdenza sociale, sistema che ha soppiantato i vecchi regimi assicurativi, comprende un settore in continuo accrescimento, il che rende più difficile una separazione delle

1 — Les prestations non contributives et la sécurité sociale, in : Droit sociale — marzo 1961.

nozioni di previdenza e di assistenza, distinzione che diventa ancor più complessa poiché la tecnica e la natura dell'assistenza hanno subito una profonda trasformazione.

Dalla forma primitiva di assistenza consistente soprattutto nel fornire aiuti facoltativi alle persone non in grado di far fronte alle proprie necessità, caratteristica che conferiva all'istituzione un'indole «benefica», in quanto tendeva ad alleviare singoli casi d'indigenza, si è passati ad un sistema più evoluto e più razionale, completamente differenziato dall'attività del secolo scorso.

Dal momento in cui le prestazioni assistenziali non dipendono più dalle decisioni arbitrarie dell'amministrazione, ma costituiscono un diritto soggettivo, la tradizionale differenza tra assicurazioni e assistenza, fondata sulla nozione del diritto a prestazioni, è stata praticamente svuotata di contenuto, come afferma il Perrin (loc. cit.).

Le assicurazioni sociali si fondavano sulla concezione di un diritto personale e non condizionale, che sorgeva con il versamento dei contributi da parte dell'assicurato, per contro l'assistenza si ricollegava ad un diritto condizionale, subordinato all'insufficienza di risorse, «the nasty, naughty means test», come lo definiva il Beveridge ed indipendente da ogni partecipazione dell'assistito. Una distinzione così netta non rispecchia più gli attuali rapporti tra previdenza e assistenza.

La stessa nozione di «diritto personale» delle assicurazioni è stata soppiantata da una nozione di diritto sociale a seguito dello spostamento degli oneri imposto alla collettività.

È ancora frequente il caso che nei regimi previdenziali stricto sensu, il diritto alle prestazioni sia subordinato al presupposto dell'insufficienza di mezzi.

Alcune legislazioni fanno pure ricorso ai due metodi d'attribuzione e garantiscono analoghe prestazioni: ciò avviene ad esempio in Canadà e in Nuova Zelanda per le prestazioni di vecchiaia. In Francia, il nuovo regime di aiuto sociale, che ha sostituito la pubblica assistenza, non consente più di definire l'assistenza come il regime in cui rimangono indeterminate le condizioni per l'ottenimento delle prestazioni e l'ammontare delle prestazioni stesse. Per contro, varie istituzioni previdenziali possono fornire prestazioni supplementari le cui condizioni e il cui importo, entro certi limiti, sono determinati in base al potere discrezionale degli enti cui è affidata la gestione e che, per questo motivo, individualizzano le prestazioni come avviene per l'assistenza.

Quanto ai mezzi di finanziamento, lo studio comparativo mette in luce un'analoga evoluzione che distingue sempre meno previdenza ed assistenza. Nello schema classico, gli oneri assistenziali venivano a gravare sui fondi pubblici mentre l'unica fonte di finanziamento delle prestazioni previdenziali era rappresentata dallo sforzo contributivo degli assicurati e dei datori di lavoro.

Attualmente lo Stato interviene con sempre maggior frequenza, assumendosi gli oneri del finanziamento delle spese previdenziali. Questo mutamento si spiega in quanto la nozione di previdenza sociale si amplia sempre più per trasformarsi in nozione di «monopolio di garanzia» imperniato su una solidarietà imposta, a carattere nazionale. Il versamento dei contributi non costituisce più un parametro esclusivo, che contraddistingue i sistemi previdenziali.

Non si deve però dimenticare un aspetto tipico dell'assistenza, che si è conservato, cioè il suo carattere complementare o sussidiario rispetto alla previdenza. Questo elemento particolare si desume cioè dal fatto che le risorse dell'assistito vengono calcolate tenendo conto degli assegni alimentari e dei diritti di rivalsa che possono far valere le collettività incaricate dell'assistenza nei confronti dei debitori di assegni alimentari. A questo proposito si deve sottolineare che il tener conto delle obbligazioni di carattere alimentare non costituisce solo un rigoroso criterio per determinare esattamente le risorse, ma è una disposizione che ha inoltre la finalità di far gravare anzitutto tali oneri sull'assistenza familiare, fon-

data sul diritto privato, prima di chiamare in causa l'assistenza pubblica.

