CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 30 novembre 2000 [1]

1. Il regolamento comunitario di base in materia di previdenza sociale, il regolamento n. 1408/71 [2], è stato concepito come applicabile non solo ai cittadini comunitari ma anche agli apolidi e ai profughi. Le cause in esame sollevano due fondamentali questioni relative alla validità e all'interpretazione del regolamento: la prima è se il Consiglio avesse la competenza per includere gli apolidi e i profughi nella sua sfera applicativa, e la seconda è se, in caso affermativo, il regolamento sia applicabile a persone emigrate da un paese terzo direttamente in uno Stato membro, senza essersi spostate all'interno della Comunità ed in assenza di qualsiasi altro elemento transfrontaliero intracomunitario. La Corte viene inoltre richiesta di pronunciarsi, in caso di risposta affermativa alle prime due questioni, sull'ulteriore questione se talune prestazioni familiari siano dovute in forza del regolamento.

Il regolamento n. 1408/71 e il suo fondamento giuridico

2. L'art. 51 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 42 CE) disponeva quanto segue:

«Il Consiglio, con deliberazione unanime su proposta della Commissione, adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto:

a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni, sia per il calcolo di queste,

b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri».

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — La più recente versione consolidata del regolamento è quella pubblicata nella Parte I dell'allegato A al regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97, che modifica e aggiorna il regolamento (CEE) 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 e il regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU 1997, L 28, pag. 1). Benché il regolamento n. 118/97 sia entrato in vigore dopo l'adozione da parte delle autorità competenti delle decisioni impugnate nelle cause principali di cui trattasi, le disposizioni che rilevano sono rimaste immutate.

3. L'art. 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE) prevede che:

«Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

4. Il regolamento n. 1408/71 (successivo al regolamento n. 3 del 1958 [3], di cui più ampiamente nel prosieguo) nella sua versione originaria comprendeva i soli lavoratori subordinati: s'intitolava «Regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408/71/CEE, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità» [4]. Quella versione originaria si basava in particolare sugli artt. 2, 7 [5] (divenuti, in seguito a modifica, artt. 2 e 12 CE) e 51 del Trattato CE [6].

5. L'art. 2, n. 1, di quella versione del regolamento disponeva quanto segue:

«Il presente regolamento 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».

6. Nel 1981 il regolamento n. 1408/71 è stato esteso ai lavoratori autonomi e ai loro familiari mediante il regolamento n. 1390/81 [7]. Il regolamento n. 1390/81 era basato in particolare sugli artt. 2, 7, 51 e 235 del Trattato [8]. Stranamente il regolamento n. 1390/81 non ha apportato modifiche ai 'considerando' del regolamento n. 1408/71 per motivare tale estensione; ciò non sembra essere stato fatto fino al 1997, quando il regolamento del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97 [9], ha modificato il titolo, i 'considerando', l'indice e le disposizioni del regolamento n. 1408/71 con un nuovo testo aggiornato che ha tenuto conto delle numerose modifiche intervenute dopo l'aggiornamento del 1983 (il quale non faceva riferimento ai 'considerando') [10]. I 'considerando', così come aggiornati nel 1997, indicano come

3 — Regolamento del Consiglio 25 settembre 1958, n. 3, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti (GU 1958, n. 30, pag. 561).

4 — GU 1971, L 149, pag. 2.

5 — Divenuto art. 6 del Trattato sull'Unione europea.

6 — Primo 'considerando' del preambolo.

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1981, n. 1390, che estende ai lavoratori non salariati e ai loro familiari il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1981, L 143, pag. 1).

8 — Primo 'considerando'.

9 — Citato alla nota 2; entrato in vigore il 1° febbraio 1997.

10 — Regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001, che aggiorna il regolamento (CEE) 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 e il regolamento n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1408/71 (GU L 230, pag. 6).

fondamento giuridico in particolare gli artt. 51 e 235.

7. L'art. 2, nn. 1 e 2 del regolamento così come esteso nel 1981 ed in vigore nel periodo qui rilevante prevede quanto segue:

«1. Il presente regolamento si applica ai lavoratori salariati o non salariati 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.

2. Inoltre il presente regolamento si applica ai superstiti dei lavoratori salariati o non salariati che sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, indipendentemente dalla cittadinanza dei detti lavoratori, quando i loro superstiti siano cittadini di uno degli Stati membri oppure apolidi o profughi residenti nel territorio di uno degli Stati membri».

8. L'art. 1, lett. a), fornisce una definizione così ampia di «lavoratore salariato» e di «lavoratore non salariato» da comprendere qualsiasi persona comunque assicurata contro uno qualsiasi degli eventi contemplati dai settori della previdenza sociale ai quali si applica il regolamento. Conseguentemente il regolamento si applica sia alle persone che percepiscono l'indennità di disoccupazione sia a quelle che lavorano.

9. L'art. 3, n. 1, così dispone:

«Le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni del presente regolamento, sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, fatte salve le disposizioni particolari del presente regolamento».

10. L'art. 4, n. 1, prevede che il regolamento si applichi a tutta la legislazione relativa ai settori della sicurezza sociale che vengono ivi elencati. Questi ultimi includono «le prestazioni familiari», tra le quali rientrano sia l'assegno parentale per il figlio sia l'assegno parentale per l'educazione oggetto delle cause principali [11].

11 — V. la definizione di «prestazioni familiari» di cui all'art. 1, lett. u), i) del regolamento e, con riferimento all'assegno parentale, sentenza della Corte 10 ottobre 1996, cause riunite C-245/94 e C-312/94, Hoever e Zachow (Racc. pag. I-4895, punto 27).

I fatti e le cause principali

11. Le cause C-95/99, Khalil, C-97/99, Osseili, e C-98/88, Nasser, riguardano tutte coniugi palestinesi di origine libanese che sono giunti in Germania dal Libano negli anni ottanta come profughi di guerra. Da allora hanno costantemente vissuto in Germania ed ivi è stato loro negato il riconoscimento dello status di profughi politici. Durante il periodo in questione, la famiglia Khalil è sopravvissuta grazie all'indennità di disoccupazione corrisposta al marito della ricorrente e grazie all'assistenza sociale supplementare, mentre nelle cause Osseili e Nasser il marito, ricorrente, percepiva uno stipendio.

12. La causa C-96/99, Chaaban, riguarda due coniugi curdi originari del Libano, giunti in Germania dal Libano nel 1985 come profughi di guerra. Da allora hanno costantemente vissuto in Germania ed ivi è stato loro negato il riconoscimento dello status di profughi politici. Durante il periodo in questione il marito, ricorrente, svolgeva un lavoro subordinato.

13. La causa C-180/99, Addou, riguarda una cittadina algerina il cui marito, all'epoca dei fatti, era cittadino marocchino. I coniugi sono giunti in Germania nel 1988 rispettivamente dall'Algeria e dal Marocco e da allora hanno vissuto continuativamente in Germania. La moglie, ricorrente, ha invano richiesto il riconoscimento dello status di profuga. Il marito ha invece ottenuto lo status di profugo nel gennaio 1994 ed è successivamente [12] divenuto cittadino tedesco. Nel periodo qui rilevante svolgeva un lavoro subordinato.