Il carattere sussidiario di quest'ultima si desume anche dai rapporti stabiliti tra gli enti assistenziali e le altre istituzioni di protezione sociale; i primi intervengono generalmente solo se le altre istituzioni non sono sufficienti a garantire agli interessati le risorse necessarie ad un decoroso tenore di vita.

Gli organismi assistenziali, normalmente, non si surrogano solo nei diritti degli assistiti; essi hanno anche la facoltà di rivalersi per le prestazioni fornite sia nei confronti dello stesso assistito, nel caso in cui le sue condizioni economiche migliorino, sia nei confronti dei suoi eredi che nei confronti degli eventuali legatari o donatari.

Da questi elementi è possibile trarre un criterio di distinzione sufficientemente preciso? Essi forniscono indubbie indicazioni utili, non si può però affermare che essi siano determinanti. Ad esempio la legge francese sul Fondo nazionale di solidarietà, che disciplina le prestazioni di vecchiaia, contempla il versamento di una somma supplementare, versata a condizione che vi siano fondi disponibili e riconferma il privilegio dei crediti alimentari in quanto a favore del fondo essa costituisce garanzie sui beni o sulla successione dei beneficiari. Tuttavia questa legislazione è sempre stata inclusa nel sistema previdenziale, anche se, almeno all'origine, per il finanziamento del Fondo nazionale di solidarietà si attingeva ai fondi pubblici in misura molto più ampia che non attualmente. D'altro canto, voi stessi avete riconosciuto che questo regime, non contributivo, aveva carattere previdenziale ai sensi del regolamento n. 3, infatti esso è contemplato nell'allegato B di detto regolamento (sentenza 7 maggio 1969, Torrekens, Raccolta 1969, pag. 135).

Analogamente, la prestazione supplementare del Fondo nazionale di solidarietà è destinata ad integrare sia le prestazioni d'aiuto sociale che le pensioni d'invalidità e le provvidenze per la vecchiaia istituite dal regime generale di previdenza.

Essendo quindi impossibile stabilire un criterio di per sé valido fondato sul carattere fondamentalmente sussidiario dell'assistenza rispetto agli altri tipi di protezione sociale, sarà opportuno rilevare, come afferma Guy Perrin, che «l'assistenza costituisce una forma complementare di protezione la cui funzione, finché l'istituto non sia stato completamente assorbito dalla previdenza vera e propria, è quella di fornire un *aiuto collaterale* a coloro che non sono sufficientemente protetti dal sistema previdenziale, come pure a coloro che non possono ancora o che non possono più fruire delle prestazioni previdenziali».

La previdenza è quindi caratterizzata dalla tendenza alla generalizzazione, dalla garanzia di un tenore di vita minimo, mentre l'assistenza si evolve verso un riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo e garantito; diventa perciò pressoché vano voler stabilire criteri sufficientemente rigidi per distinguere le due nozioni.

Sezione II

Vediamo ora di risolvere il problema in base ai principi tratti dal diritto comunitario.

A — È altrettanto vano cercare nel regolamento n. 3 un criterio che consenta di distinguere previdenza e assistenza; pure inutile è cercarlo nell'art. 51 del trattato di Roma.

Sotto il profilo dell'esegesi della norma si può rilevare che il Consiglio ha indubbiamente inteso conferire alla nozione di previdenza un senso quanto più ampio possibile.

Questa constatazione è la risultante di varie disposizioni generali del regolamento e particolarmente di quelle che determinano la sua sfera d'applicazione:

— il termine «legislazione» deve applicarsi non solo alle «leggi ed ai regolamenti», ma anche alle «disposizioni statutarie» di ogni Stato membro;

— l'art. 1 del regolamento non si riferisce solo al «jus conditum», ma anche al «jus condendum» degli Stati mem-

bri, giacché gli autori erano consci del fatto che la previdenza sociale non è un sistema cristallizzato;

— l'elenco di cui all'art. 2, n. 1, si riferisce alle legislazioni che in effetti contemplano tutte le prestazioni comunemente previste dalle legislazioni previdenziali dei paesi evoluti ed evidentemente, tra queste, le prestazioni di vecchiaia;

— i regimi previdenziali contemplati all'art. 2, n. 2, comprendono sia i regimi generali, che i regimi speciali, i regimi contributivi e i regimi non contributivi.

Tali disposizioni mirano ad orientare il diritto comunitario secondo la tendenza ormai consolidata in tutti i diritti interni, cioè estendere la sfera della previdenza sociale e generalizzare la protezione per cui la previdenza è stata istituita.
D'altro canto, tenendo conto del tenore del regolamento, si può invece pensare che il fatto che l'art. 2, n. 3 escluda l'assistenza sociale e medica, deve indurre ad interpretarlo restrittivamente.

B — Quanto alla vostra giurisprudenza, credo sia sufficiente esaminare rapidamente le sentenze più significative pronunciate in questo campo per rilevare che voi stessi avete interpretato il regolamento n. 3 in modo liberale, oserei dire estensivo.
In materia di legislazioni previdenziali contemplate dal regolamento n. 3, avete stabilito che la legge olandese Algemene Weduwen- en Wezenwet, che istituisce un regime generale di assicurazione sulla vita con prestazioni a favore dei superstiti, entrava nella sfera d'applicazione del regolamento n. 3, anche se era stata promulgata solo dopo l'entrata in vigore della disciplina comunitaria e non è stata notificata a norma dell'art. 3, n. 2 (causa Van der Veen, 100-63 del 15 luglio 1964, Raccolta 1964, pag. 1091).
Anche nella sentenza 24-64 (Dingemans, Raccolta 1964, pag. 1255), esaminando un'altra legge olandese del 19 dicembre 1962, detta «Interimwet», avete interpretato largamente la nozione di prestazione d'invalidità, includendo nella nozione le prestazioni destinate a conservare o a migliorare le capacità lavorative, diverse dalle prestazioni fornite in caso d'incidente sul lavoro o di malattia professionale. In un altro ordine di idee, trattandosi della definizione del termine «lavoratori», ai sensi dello stesso regolamento n. 3, avete espressamente sottolineato che tale nozione non può essere limitata ai lavoratori migranti in senso stretto o ai lavoratori che devono trasferirsi per compiere il proprio lavoro (sentenza 9 dicembre 1965, ditta Singer e Figli, Raccolta 1965, pag. 951).
Infine, nella vostra sentenza Vaassen Göbbels, del 30 giugno 1966, avete stabilito che un sistema di assicurazione malattia gestito da un istituto di diritto privato è un regime statutario che rientra nella legislazione previdenziale ai sensi del regolamento n. 3 nel caso in cui esso abbia funzione d'integrare leggi o regolamenti in materia previdenziale o li sostituisca.
Avete così ribadito una concezione molto ampia della sfera di applicazione del regolamento n. 3, sia per quanto riguarda le legislazioni e le prestazioni contemplate, sia per quanto riguarda il gruppo di beneficiari di detto regolamento.

C — In effetti la falsariga di questa giurisprudenza ci riporta al criterio di apprezzamento fondamentale che si arguisce dagli artt. 48 e 51 del trattato di Roma. L'art. 51 conferisce al Consiglio l'incarico di emanare un regolamento in materia previdenziale favorevole ai lavoratori migranti, in quanto gli autori del trattato hanno voluto garantire al massimo la libera circolazione di detti lavoratori, presupposto essenziale per la realizzazione del mercato comune. L'art. 51 e quindi il regolamento n. 3 del Consiglio, sono indissociabili dall'art. 48; essi costituiscono pure un riflesso di questo articolo in quanto contribuiscono a mettere effettivamente in pratica i principi del trattato, specie mediante il versamento delle prestazioni previdenziali a tutti i residenti eliminando ogni pregiudizio discriminatorio fondato sulla nazionalità.

Il principio della parità di trattamento, sancito e garantito dal diritto comunitario, dà origine non solo ad un diritto essenziale per i lavoratori migranti, inoltre, in un ambito più generico, ha tracciato una falsariga comune per ogni coordinamento delle legislazioni previdenziali nonché per quasi tutte le convenzioni stipulate in questo settore e particolarmente per la convenzione n. 97 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui lavoratori migranti.