14. Le prime quattro cause (Khalil, Chaaban, Osseili e Nasser) vertono sul diritto all'assegno parentale per i figli a carico (Kindergeld), mentre la causa Addou riguarda il diritto all'assegno parentale per l'educazione (Erziehungsgeld). Dal 1° gennaio 1994 la legislazione nazionale che regola queste prestazioni [13] è stata modificata [14] in modo da subordinare il diritto dei non cittadini ad usufruirne al possesso del certificato di soggiorno (Aufenthaltsberechtigung) o di un permesso di soggiorno (Aufenthaltserlaubnis); il possesso di un'autorizzazione al soggiorno (Aufenthaltsbefugnis) era un requisito sufficiente nel regime previgente ma non lo è più ai sensi del nuovo regime.

15. Il Bundessozialgericht (Corte Federale per le questioni sociali) spiega nell'ordinanza di rinvio che il fine perseguito dal legislatore nell'introdurre il nuovo regime consisteva nel restringere l'ambito degli

12 — Presumibilmente dopo il periodo cui si riferisce il ricorso, per quanto non sia detto esplicitamente.

13 — Il Bundeskindergeldgesetz (legge sugli assegni parentali) nella versione del 30 gennaio 1990, BGBl. I, pag. 149 e il Bundeserziehungsgeldgesetz (legge sulla concessione dell'assegno e del congedo parentale) nella versione del 9 luglio 1990, BGBl. I, pag. 1354.

14 — Per la legge sugli assegni parentali, dall'art. 5 paragrafo 1 della prima legge recante l'attuazione del programma di economia, di consolidamento e di crescita del 21 dicembre 1993 (BGBl. I, pag. 2353); per la legge sulla concessione dell'assegno e del congedo parentale, dall'art. 4 paragrafo 1 della legge di attuazione del programma federale di consolidamento del 23 giugno 1993 (BGBl. I, pag. 944).

aventi diritto all'assegno parentale per i figli e all'assegno parentale per l'educazione dei figli a quegli stranieri che con tutta probabilità si sarebbero stabiliti permanentemente in Germania; il legislatore ha formulato una siffatta presunzione solo per gli stranieri in possesso di un certificato di soggiorno o di un permesso di soggiorno. Ai sensi della legge sugli stranieri (Ausländergesetz), l'autorizzazione al soggiorno costituisce un documento di soggiorno di categoria inferiore rispetto al certificato di soggiorno o al permesso di soggiorno. Tale categoria era stata creata, in particolare, per i profughi di fatto, in particolare per gli stranieri il cui soggiorno sul territorio federale veniva consentito unicamente per motivi umanitari, ad esempio per via di una guerra civile nel loro paese di provenienza.

16. Alla sig.ra Khalil, al sig. Chaaban, al sig. Osseili e al sig. Nasser è stato negato l'assegno parentale in favore dei loro figli in quanto privi del certificato di soggiorno o del permesso di soggiorno. Per la stessa ragione alla sig.ra Addou è stato negato l'assegno parentale per l'educazione in favore della figlia.

17. In ognuna delle cause summenzionate la parte ricorrente ha impugnato il diniego all'assegno, ma senza successo. In tutte le cause i ricorrenti hanno fatto appello e da ultimo hanno adito il Bundessozialgericht. Nei primi quattro casi i ricorrenti hanno sostenuto avanti ai giudici nazionali che vuoi il ricorrente (nelle cause Khalil, Osseili e Nasser), vuoi il coniuge del ricorrente (nella causa Chaaban) erano apolidi e che, in forza del combinato disposto degli artt. 2, n. 1 e 3, n. 1 del regolamento, avrebbero dovuto essere trattati alla stessa stregua dei cittadini tedeschi e degli altri cittadini degli Stati membri dell'Unione europea per quanto riguarda il diritto alle prestazioni cui si riferisce il regolamento, con la conseguenza che il possesso di specifici documenti di soggiorno sarebbe stato ininfluente. Nel caso Addou il Landessozialgericht (Corte d'appello per le questioni sociali) ha statuito che la ricorrente, in quanto membro della famiglia di un profugo riconosciuto, doveva essere trattata alla stregua di un cittadino dell'Unione.

18. Il Bundessozialgericht, tuttavia, dubita che esista un fondamento giuridico adeguato per includere gli apolidi ed i profughi nelle categorie di persone rientranti nella sfera di applicazione del regolamento. Conseguentemente, ha sospeso le cause e sottoposto una serie di questioni pregiudiziali alla Corte. Per tutte le cause, le prime due questioni del Bundessozialgericht sono, in primo luogo, se il regolamento n.1408/71 si applichi agli apolidi e ai profughi e alle loro famiglie quando tali persone non hanno diritto alla libera circolazione ai sensi del Trattato CE, e in secondo luogo, in caso di risposta affermativa, se il regolamento si applichi a tali persone che siano migrate in uno Stato membro provenendo direttamente da un paese terzo, senza spostarsi all'interno della Comunità. In caso di risposta affermativa, viene ulteriormente chiesto alla Corte se una prestazione familiare debba essere corrisposta nel caso in cui un coniuge sia cittadino di un paese terzo e lavori mentre l'altro sia apolide e disoccupato (nella

causa Chaaban), oppure nel caso in cui un coniuge sia profugo e lavori mentre l'altro non sia né cittadino di uno Stato membro, né lavori, né sia riconosciuto come profugo (nella causa Addou).

Analisi della prima questione pregiudiziale

19. L'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE), primo articolo del capo 1 del Titolo III (Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali), garantiva la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Nonostante alcune superate opinioni ritenessero che l'art. 48 non richiedesse che un lavoratore fosse cittadino di uno Stato membro per poter beneficiare del diritto alla libera circolazione [15], costituisce ormai giurisprudenza consolidata che tale articolo garantisca la libera circolazione dei soli cittadini comunitari (ora cittadini dell'Unione) [16].

20. L'art. 51, sopra riportato [17], anch'esso incluso nel capo 1 del Titolo III, prescrive che il Consiglio adotti in materia di sicurezza sociale tutte le misure necessarie per instaurare la libera circolazione dei lavoratori, ivi compresi il cumulo e l'esportabilità delle prestazioni.

21. Il regolamento è applicabile, ai sensi dello stesso, agli apolidi e ai profughi [18], i quali in quanto tali — non essendo cittadini comunitari — non hanno diritto alla libera circolazione ai sensi del Trattato CE. La questione consiste dunque nello stabilire se il Consiglio, quando adottò il regolamento, fosse competente ad includere tali persone nella sua sfera applicativa.