Concludo questa serie di osservazioni con l'ammissione che non sono riuscito a trarre né dal diritto positivo, né dalla dottrina, un criterio o una serie di criteri sufficientemente esatti per distinguere nettamente la nozione di previdenza sociale da quella di assistenza, dalla mia indagine ho però tratto la convinzione che la nozione di previdenza, in relazione alle altre forme di protezione sociale ed in particolar modo dell'assistenza, ha un'indole «attrattiva».

Mi sia consentito infine chiarire il termine «attrattivo», cioè vorrei fare un confronto: la giurisprudenza amministrativa francese attribuisce alla nozione di lavoro pubblico un carattere attrattivo nel senso, d'altro canto preciso e limitato, che il tribunale amministrativo è competente ogni qualvolta la controversia ha un nesso con i lavori pubblici. Se si traspone questa teoria elaborata dalla giurisprudenza, si può affermare che, dopo aver invaso ed occupato il terreno già riservato alle assicurazioni sociali, che ne sono state estromesse, la previdenza ha assorbito, sommerso, una parte importante del settore della protezione già riservato alla pubblica assistenza. Questo rilievo m'induce a pensare che se in un determinato regime di protezione sociale si riscontrano tra l'altro elementi derivanti dallo spirito e dalla tecnica della previdenza sociale, questi elementi hanno il sopravvento e fan sì che il settore rientri, sotto il profilo del diritto comunitario, nella sfera della previdenza sociale. In effetti il criterio distintivo non potrebbe più consistere né nel diritto soggettivo ad una prestazione, né nello «stato d'indigenza» del beneficiario, meno ancora nel sistema di finanziamento, cioè nel carattere contributivo o meno del regime di cui trattasi; la verità è che uno degli scopi della previdenza sociale, già descritti dal Beveridge, è la garanzia di un reddito minimo assicurato a chiunque ed in particolare alle persone anziane.

Si osserverà che una concezione così ampia della previdenza sociale ricomprenderebbe tutte le forme d'assistenza attualmente praticate, almeno in via complementare o sussidiaria. Non è questa la mia intenzione e chiarirò tra breve come, nell'interpretazione del regolamento n. 3, si debba limitare questa «attrazione» della nozione di previdenza.

Prima di iniziare quest'analisi è però necessario uno studio della legge belga 1° aprile 1969 onde trarne le conclusioni che ci consentano di qualificarla alla luce del diritto comunitario. Questo è il senso della domanda del Tribunal du travail di Bruxelles.

Titolo II

Applicazione della nozione di previdenza sociale alla legge belga 1° aprile 1969

Sezione I — Analisi della legge

Facendo astrazione dalle condizioni di nazionalità e di residenza, la legge si applica a tutti coloro che hanno raggiunto l'età della pensione, stabilita — analogamente a quanto avviene nel regime obbligatorio delle pensioni di vecchiaia dei lavoratori subordinati — a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne.

La legge ha lo scopo di garantire alle persone anziane un reddito minimo stabilito inizialmente in 20 000 FB annui per le persone che vivono sole e a 30 000 FB per gli uomini coniugati e non separati. Questi importi sono calcolati in base all'indice dei prezzi al consumo e possono anche venire aumentati con decreto reale adottato dal Consiglio dei ministri.

Il reddito garantito è accordato solo su richiesta, previo accertamento delle

risorse dell'interessato ed eventualmente delle risorse del coniuge.
In linea di massima si tiene conto di tutte le risorse, indipendentemente dalla loro origine, eccezion fatta per determinate prestazioni.
Il finanziamento del sistema è garantito dallo Stato e grava sulle risorse del bilancio nazionale.
Il regime è gestito dalla Cassa nazionale per le pensioni di vecchiaia ed ai superstiti.
La legge del 1° aprile 1969 segna una tappa importante nell'evoluzione della protezione sociale in Belgio.

A — Come nella maggior parte dei paesi, la garanzia contro i rischi di vecchiaia esisteva dapprima solo a favore dei lavoratori subordinati, poi è stata estesa a tutta la popolazione. Prescindendo dalla nozione di pensione, connessa con il precedente esercizio di un'attività, con una certa durata di carriera e con il versamento dei contributi, la nuova legge ha istituito un reddito garantito svincolato da questi presupposti.
Il legislatore belga, uniformandosi alla direttiva tracciata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, ha deciso di far ricorso ai fondi pubblici per garantire a chiunque un minimo tenore di vita. Le caratteristiche della legislazione dimostrano ch'essa ha stretti vincoli con i sistemi previdenziali dai quali essa ha preso innegabilmente a prestito vari elementi.

1. Anzitutto il reddito garantito, per quanto riguarda l'età alla quale si acquista il diritto, è assimilabile alle pensioni di vecchiaia del regime obbligatorio (art. 1).

2. In secondo luogo, come avviene generalmente nelle prestazioni assistenziali, il reddito è corrisposto solo alle persone il cui reddito è inferiore al minimo prestabilito; si deve notare che non si tiene conto di alcune risorse ed in particolare delle prestazioni fornite dall'assistenza pubblica o privata (art. 4).
Lo stesso legislatore ha fatto un'esplicita distinzione tra il reddito garantito e i sussidi assistenziali. Da ciò risulta che il reddito garantito non ha esattamente indole sussidiaria.

3. Analogamente, non vengono dedotte le somme percepite a titolo di alimenti dovuti agli ascendenti o ai discendenti. Questa deduzione è uno degli elementi tipici dell'assistenza. Perciò la Cassa pensioni di vecchiaia non si surroga nei diritti dei beneficiari del reddito garantito nei confronti di coloro che sono tenuti a soddisfare obbligazioni alimentari.

4. È ancor più interessante constatare che l'importo delle risorse viene calcolato senza tener conto degli importi percepiti a titolo di prestazione assicurativa contro la vecchiaia spettante in virtù di un contratto volontario.
Per contro, dall'importo del reddito garantito vengono defalcate le pensioni di vecchiaia o ai superstiti, versate in applicazione di un regime obbligatorio di pensione.
Il legislatore ha quindi ritenuto che vi fosse un'*affinità* tra il reddito garantito e le prestazioni obbligatorie del regime di vecchiaia, poiché il reddito garantito vi si affianca ed eventualmente giunge a sostituirle.

5. Non è infine contemplata alcuna possibilità di rivalsa, a favore dell'ente che fornisce la prestazione, nel caso in cui una persona che ha goduto del reddito garantito, ad un determinato momento si trovi a disporre di un reddito che supera il minimo prescritto; a questo momento ci si limita a sospendere le prestazioni; inoltre non si prevede alcuna rivalsa sulla successione del beneficiario.
Si constata quindi che né la natura del reddito garantito, né i presupposti per il suo versamento differiscono radicalmente da quelli stabiliti per le altre prestazioni di vecchiaia o di indole previdenziale.

B — Esaminando i vincoli organici e formali con la previdenza sociale si traggono anche indicazioni interessanti.
Si il reddito garantito è concesso solo su richiesta dell'interessato, la richiesta si considera effettuata in applicazione del

regime di pensione di vecchiaia e ai superstiti subordinati (art. 15); la pratica per il versamento della pensione segue un iter parallelo. Il versamento dell' importo avviene tramite la Cassa nazionale delle pensioni di vecchiaia e ai superstiti (art. 17). In caso di contestazione sul diritto al reddito garantito, sono competenti i tribunali che hanno competenza per le pensioni, oppure i tribunali del lavoro dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento giudiziario belga. Il finanziamento è a carico esclusivo dello Stato, analogamente a quanto avviene, almeno parzialmente, per alcune prestazioni previdenziali; d'altro canto i regimi non contributivi di previdenza sono espressamente contemplati dal regolamento n. 3 del Consiglio.
Quindi l'analisi della legge 1° aprile 1969 mi pare chiarisca a sufficienza il problema deferito dal Tribunal du travail di Bruxelles.