22. Si potrebbe considerare superfluo rispondere alla prima domanda dal momento che, come si vedrà, la risposta che ritengo si debba dare alla seconda domanda è sufficiente per consentire al giudice remittente di risolvere la controversia pendente avanti a sé. Tuttavia la prima domanda solleva una questione di principio importante e nuova, sulla quale la Corte dovrebbe, a mio avviso, pronunciarsi.

Il contesto storico dell'art. 51 e del regolamento

23. Mi sembra utile analizzare la questione partendo dal suo contesto storico.

15 — V., ad esempio, Richard Plender, An Incipient Form of European Citizenship, in European Law and Individual, 1976.

16 — Sentenza 5 luglio 1984, causa 238/83, Meade (Racc. pag. 2631, punto 7).

17 — V. il paragrafo 2.

18 — V. l'art. 2, nn. 1 e 2, riprodotto al precedente paragrafo 7.

24. A tal fine il punto di partenza va probabilmente rinvenuto nella Convenzione relativa allo status dei profughi, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 [19], e nella Convenzione relativa allo status degli apolidi, firmata a New York il 28 settembre 1954 [20]. [Le due convenzioni risalgono in effetti all'immediato dopo guerra della Seconda Guerra mondiale. Poco dopo la sua costituzione, la Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite costituì un gruppo di lavoro sul problema degli apolidi. In seguito la Commissione adottò una risoluzione in cui espresse l'augurio che «una immediata considerazione venga prestata da parte delle Nazioni Unite allo statuto degli apolidi (...) in particolare (...) con riferimento alla loro protezione legale e sociale». Ciò condusse infine alla decisione del Consiglio economico e sociale di nominare un comitato per i profughi e gli apolidi che iniziò i lavori nel 1950. Su raccomandazione del comitato, il Consiglio economico e sociale adottò alcune risoluzioni nelle quali si richiedeva alla Commissione di diritto internazionale di predisporre i documenti preparatori necessari per costituire la base di un accordo internazionale sull'eliminazione dell'apolidia. Il comitato stesso preparò una bozza di convenzione sullo statuto dei profughi] [21].

25. I sei membri originari delle Comunità europee erano firmatari di entrambe le convenzioni.

26. La convenzione di Ginevra si poneva lo scopo di «rivedere e codificare i precedenti accordi internazionali relativi allo status dei profughi ed estendere l'applicazione di questi strumenti e la protezione da essi garantita a mezzo di un nuovo accordo» [22]. Il fondamento della convenzione poggiava sul principio ribadito dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo secondo cui gli esseri umani devono godere dei diritti e delle libertà fondamentali senza discriminazioni [23]. L'art. 24 della convenzione di Ginevra, intitolato «Legislazione del lavoro ed assicurazioni sociali», per quanto qui rileva, stabilisce:

«1. Gli Stati contraenti concederanno ai profughi residenti regolarmente sul loro territorio lo stesso trattamento concesso ai cittadini per quanto riguarda le seguenti materie:

(...)

b) la sicurezza sociale (le disposizioni legali in materia di infortuni del lavoro, di malattie professionali, di maternità, di malattie, d'invalidità, di vecchiaia e di morte, di disoccupazione, di oneri familiari, nonché quelle relative a tutti gli altri rischi che, conformemente alla

19 — Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954).

20 — Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite, vol. 360, pag. 130, n. 5158 (1960).

21 — V. A. Peter Mutharika, The Regulation of Statelessness under International and National Law (1989), pagg. 28-34.

22 — Terzo 'considerando' del preambolo.

23 — Primo 'considerando' del preambolo.

legislazione nazionale, sono coperti da un sistema di sicurezza sociale) (...)».

27. La convenzione di New York, anch'essa basata sul principio secondo cui gli esseri umani devono godere dei diritti e delle libertà fondamentali senza discriminazioni [24], si proponeva di regolare e migliorare la condizione degli apolidi [25]. L'art. 24, intitolato «Disciplina del lavoro e sicurezza sociale», garantisce agli apolidi la stessa protezione che l'art. 24 della convenzione di Ginevra attribuisce ai profughi.

28. Inoltre l'art. 7 di entrambe le convenzioni stabilisce che:

«Fatte salve le disposizioni più favorevoli contenute nel presente trattato, ogni Stato contraente accorderà ai profughi/apolidi lo stesso regime previsto per gli stranieri in generale».

29. L'11 dicembre 1953 — e dunque nel periodo intercorrente tra la firma della convenzione di Ginevra e la firma della convenzione di New York — i sei Stati membri originari hanno sottoscritto due convenzioni del Consiglio d'Europa, e precisamente l'accordo interinale europeo riguardante i regimi previdenziali relativi alla vecchiaia, all'invalidità e ai superstiti [26], e l'accordo interinale europeo sulla sicurezza sociale, ad esclusione dei regimi relativi alla vecchiaia, all'invalidità e ai superstiti [27].

30. I due accordi del Consiglio d'Europa erano basati sul principio secondo il quale i cittadini di ogni Stato contraente dovevano ricevere, per quanto concerne i regimi di sicurezza sociale di ogni altro Stato contraente, lo stesso trattamento che quest'ultimo riservava ai propri cittadini. I protocolli firmati dai sei Stati membri originari nella stessa data dei due accordi hanno esteso le disposizioni degli accordi ai profughi alle stesse condizioni in base alle quali esse erano applicabili ai cittadini degli Stati contraenti; il termine «profugo» veniva definito conformemente alla convenzione di Ginevra [28].

31. Frattanto il 18 aprile 1951 i sei Stati membri originari avevano firmato il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. L'art. 69 del Trattato, per quanto qui rileva, stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri s'impegnano di astenersi da qualunque restrizione, fondata

24 — Primo 'considerando' del preambolo.
25 — Quarto 'considerando' del preambolo.
26 — Convenzioni e accordi europei, volume I, n. 12.
27 — Convenzioni e accordi europei, volume I, n. 13.
28 — Art. 1 di ogni protocollo.

sulla cittadinanza, all'occupazione nelle industrie del carbone e dell'acciaio, in riguardo ai lavoratori cittadini di uno Stato membro di qualificazione professionale confermata nelle industrie del carbone e dell'acciaio, con riserva delle limitazioni risultanti da necessità fondamentali di sanità e ordine pubblico.

(...)

4. [Gli Stati membri] proibiranno ogni discriminazione nelle remunerazioni e nelle condizioni di lavoro tra lavoratori nazionali e lavoratori immigrati, senza pregiudizio ai provvedimenti speciali riguardanti i lavoratori dei territori di frontiera; in particolare ricercheranno tra loro ogni accomodamento che appaia necessario affinché le disposizioni concernenti le assicurazioni sociali non siano d'ostacolo agli spostamenti della mano d'opera».

32. Il 9 dicembre 1957 i sei Stati membri originari della Comunità europea del carbone e dell'acciaio firmarono la convenzione europea relativa alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Il preambolo di questa convenzione afferma il principio dell'uguale trattamento per tutti i cittadini delle Parti contraenti e per le persone apolidi ed i profughi residenti nel territorio di una Parte contraente nell'applicazione del regime nazionale di sicurezza sociale [29]. Il termine «profugo» viene definito conformemente alla convenzione di Ginevra [30]; il termine «apolide» non viene definito.

33. La convenzione aveva per oggetto il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale [31] principalmente attraverso la previsione 1) della cumulabilità dei periodi previdenziali maturati secondo il regime di uno Stato contraente diverso dallo Stato di residenza [32] e 2) del pagamento di talune prestazioni alle persone residenti in un altro Stato contraente [33]. La convenzione si applicava ai «lavoratori salariati o lavoratori equiparati (...)» [34].

34. Meno di un anno dopo, il 25 settembre 1958, il Consiglio della Comunità economica europea ha adottato il regolamento n. 3 per la sicurezza sociale dei lavoratori

29 — Settimo 'considerando'.
30 — Art. 1, lett. k).
31 — Quinto 'considerando' del preambolo.
32 — Art. 9, n. 1.
33 — Art. 10.
34 — Art. 4, n. 1.

migranti. Quel regolamento era fondato sugli artt. 51 e 227, n. 2, del Trattato [35].

35. I primi sei 'considerando' al regolamento n. 3 recitano come segue:

«considerando che una Convenzione Europea della sicurezza sociale dei lavoratori migranti, redatta in collaborazione con l'Ufficio Internazionale del Lavoro, è stata firmata a Roma il 9 dicembre 1957 dai governi degli Stati membri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio;

considerando che detta Convenzione è stata firmata prima dell'entrata in vigore del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea;

considerando che tale Trattato fa obbligo alle istituzioni della Comunità di adottare immediatamente le misure necessarie per l'instaurazione progressiva della libera circolazione dei lavoratori;

considerando che un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto, da una parte, il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione delle varie legislazioni nazionali sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di questo e, dall'altra, il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri, costituisce un elemento essenziale per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori;

considerando che la suddetta Convenzione risponde agli obiettivi dell'articolo 51 del Trattato e che pertanto le sue disposizioni possono essere riprese, con i necessari adattamenti, in un regolamento adottato conformemente alle condizioni previste dal citato articolo 51;

considerando che, secondo la dichiarazione dell'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, il sistema previsto dal presente Regolamento può ritenersi sostitutivo delle misure contemplate dall'art. 69 paragrafo (4) del Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio; (...)».

36. Il regolamento n. 3 ricalca pressoché pedissequamente la convenzione europea: come affermato dall'avvocato generale Lagrange nel 1964, «(...) il regolamento

35 — L'art. 227, n. 2 (divenuto, in seguito a modifica, art. 299, n. 2) conteneva disposizioni che regolavano l'applicazione della legislazione comunitaria all'Algeria e ai Territori francesi d'Oltremare.

n. 3, [è] come ricorda la motivazione, la semplice riproduzione di una convenzione sulla previdenza sociale già firmata ma non ancora entrata in vigore» [36]. In particolare il suo art. 4, n. 1 dispone che:

«Le disposizioni del presente Regolamento sono applicabili ai lavoratori subordinati o assimilati che sono o sono stati sottoposti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno Stato membro, ovvero apolidi o profughi residenti nel territorio di uno Stato membro, come pure ai loro familiari e superstiti».

37. Per concludere questa ricostruzione del contesto storico della normativa in discorso, vorrei osservare che l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1408/71 è redatto in termini sostanzialmente identici, salvo che per le parole «lavoratori salariati o lavoratori assimilati», sostituite dal termine «lavoratori» nella versione originaria ed in seguito dai termini «lavoratori salariati o autonomi» nella versione modificata del 1981.

38. Il legame storico è confermato esplicitamente nel preambolo al regolamento n. 1408/71, il cui ultimo 'considerando' recita come segue:

«considerando che il presente regolamento può sostituirsi agli accomodamenti previsti all'art. 69, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio».

39. L'inclusione dei profughi e degli apolidi nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 3 del 1958 e successivamente del regolamento n. 1408/71, costituiva quindi semplicemente il riflesso degli obblighi internazionali già assunti (sia a livello di Nazioni Unite, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa) dai sei Stati membri originari. A seguito di tali obblighi, gli ordinamenti nazionali già equiparavano i profughi e gli apolidi ai cittadini ai fini della previdenza sociale, laddove il trattamento dei cittadini stranieri dipendeva dalla reciprocità o da accordi bilaterali o multilaterali. Nell'Europa degli anni cinquanta, che affrontava le conseguenze del dopo guerra, sarebbe senza dubbio stato percepito come politicamente e moralmente inaccettabile che uno dei primi regolamenti adottati sotto dalla neocostituita Comunità economica europea escludesse una categoria di persone che era stata espressamente inclusa e protetta dai precedenti accordi e convenzioni vincolanti gli Stati membri originari.

36 — Sentenza 19 marzo 1964, causa 75/63, Hoekstrain (Racc. pag. 347).

La giurisprudenza della Corte sull'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti

40. Prima di affrontare la questione centrale se l'inclusione dei profughi e degli apolidi nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 3 e nel regolamento n. 1408/71 sia conforme all'art. 51 del Trattato, appare utile analizzare le pronunce nelle quali la Corte sembra avere ammesso una simile inclusione, seppure in maniera implicita.

41. La pronuncia più importante si è avuta nella causa Rezpa [37], nella quale la Corte si è pronunciata sul diritto di un profugo (ex lavoratore), in base al regolamento n. 3, a percepire una pensione d'invalidità, senza mettere in dubbio la validità del regolamento. Si può quindi ritenere che la Corte abbia implicitamente riconosciuto la necessità di coordinare i regimi previdenziali nazionali con riferimento agli apolidi e ai profughi.

42. Vi sono inoltre numerose pronunce nelle quali la Corte ha fatto esplicitamente riferimento all'inclusione dei profughi e degli apolidi nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71, senza mettere in dubbio la legittimità di una simile inclusione, cosa che può essere interpretata, anch'essa, alla stregua di un'implicita ammissione [38].

43. Si può inoltre rilevare che nella causa Zaoui [39] sia la Corte sia l'avvocato generale Da Cruz Vilaça sembrano aver ritenuto che, se il ricorrente fosse stato un apolide, avrebbe potuto beneficiare dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1408/71.

44. Benché, nella giurisprudenza citata, la Corte non si sia pronunciata su contestazioni della legittimità dell'inclusione dei profughi e degli apolidi nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 3 del 1958 e n. 1408/71, nondimeno tale giurisprudenza dimostra che la Corte, quando è stata chiamata ad analizzare le norme riguardanti i profughi e gli apolidi nell'ambito di giudizi concernenti l'interpretazione dei regolamenti, non ha esitato ad includere costoro nella sfera di applicazione dei regolamenti stessi. Siffatte affermazioni, dunque, sono di un qualche sostegno all'opinione secondo cui l'inclusione dei profughi e degli apolidi non è *prima facie* illegittima.