C — Sarebbe inoltre necessario riesaminare la documentazione relativa ai lavori preparatori ed in particolare i resoconti parlamentari per trovare altre indicazioni? Non credo, poichè dai resoconti parlamentari non si trarrebbe alcuna informazione precisa. Rispondendo ad un' interpellanza, il ministro della previdenza sociale ha dichiarato che a suo giudizio nulla impediva di definire questa legge una «legge di assistenza»; la risposta però non è adatta a far piena luce sulla definizione oggettiva del reddito garantito. D'altro canto non si giunge a miglior risultato esaminando il compendio della relazione generale in materia previdenziale pubblicata nel 1970 dal ministero della previdenza sociale. Detta relazione, che verte principalmente sull' esame di alcune disposizioni legislative adottate nel 1969 in materia previdenziale e più particolarmente in materia di reddito garantito, afferma tra l'altro che il reddito garantito non si può considerare prestazione previdenziale a favore di ex lavoratori; la relazione sostiene inoltre che i concetti che sono alla base della legge si apparentano a quelli cui s'ispira l'aiuto sociale, ma si sostiene pure che la nuova legge dimostra che il governo belga si è impegnato in una nuova direzione, cioè per la prima volta una *legge belga in materia previdenziale* ha sancito il principio della protezione generalizzata a tutta la popolazione garantendo un minimo di benessere ad ogni cittadino.

D — La dottrina belga [1] sottolinea particolarmente i legami tra la legge 1° aprile 1969 ed alcune norme anteriori relative al regime di pensioni degli assicurati volontari, che derivano dalla legge 12 febbraio 1963.
Gli articoli 20 e seguenti di questa legge, espressamente abrogati dalla legge 1° aprile 1969, stabilivano per la pensione di vecchiaia o per la pensione alle vedove, aumenti che sarebbero andati a carico dello Stato. Il versamento era logicamente subordinato ad un accertamento delle risorse.
Inoltre il richiedente doveva aver versato i contributi dell'assicurazione volontaria.
La legge del 1° aprile 1969 modificava profondamente questo regime e gli autori ravvisano in questa evoluzione e nell'attribuzione di un vero diritto al reddito garantito, determinato secondo criteri che consentono la massima esattezza, «la differenza che contraddistingue una tecnica elementare di protezione sociale, come l'assistenza, da una politica moderna in materia previdenziale». Essi osservano inoltre che la legge 1° aprile 1969 ha sostituito le disposizioni della legge 12 febbraio 1963, che con l'esperienza si è rivelata un mezzo atto a garantire soltanto una tutela molto lacunosa ai socialmente diseredati.
Infine si deve rilevare che, fino all' entrata in vigore della legge 1° aprile 1969, gli ex lavoratori subordinati di nazionalità belga, che percepivano una pensione in forza del sistema generale di assicurazione obbligatoria contro la vecchiaia, potevano fruire degli aumenti decretati dalla legge 12 febbraio 1963 qualora la pensione percepita fosse stata insufficiente. In virtù del principio della parità di trattamento tra lavoratori belgi e cittadini degli altri Stati membri, mi

1 — Pierre Denis : Droit de la Sécurité sociale. Paul Horion : Nouveau précis de droit social belge.

pare logico che anche i pensionati che non avevano nazionalità belga avessero diritto all'aumento, dato l'evidente carattere previdenziale di tali prestazioni.
Mi pare paradossale che la modifica del sistema, cioè l'abrogazione degli aumenti sanciti dalla legge 1963 ad opera dell'art. 25 della legge 1969, che li ha sostituiti con un nuovo regime di reddito garantito, il che dovrebbe dimostrare che il legislatore si è ispirato a criteri sociali più evoluti, abbia invece provocato un peggioramento della situazione dei lavoratori migranti, che sarebbero stati privati di diritti ormai acquisiti e si sarebbero venuti a trovare in una posizione meno favorevole degli apolidi e dei rifugiati politici.
Sia per la natura della prestazione che istituisce, che per i vincoli organici che collegano questa prestazione al regime di pensioni di vecchiaia ed infine per il fatto di subentrare ad alcune disposizioni della legge 1963, la legge del 1° aprile 1969 rientra sostanzialmente tra le norme in materia di previdenza sociale; grazie a questa legge, i benefici previdenziali si estendono ad un certo strato della popolazione, cioè alle persone anziane.