37 — Sentenza 12 novembre 1974, causa 35/74, Rezpa (Racc. pag. 1241).

38 — V. sentenze 23 novembre 1976, causa 40/76, Kermaschek (Racc. pag. 1669, punto 7 e le conclusioni dell'avvocato generale Reischl, pag. 1682), Meade, citata alla nota 15 (e le conclusioni dell'avvocato generale Mancini, paragrafo 3), 30 aprile 1996, causa C-308/93, Cabanis-Issarte (Racc. pag. I-2097, punto 21) e 25 giugno 1997, causa C-131/96, Mora Romero (Racc. pag. I-3659, punto 21).

39 — Sentenza 17 dicembre 1987, causa 147/87, Zaoui (Racc. pag. 5511, punto 10 e le conclusioni dell'avvocato generale Da Cruz Vilaça, paragrafo 40).

L'approccio della Corte nell'interpretazione dell'art. 51

45. Il Bundessozialgericht, nella sua ordinanza di rinvio, esprime l'opinione secondo la quale il Consiglio, a termini del Trattato, in via di principio non è competente ad estendere *ratione personae* l'ambito di applicazione dei regolamenti che adotta al di là del gruppo di persone determinato e definito in conformità con il fondamento giuridico su cui poggia il regolamento in questione. A termini dell'art. 51, n. 1, il Consiglio ha il compito di «adottare in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori». Dunque, conformemente a tale disposizione, il Consiglio deve limitarsi ad adottare norme di coordinamento in favore dei cittadini dell'Unione che siano lavoratori migranti, dal momento che solo questi ultimi hanno diritto a beneficiare della libera circolazione.

46. Tale opinione è a mio parere difficile da conciliare con l'approccio della Corte ai regolamenti in esame. Benché sia senz'altro vero che il regolamento n. 3 del 1958 ed il regolamento n. 1408/71 siano entrambi basati principalmente sull'art. 51 del Trattato CE, la Corte nell'interpretare tali regolamenti ha costantemente fornito un'interpretazione estensiva di tale articolo e conseguentemente della sfera applicativa ratione personae dei regolamenti basati sullo stesso. Pertanto, come osserva il governo svedese, costituisce ormai giurisprudenza consolidata che la nozione di lavoratore utilizzata nell'ambito di questo articolo e del regolamento n. 1408/71 non coincide necessariamente con quella fornita dall'art. 48 [40]. Sembra utile ricostruire lo sviluppo di tale principio.

47. La sua prima affermazione va forse individuata in risalenti dichiarazioni della Corte da cui risulta che gli obiettivi dell'art. 51 non si limitano ai due espressamente indicati, ovvero a) la cumulabilità di tutti i periodi di assicurazione e di impiego e b) l'esportabilità delle prestazioni. Infatti, nella causa Hoekstra [41] — la prima pronuncia sul regolamento n. 3 — l'avvocato generale Lagrange ha sottolineato che le previsioni contenute nell'art. 51, lett. a) e b) non erano tassative, essendo precedute dalla parola «notamment» [42], mentre la Corte ha fatto riferimento all'obiettivo «principale» dell'art. 51 [43]. Analogamente, nella causa Singer [44], la Corte ha fatto riferimento agli «obiettivi» dell'art. 51. Ciò sembrerebbe implicare che altri obiettivi possano essere perseguiti sulla base dell'art. 51 e nell'ambito del regolamento n. 1408/71. Colpisce il fatto che l'art. 51 nelle prime quattro lingue ufficiali della Comunità — ovvero il francese, il tedesco, l'italiano e l'olandese — usi il termine «in particolare» [45], il che depone chiaramente in favore di questa tesi.

40 — Sentenza 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala (Racc. pag. I-2691, punto 31).

41 — Citata alla nota 36.

42 — Conclusioni, pag. 379.

43 — Sentenza, pag. 362.

44 — Sentenza 9 dicembre 1965, causa 44/65, Singer (Racc. pag. 1191, a pag. 1199).

45 — Insbesondere (tedesco), en particulier (francese) e met name (olandese).

48. Nella sentenza Hoekstra del 1964 la Corte sembra aver assunto che il concetto di «lavoratore» nel contesto degli artt. 48 e 51 fosse lo stesso, benché avesse stabilito che il «lavoratore» protetto secondo il regolamento n. 3 del 1958 «non è esclusivamente colui che è impiegato in via continuativa» [46]. L'anno seguente, tuttavia, l'avvocato generale Gand ha posto le fondamenta della futura giurisprudenza, sostenendo nella causa Singer che la sfera applicativa degli artt. 51 e 48 non è necessariamente coincidente [47].

49. Con l'evolversi della giurisprudenza della Corte, è diventato sempre più chiaro che l'art. 51 — e conseguentemente l'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti basati su tale articolo — dovesse essere interpretato in maniera più estensiva dell'art. 48. Nella sentenza Singer la Corte si è rifiutata di dichiarare che l'art. 52 del regolamento n. 3 [48] — che era stato interpretato dalla Corte come applicabile ad un ex lavoratore non migrante al momento disoccupato ma che pagava volontariamente i contributi previdenziali in attesa di essere riassunto [49], ad un lavoratore non migrante che aveva subito un incidente mentre percorreva la strada per recarsi al lavoro attraversando il territorio di un altro Stato membro [50] e ad un lavoratore frontaliero che aveva subito un incidente indipendente dalla sua attività lavorativa [51] — era illegittimo perché il Consiglio nell'adottarlo era andato oltre le proprie competenze ed aveva commesso un eccesso di potere rispetto alle prerogative attribuitegli dall'art. 51 del Trattato. L'avvocato generale Gand nelle sue conclusioni, che vennero seguite dalla Corte e che proponevano che l'art. 52 del regolamento n. 3 si dovesse applicare anche qualora un lavoratore residente ed impiegato in uno Stato membro avesse subito un incidente in un altro Stato membro indipendentemente dalla propria attività, qualificò la precedente interpretazione da parte della Corte dell'art. 52 del regolamento n. 3 come derivante dalla «nozione molto ampia da voi [la Corte] adottata circa l'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 3» [52].

50. La Corte ha continuato a fornire un'interpretazione estensiva dell'art. 51 e del campo di applicazione dei regolamenti durante gli anni sessanta e settanta. Così, nella sentenza Vaassen [53] la Corte ha dichiarato che il regolamento n. 3 si applicava alla vedova di un lavoratore non migrante benché l'unico elemento di internazionalità fosse dato dal fatto che la vedova, che non lavorava, avesse cambiato residenza; e nella pronuncia De Cicco [54] la Corte ha equiparato un artigiano ad un lavoratore subordinato, ampliando così il campo di applicazione ratione personae del regolamento n. 3. Nella sentenza De Cicco, la Corte ha stabilito che l'art. 4 del regolamento n. 3, che delinea il suo ambito di applicazione ratione personae, «segue l'orientamento della legislazione sociale degli Stati membri, che mira ad estendere i benefici del sistema previdenziale a nuove

46 — Citata, pag. 363.

47 — Conclusioni citate, pag. 1206.

48 — Disposizione che regolava l'ipotesi in cui il beneficiario di prestazioni in un Stato membro subisse un danno in un altro Stato membro.

49 — Sentenza Hoekstra, citata alla nota 36.

50 — Sentenza 11 marzo 1965, causa 31/64, Bertholet (Racc. pag. 111).

51 — Sentenza 11 marzo 1965, causa 33/64, Koster (Racc. pag. 131).

52 — Sentenza 12 novembre 1969, causa 27/69, Entr'aide Médicale (Racc. pag. 405, a pag. 415).

53 — Sentenza 30 giugno 1966, causa 61/65, Vaassen-Goebbels (Racc. pag. 377).

54 — Sentenza 19 dicembre 1968, causa 19/68, De Cicco (Racc. pag. 627, a pag. 637).

categorie di persone in ragione di rischi e vicissitudini identiche».

51. La Corte ha ribadito gli assunti della sentenza De Cicco nella sentenza Janssen [55], nella quale ha equiparato ad un lavoratore subordinato un bracciante agricolo lavoratore autonomo, e nella sentenza Brack [56], nella quale ha statuito che il regolamento n. 1408/71 (prima delle modifiche del 1981 che ne hanno esteso la sfera di applicazione ai lavoratori autonomi e ai loro familiari) era applicabile ad un lavoratore autonomo al verificarsi dell'evento per il quale era assicurato (la malattia). L'avvocato generale Mayras nella causa Brack ha osservato che «(...) prima dell'adesione [del 1973], la normativa comunitaria ed il regime inglese, come del resto il sistema della maggior parte degli Stati membri in materia di previdenza sociale, avevano avuto un andamento parallelo e convergente, che mostra la generalizzazione della tendenza a proteggere l'intera popolazione» [57].

52. Nella sentenza Coniugi F la Corte ha stabilito che, in forza del combinato disposto degli artt. 2, n. 1 e 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, i familiari di un lavoratore, che non erano in quel momento né erano mai stati lavoratori ai sensi del regolamento, dovevano beneficiare del regime sociale dello Stato di loro residenza alle stesse condizioni dei cittadini del medesimo [58]. L'avvocato generale Trabucchi, facendo eco all'avvocato generale Mayras, ha dichiarato: «Se vogliamo che il diritto comunitario non sia soltanto una meccanica disciplina dell'economia, ma costituisca invece un ordinamento a misura della società che deve reggere, se vogliamo che sia un diritto rispondente all'idea di giustizia sociale e alle esigenze dell'integrazione europea al livello non solo dell'economia ma anche dei popoli, non possiamo deludere l'aspettativa, più che legittima, del giudice [del rinvio, di ausilio nell'eliminare una situazione che lo avrebbe posto in conflitto con la sua coscienza]».

53. Nella sentenza Inzirillo [59] la Corte ha statuito che un minore handicappato continuava a rientrare nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento anche dopo avere raggiunto la maggiore età, nonostante non potesse lavorare, così confermando la tendenza ad interpretare ampiamente il regolamento n. 1408/71 e pertanto dell'art. 51. Tale tendenza persiste: negli ultimi anni la Corte ha chiarito che le norme di coordinamento del regolamento sono applicabili anche a persone che non si sono mai spostate all'interno della Comunità, purché la loro situazione contenga un elemento transfrontaliero che necessiti di un coordinamento dei regimi

55 — Sentenza 27 ottobre 1971, causa 23/71, Janssen (Racc. pag. 859, punti 6 e 8).

56 — Sentenza 29 settembre 1976, causa 17/76, Brack (Racc. pag. 1429, punto 20).

57 — Conclusioni, pag. 1463.

58 — Sentenza 17 giugno 1975, causa 7/75, Coniugi F. (Racc. pag. 679, a pag. 696).

59 — Sentenza 16 dicembre 1976, causa 63/76, Inzirillo (Racc. pag. 2057).

relativi alla sicurezza sociale [60] e ha confermato che la nozione di lavoratore utilizzata nell'ambito dell'art. 51 e nel regolamento n. 1408/71 non coincide necessariamente con quella utilizzata nell'art. 48 [61].

54. Vorrei concludere questa ricognizione ricordando due sentenze aventi ad oggetto lo status di cittadini comunitari che avevano lavorato in Algeria, nelle quali la Corte ha confermato l'inclusione dell'Algeria nella sfera di applicazione territoriale del regolamento n. 3 (prevista nell'Allegato A del regolamento) per il periodo compreso tra la sua indipendenza, il 1° luglio 1962 e il 18 gennaio 1965, così accettando che il Consiglio fosse competente a legiferare in base all'art. 51, equiparando il territorio di un paese terzo a quello di uno Stato membro [62].

55. Riguardo ai rispettivi campi di applicazione degli artt. 48 e 51, si può infine osservare che il regolamento n. 1408/71 si applica agli impiegati pubblici [63], che sono espressamente esclusi dalla sfera applicativa dell'art. 48 [64].

56. Mi sembra pertanto ampiamente dimostrato che l'art. 51 possiede un campo di applicazione assai più vasto rispetto all'art. 48. La sfera applicativa dei regolamenti adottati sulla base dell'art. 51 può quindi essere più estesa di quella dell'art. 48: ciò è senz'altro dimostrato dal costante approccio seguito dalla Corte nell'interpretazione sia dell'art. 51, sia dei regolamenti emanati sulla base dello stesso.

Conclusione sulla prima questione pregiudiziale

57. Tutti e tre gli elementi sopra esposti — il contesto storico in cui i profughi e gli apolidi furono inclusi nell'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti, l'implicito e ripetuto assenso della Corte a tale inclusione e la sua costante interpretazione estensiva della sfera applicativa dell'art. 51 e dei regolamenti basati su tale articolo — depongono a favore della conclusione che il Consiglio era competente ad includere i profughi e gli apolidi nell'ambito di applicazione dei regolamenti basati sull'art. 51.

58. Come si è visto, da un punto di vista storico il regolamento n. 3 si è limitato a riprendere un dato normativo già acquisito: gli Stati membri originari erano già obbli-

60 — Sentenza 5 marzo 1998, causa C-194/96, Kulzer (Racc. pag. I-895, punto 31).

61 — Sentenza Martínez Sala, citata alla nota 40, punto 31.

62 — Sentenze 10 ottobre 1973, causa 110/73, Fiege (Racc. pag. 1001) e 26 giugno 1975, causa 6/75, Horst (Racc. pag. 823).

63 — Art. 2, n. 3.