E — Mi pare che queste considerazioni bastino a dimostrare che la norma rientra nella sfera d'applicazione del regolamento n. 3.
Si può immaginare che, *da un lato* la legge 1° aprile 1969 ha sostituito tutta la disciplina assistenziale precedente. Ciò non è esatto: la legge 10 marzo 1925, che ha istituito in ogni comune una commissione di pubblica assistenza, è sempre vigente. Dette commissioni hanno il compito di aiutare gl'indigenti, però la legge conferisce loro la facoltà di prestare il soccorso nelle forme e nella misura più adeguata al caso specifico. La commissione decide inappellabilmente sulla situazione economica del beneficando e l'indigente che si ritiene leso da una decisione della commissione d'assistenza può adire un comitato di conciliazione, però questo comitato, di cui fanno parte un delegato del collegio degli assessori e due membri della commissione d'assistenza, non può venire assimilato ad una giurisdizione indipendente vera e propria.
È così dimostrato che la legislazione belga in materia di assistenza «stricto sensu» presenta elementi chiaramente differenziati dai sistemi previdenziali.

F — *D'altro canto,* come ha affermato la Commissione nelle osservazioni orali, il 25 luglio 1969, il governo belga ha informato la segreteria generale del Consiglio d'Europa ch'era stata approvata la legge 1° aprile 1969 sul reddito minimo garantito ed ha espresso l'intenzione di far includere il sistema tra quelli contemplati dall'allegato I dell'accordo interinale europeo sui regimi previdenziali in materia di vecchiaia, invalidità e superstiti. Ricordo che tale convenzione, stipulata a Parigi l'11 dicembre 1963 dai governi degli Stati membri del Consiglio d'Europa, tra i quali il Belgio, si applica a tutte le leggi e a tutti i regolamenti in vigore alla data della firma o che potranno entrare in vigore in seguito e riguardanti precisamente le prestazioni di vecchiaia. L'accordo riguarda i regimi contributivi e non contributivi; per contro esclude l'assistenza sociale, analogamente al regolamento n. 3 del Consiglio delle Comunità europee. I governi degli Stati aderenti, entro tre mesi dalla pubblicazione, devono notificare al segretario generale del Consiglio d'Europa ogni nuova legge o ogni nuovo regolamento non ancora espressamente contemplati dall'allegato I. Il governo belga ha scrupolosamente osservato questa prescrizione per quanto riguarda la legge del 1° aprile 1969.
Il governo belga si è però riservato di concedere il reddito garantito, prestazione non contributiva subordinata all'accertamento delle risorse del richiedente, solo ai cittadini dei paesi aderenti che si sono impegnati a concedere un trattamento di reciprocità. Questa riserva, che sotto il profilo del diritto comunitario mi pare del tutto irrilevante, non serve comunque a mimetizzare il chiaro riconoscimento che, per l'applicazione dell'accordo europeo sulla previ-

denza sociale, la legge 1° aprile 1969 non disciplina l'assistenza sociale, bensì la previdenza.
Nei confronti del diritto comunitario potrebbe assumere un atteggiamento diverso il governo belga?
Propongo quindi che rispondiate alla seconda questione deferitavi dal Tribunal du travail di Bruxelles affermando che il reddito garantito riconosciuto dalla legge 1° aprile 1969 a chiunque abbia raggiunto l'età normale per la pensione alle condizioni testè esaminate ha l'indole di una prestazione di vecchiaia ai sensi dell'art. 2, n. 1, lettera c), del regolamento n. 3 del Consiglio.

Sezione II — Limiti imposti dalla sfera d'applicazione personale del regolamento n. 3