64 — Art. 48, n. 4.

gati da convenzioni internazionali e da accordi del Consiglio d'Europa ad accordare ai profughi e agli apolidi lo stesso trattamento accordato ai loro cittadini. Come osserva la Commissione, emerge chiaramente dai protocolli agli accordi del Consiglio d'Europa che i profughi erano tutelati solo nei limiti in cui i cittadini delle parti contraenti beneficiavano dei diritti previsti dagli accordi e che essi potevano godere di tali diritti solo nell'ambito di relazioni transfrontaliere tra le parti contraenti, ma non all'interno dello Stato ospitante, dal momento che gli accordi non si applicavano nell'ambito di rapporti meramente interni tra una parte contraente e i propri cittadini che svolgono un'attività lavorativa all'interno del paese. La Convenzione europea e, in seguito, i regolamenti n. 3 e n. 1408/71 hanno effettivamente seguito questo approccio.

59. Inoltre il regolamento n. 3, così come il regolamento n. 1408/71, suo successore, non ha previsto disposizioni specifiche per i profughi e gli apolidi, ma li ha semplicemente equiparati ai cittadini di un Stato membro — come lo erano già in virtù degli obblighi internazionalmente assunti — ai fini del coordinamento dei regimi previdenziali nazionali. Tale equiparazione può essere considerata necessaria per rendere il sistema coerente, giacché l'alternativa sarebbe stata, per gli Stati membri, avere due sistemi distinti di coordinamento, l'uno per i cittadini comunitari e l'altro per i profughi e gli apolidi. Come hanno sottolineato il Regno Unito e la Commissione, sistemi paralleli sarebbero stati inevitabilmente complessi dal punto di vista amministrativo e avrebbero dato adito a problemi pratici, facilmente evitabili facendo ricorso al semplice espediente di includere i profughi e gli apolidi nell'ambito di applicazione ratione personae regolamenti comunitari.

60. Alla luce di quanto suesposto, l'inclusione dei profughi e degli apolidi nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71 può essere considerata come ancillare rispetto ai principali obiettivi dell'art. 51 e dei regolamenti basati sullo stesso e quindi legittima. Questa inclusione era necessaria per garantire un coordinamento efficace, ma poiché la sua portata e i suoi effetti sono estremamente limitati, può essere considerata ancillare rispetto all'obiettivo del coordinamento.

61. Inoltre è importante ricordare che né il regolamento n. 3 né il regolamento n. 1408/71 conferisce alle persone che rientrano nella sua sfera di applicazione alcun diritto autonomo a prestazioni previdenziali all'interno dello Stato ospitante: in linea generale, le norme nazionali continuano a disciplinare i modi di acquisto e la portata di tali diritti. I regolamenti semplicemente garantiscono che le persone cui si applicano beneficino del principio del cumulo e della esportabilità delle prestazioni e siano protette da qualsiasi inconveniente, sia che si spostino all'interno della

Comunità, sia che la loro situazione contenga qualche altro elemento transfrontaliero. I regolamenti, pertanto, si limitano a coordinare le normative nazionali senza creare alcun diritto previdenziale di fonte comunitaria e senza interferire nella competenza degli Stati membri in questa materia.

62. Il ricorso all'art. 235 non è necessario, ed in ogni caso non potrebbe essere di ausilio nel legittimare l'inclusione dei profughi e degli apolidi nella sfera di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71. Tale articolo ha costituito esplicitamente uno dei fondamenti giuridici del regolamento n. 1390/81 [65] che ha esteso la sfera di applicazione del regolamento n. 1408/71 ai lavoratori autonomi e ai loro familiari. Esso non può essere considerato fondamento giuridico per altri aspetti del regolamento n. 1408/71, che sono anteriori ed esulano dall'ambito di tale estensione [66].

Analisi della seconda questione pregiudiziale

63. Con la seconda questione il giudice remittente chiede in sostanza se il regolamento possa trovare applicazione nelle fattispecie di cui alle cause principali, tenuto conto del fatto che i ricorrenti non si sono spostati all'interno della Comunità.

64. Si deve rammentare che in tutti i casi il ricorrente ed il coniuge sono emigrati in Germania da un paese terzo. In nessuna delle cause il ricorrente o il coniuge o i figli sono migrati dalla Germania in un altro Stato membro. Durante il periodo in esame, il sig. Khalil beneficiava di un assegno di disoccupazione in Germania, mentre i sigg. Osseili, Nasser, Chaaban, e Addou lavoravano in Germania.

65. A mio parere la seconda questione può essere risolta in maniera relativamente semplice e (come hanno suggerito il Governo svedese, il Regno Unito e la Commissione) in senso negativo. Emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che i regolamenti di esecuzione alle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione dei lavoratori non si applicano qualora l'intera fattispecie si esaurisca nel territorio di un solo Stato membro [67] ovvero — per dirla in altri termini —

65 — Citato alla nota 7.

66 — V. sentenze 4 novembre 1997, causa C-20/96, Snares (Racc. pag. I-6057, paragrafo 71 delle conclusioni dell'avvocato generale Léger) e Kulzer, citata alla nota 60, paragrafo 36 delle conclusioni dell'avvocato generale Fennelly.

67 — Sentenza 22 settembre 1992, causa C-153/91, Petit (Racc. pag. I-4973, punto 8 ed i riferimenti citati).

qualora non presenti alcun fattore di connessione con le situazioni regolate dal diritto comunitario [68]. Come sottolinea correttamente il Regno Unito, è giurisprudenza consolidata che il requisito dell'elemento transfrontaliero non possa essere integrato dal semplice fatto che le persone coinvolte siano cittadini di paesi terzi [69]; non vedo alcuna differenza quando siano coinvolti profughi o apolidi.

66. All'udienza il rappresentante del Governo spagnolo ha sostenuto che l'elemento transfrontaliero non è più richiesto alla luce della sentenza della Corte nella causa Kulzer [70]. A mio avviso si tratta di una lettura errata di quella pronuncia. Il sig. Kulzer era un cittadino tedesco residente in Germania; aveva lavorato in Germania per tutta la sua vita lavorativa e riceveva una pensione in Germania. Sua figlia era migrata dalla Germania alla Francia, dove viveva con la madre, dalla quale il sig. Kulzer aveva divorziato. La richiesta del sig. Kulzer di fruire di un assegno parentale per sua figlia era stata rifiutata per il fatto che la stessa non risiedeva in Germania. La Corte, citando in particolare il quinto 'considerando' del regolamento n. 1408/71, che stabilisce che il regolamento si applica anche ai casi in cui i familiari di un lavoratore si spostano all'interno della Comunità, ha statuito che il sig. Kulzer rientrava nell'ambito del regolamento qualora la figlia a suo carico si fosse spostata all'interno della Comunità con la sua ex moglie [71].

67. L'avvocato generale Fennelly si è pronunciato nello stesso senso nelle sue conclusioni ritenendo che:

«Nella causa Entr'aide médicale e Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, la Corte ha enunciato un criterio di applicazione del regolamento n. 3, il quale, con minori emendamenti, continua a determinare l'ambito di applicazione ratione personae del regolamento: esso si "applica[va] a tutti i lavoratori subordinati o assimilati che si [trovassero] in una delle situazioni di carattere internazionale da esso contemplate, come pure ai loro superstiti"» [72].

68. Quest'ultimo ha quindi concluso che «una persona che faccia domanda di prestazioni previdenziali possa rientrare, in linea di principio, nell'ambito d'applicazione ratione personae del regolamento, anche se non ha mai risieduto o lavorato in uno Stato membro diverso dal proprio, qualora non tutti gli elementi di fatto si collochino all'interno di un solo Stato, come, ad esempio, quando un membro della famiglia a favore del quale è richiesta la prestazione risieda in un altro Stato membro» [73].

68 — Sentenza 27 ottobre 1982, cause riunite 35/82 e 36/82, Morson e Jhanjan (Racc. pag. 3723, punto 16).

69 — V. sentenza Morson e Jhanjhan, citata nota 68, e 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Uecker e Jacquet (Racc. pag. I-3171).

70 — Citata alla nota 60.

71 — Punti 30 e 31 della sentenza.

72 — Causa 27/69, citata nota 52, punto 4 della sentenza.

73 — Paragrafi 35 e 37 delle conclusioni.

69. Sembra pertanto evidente che la sentenza Kulzer non ha modificato quella giurisprudenza consolidata che richiede la presenza di un elemento transfrontaliero per l'applicabilità dei regolamenti relativi alla previdenza sociale, e di conseguenza concludo che il regolamento n. 1408/71 non può trovare applicazione nei confronti di un lavoratore, profugo o apolide, e i suoi familiari che siano emigrati da un paese terzo direttamente in uno Stato membro, senza spostarsi all'interno della Comunità ed in assenza di qualsiasi altro legame rilevante con un altro Stato membro.

La terza questione pregiudiziale (nelle cause Chaaban e Addou)

70. Con la terza questione, sollevata solo nelle cause Chaaban e Addou, il Bundessozialgericht chiede se una prestazione familiare deve essere corrisposta quando un coniuge è cittadino di uno Stato terzo e disoccupato mentre l'altro coniuge è apolide e disoccupato, oppure quando un coniuge è un profugo ed esercita un'attività lavorativa mentre l'altro non è cittadino di uno Stato membro, né lavoratore né tanto meno è riconosciuto come profugo.

71. Tali questioni sorgono unicamente in caso di risposta affermativa alla seconda domanda pregiudiziale. Ma poiché a mio avviso la risposta alla seconda domanda dev'essere senz'altro negativa, propongo di non rispondere alla terza domanda.

La questione che non è stata sollevata nella causa Addou

72. Infine devo accennare alla possibile applicabilità, nel caso della sig.ra Addou, dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco, in vigore nel periodo considerato [74].

73. Il Bundessozialgericht nell'ordinanza di rinvio rileva che, ai sensi dell'art. 41, n. 1, dell'accordo, i lavoratori di nazionalità marocchina ed i loro familiari conviventi devono godere in materia di previdenziale, alle condizioni indicate ai paragrafi successivi, dello stesso trattamento di cui godono i cittadini degli Stati membri nei quali lavorano, senza discriminazioni basate sulla nazionalità. L'art. 41, n. 3, prevede che tali lavoratori ricevano anche gli assegni familiari per i membri delle loro

74 — Firmato a Rabat il 27 aprile 1976 e approvato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211 (GU L 264, pag. 1).

famiglie che risiedano nella Comunità. Il Bundessozialgericht aggiunge che la Corte ha stabilito che le norme che assicurano pari trattamento previste dall'accordo di cooperazione, così come le decisioni del Consiglio di cooperazione, sono direttamente applicabili e non necessitano di alcun altro atto di esecuzione [75].

74. Il Bundessozialgericht sostiene inoltre che non vi sono dubbi che l'assegno parentale per l'educazione del figlio costituisca una «prestazione familiare» ai sensi dell'art. 41, n. 3 e che è irrilevante che la richiesta di assegno parentale per l'educazione venga avanzata non dal lavoratore stesso, ma dalla moglie non occupata [76], nella sua qualità di membro della famiglia. Poiché ai sensi dell'art. 41 dell'accordo solo il lavoratore deve avere cittadinanza marocchina, ma non altrettanto i suoi familiari, il fatto che la ricorrente sia cittadina algerina non le impedisce di richiedere l'assegno parentale per l'educazione del figlio.

75. Il Bundessozialgericht ritiene ad ogni buon conto che l'accordo non sia applicabile a quelle persone che arrivano in Germania non come lavoratori ma come profughi. L'art. 1 dell'accordo prevede tra i suoi obiettivi quello di promuovere la cooperazione tra le parti contraenti allo scopo di contribuire allo sviluppo economico e sociale del Marocco e di rendere più strette le loro relazioni. Considerando in maniera oggettiva la situazione del Marocco all'epoca della conclusione dell'accordo, a rigor di logica non può esservi stato in quel momento alcun bisogno di risolvere il problema di quali diritti sociali garantire a persone che partissero dal Marocco alla volta dell'Europa non in qualità di lavoratori ma di profughi. Il Bundessozialgericht ha ritenuto che tale disposizione fosse un *acte clair* e di conseguenza ha esplicitamente evitato di chiedere alla Corte di pronunciarsi a tale proposito.

76. La Commissione nelle sue osservazioni scritte giudica inopportuna siffatta decisione, dal momento che, a suo parere, non vi era alcuna certezza che l'accordo di cooperazione non fosse applicabile ai profughi di cittadinanza marocchina.

77. Personalmente tendo ad essere d'accordo con la Commissione, non condividendo la stessa fiducia del Bundessozialgericht nel fatto che la materia rappresenti un *acte clair*. Poiché tuttavia il giudice del rinvio si è astenuto dal richiedere alla Corte di pronunciarsi sul punto, ritengo che la Corte non possa farlo.

75 — Sentenze 31 gennaio 1991, causa C-18/90, Kziber (Racc. pag. I-199), 20 aprile 1994, causa C-58/93, Yousfi (Racc. pag. I-1353) e 3 ottobre 1996, causa C-126/95, Hallouzi-Choho (Racc. pag. I-4807).

76 — V. sentenza Hoever e Zachow, citata nella nota 11, concernente una richiesta di assegno parentale per l'educazione ai sensi dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71.

Conclusione

78. Di conseguenza, ritengo che la prima e la seconda questione pregiudiziale sollevate dal Bundessozialgerich debbano essere risolte come segue:

«1) Il regolamento del Consiglio n. 1408/71/CEE 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 si applica ai profughi e agli apolidi che risiedono nel territorio di uno Stato membro e ai loro familiari che siano cittadini di uno Stato terzo, sebbene tali persone non abbiano diritto alla libera circolazione a termini del Trattato.

2) Il regolamento n. 1408/71 non si applica ad un lavoratore, profugo o apolide, e ai suoi familiari che siano emigrati da uno Stato terzo direttamente in un Stato membro senza spostarsi all'interno della Comunità ed in assenza di qualsiasi altro legame rilevante con un altro Stato membro».