Questa risposta generica comporta una precisazione ed i limiti della soluzione alla quale intendo giungere devono essere tracciati con la massima precisione.
I cittadini belgi possono fruire del reddito minimo garantito alla sola condizione che abbiano raggiunto l'età della pensione e che non dispongano di sufficienti risorse. Non si richiede ad esempio che abbiano svolto in precedenza attività professionali, dipendenti o di carattere diverso.
Si dovrebbe forse concludere che i cittadini degli altri Stati membri della Comunità residenti in Belgio potrebbero validamente rivendicare la provvidenze stabilite dalla legge 1° aprile 1969 ? Sarebbe ammissibile che una persona prossima all'età della pensione si trasferisca in Belgio, ove non ha mai lavorato, per poter fruire dei vantaggi della solidarietà nazionale?
Si potrebbe aver la tentazione di dire che questo è lo scotto che devono pagare i paesi industrialmente più sviluppati, giacché tale sviluppo implica il ricorso alla manodopera straniera; si potrebbe asserire che questi paesi devono sobbarcarsi oneri che solo un adeguato meccanismo comunitario di conguaglio potrebbe consentire di ripartire equamente, tenuto conto dei mezzi di ogni Stato membro.
Non è però il caso di approfondire un problema de jure condendo in campo comunitario, poiché certamente il legislatore un giorno lo affronterà; il tenore del regolamento n. 3, che oggi si deve interpretare, induce a limitare le conseguenze che potrebbero derivare da una soluzione di massima troppo estensiva.
Il principio della parità di trattamento, su cui si fonda la norma comunitaria, impone un'indiscutibile assimilazione radicale dei cittadini di uno degli Stati membri, che risiedono sul territorio di un altro Stato, ai cittadini di quest' ultimo, però ciò non significa che l'assimilazione debba avvenire per tutti i cittadini della Comunità, indipendentemente dalla loro qualifica e dalle ragioni del loro trasferimento all'estero.
La sfera d'applicazione materiale del regolamento n. 3 è particolarmente ampia, sia per quanto riguarda la determinazione delle legislazioni previdenziali ch'essa contempla, che per le prestazioni fornite, però la norma è applicabile ad una sola categoria di persone, cioè ai lavoratori salariati o assimilati, di cui all' art. 4.
Avete interpretato estensivamente questo termine considerando assimilati ai lavoratori dipendenti gli artigiani, in quanto la nozione di assimilazione alla condizione di lavoratore dipendente si ha «ogniqualvolta, in forza di una legislazione nazionale, un regime previdenziale generale viene esteso ad una categoria di persone diversa dai lavotori subordinati» (sentenza 13 dicembre 1968, De Cicco, Raccolta 1968, pag. 637).
Avete seguito la stessa logica nel caso dei «collaboratori» ai sensi del diritto belga, cioè dei membri della famiglia che aiutano un coltivatore agricolo indipendente (sentenza 17 ottobre 1971, Janssen, Raccolta 1971, pag. 864).
Pur se la vostra giurisprudenza s'impronta ad uno spirito liberale, è incontestato che in virtù del regolamento n. 3 possono godere delle prestazioni previdenziali contemplate dalla legisla-

zione dello Stato in cui i cittadini si sono stabiliti, solo gli stranieri provenienti dalla Comunità e che hanno la qualifica di lavoratori subordinati o assimilati, oppure, in caso di prestazioni di vecchiaia, gli interessati devono aver svolto nello Stato dal quale percepiscono la prestazione, un'attività dipendente o assimilata.

In sostanza questo dovrebbe essere il presupposto per poter versare il reddito garantito ai cittadini dei paesi membri della Comunità che non hanno nazionalità belga.

La condizione di reciprocità posta dalla legge 1° aprile 1969 non può venire opposta e, così stando le cose, mi pare inutile, per rispondere ai quesiti del Tribunal du travail di Bruxelles, ricordare che finora solo i Paesi Bassi hanno stipulato col Belgio un simile accordo di reciprocità. Il requisito della reciprocità conserva tuttavia la sua piena validità nel caso di cittadini di Stati che non sono aderenti alla Comunità.

Mi pare opportuno aggiungere che, se il regolamento n. 3 è destinato ad essere sostituito tra breve dal regolamento n. 1408/71, la soluzione che mi pare giuridicamente equa in rapporto alla prima disciplina, per le stesse ragioni dovrebbe essere adottata anche nell'interpretazione della seconda.

Propongo quindi che affermiate per diritto che:

il reddito garantito riconosciuto dalla legge belga 1° aprile 1969 a tutti coloro che hanno raggiunto l'età normale della pensione, per i cittadini degli Stati membri della Comunità che hanno svolto un'attività dipendente o assimilata in Belgio riveste l'indole di prestazione di vecchiaia ai sensi dell'art. 2, n. 1, lettera c), del regolamento n. 3 del Consiglio.