CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 6 maggio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. La presente causa verte sull'interpretazione degli artt. 4 e 68 del regolamento (CEE) n. 1408/71 [1] nonché dell'art. 7 del regolamento (CEE) n. 1612/68 [2].

2. Il ricorrente nella causa principale è il signor Acciardi, cittadino italiano che ha lavorato come dipendente nei Paesi Bassi e lì risiede. La moglie e il figlio vivono in Italia. Nel 1985 ha perso il lavoro ed ha cominciato a percepire una prestazione in forza della Werkloosheidswet, la legge olandese sull'assicurazione per il caso di disoccupazione, fino a raggiungere il limite massimo di durata previsto dalla legge per detta indennità.

3. Successivamente, nel febbraio 1988, gli è stata concessa una prestazione a titolo della Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (legge olandese che garantisce un reddito ai disoccupati anziani o colpiti da parziale incapacità lavorativa, in prosieguo: la «IOAW») [3]. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, della IOAW, l'erogazione di una prestazione ai sensi di detta legge dipende dal fatto che il reddito mensile dell'interessato e, eventualmente, del coniuge, sia inferiore agli importi di base fissati dalla legge. L'art. 4, n. 3, prevede che, per un lavoratore disoccupato e il suo coniuge, la metà della base netta sia pari alla metà del minimo retributivo netto. Nel caso in cui il disoccupato sia persona sola con prole, la base netta è pari al 90% del minimo retributivo netto, mentre essa ammonta al 70% del minimo retributivo netto ove si tratti di persona sola senza figli.

4. L'importo della prestazione da erogare si calcola essenzialmente deducendo i redditi dell'interessato dalla base applicabile (art. 9, n. 1, della IOAW). Ai sensi dell'art. 26, n. 1, della stessa, la prestazione viene erogata soltanto ove l'interessato soddisfi determinati presupposti volti al suo reinserimento professionale (l'obbligo, ad esempio, di cercare un posto di lavoro) a meno che ciò sia reso impossibile da ragioni di salute o da altre ragioni. Questi presupposti valgono, in via di principio, anche per il coniuge dell'interessato (art. 26, n. 2, della IOAW).

5. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, della IOAW il lavoratore disoccupato e il coniuge hanno

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2), nella versione risultante dal regolamento (CEE) 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6), da ultimo modificato con regolamento (CEE) 30 aprile 1992, n. 1249 (GU L 136, pag. 28).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

3 — Occorre chiarire che i vantaggi previsti da questa legge riguardano due categorie di soggetti: i disoccupati anziani e i disoccupati colpiti da un'incapacità lavorativa parziale.

pari diritto alla prestazione. A richiesta di uno o di entrambi i coniugi viene corrisposta a ciascuno di loro la metà della prestazione.

6. L'art. 5 della IOAW prevede che il lavoratore disoccupato residente al di fuori dei Paesi Bassi non ha diritto alla prestazione. Se soltanto il coniuge risiede all'estero, questi non ha diritto alla prestazione; in tal caso, il lavoratore disoccupato viene considerato come persona sola (art. 5, n. 2, della IOAW).

7. In applicazione di detta norma, le competenti autorità olandesi hanno qualificato il signor Acciardi come persona sola senza figli [4]. Avverso detta decisione il signor Acciardi ha proposto ricorso. Il Raad van State, adito del ricorso, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1408/71, a norma del quale tale regolamento si applica a taluni settori di sicurezza sociale, debba essere inteso nel senso che una normativa come la IOAW, che si caratterizza tanto sotto l'aspetto della sicurezza sociale quanto sotto quello dell'assistenza, rientri nel campo di applicazione di detto regolamento.

2) In caso affermativo, se l'art. 68, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro mantenga una disposizione di legge in forza della quale la prestazione a favore di un cittadino comunitario, residente nei Paesi Bassi e considerato lavoratore disoccupato ai sensi della IOAW, il cui coniuge risieda in un altro Stato membro o vi dimori a titolo non temporaneo, sia determinata senza tenere conto del coniuge.

3) In caso di soluzione negativa della questione sub 1), se il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dal diritto comunitario osti all'applicazione di una disposizione di legge in forza della quale la prestazione a favore di un cittadino comunitario, residente nei Paesi Bassi, considerato lavoratore dipendente disoccupato ai sensi della IOAW e il cui coniuge risieda in un altro Stato membro o vi dimori a titolo non temporaneo, sia determinata senza tenere conto del coniuge».

B — Analisi

I — *Ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71*

8. Con la prima questione, il giudice di rinvio intende accertare se una normativa quale quella della IOAW rientri nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71.

4 — Come ha spiegato in udienza il rappresentante del governo olandese, la classificazione del ricorrente nella categoria dei lavoratori senza figli si fondava sull'art. 3, n. 7, della IOAW. Secondo tale norma, la persona che faccia parte come figlio del nucleo familiare di una terza persona non è considerata come «figlio» ai fini della IOAW. In udienza il legale del signor Acciardi ha spiegato alla Corte che questi, nella causa principale, aveva chiesto in via subordinata di essere almeno considerato come lavoratore *con* prole. È pacifico che le questioni pregiudiziali non affrontano questo problema, sul quale pertanto la Corte non è tenuta a pronunciarsi. Si può tuttavia osservare che le considerazioni svolte in merito alle questioni pregiudiziali potranno valere anche ai fini della questione dell'eventuale presa in considerazione del figlio del ricorrente.

9. Ai sensi del suo art. 4, n. 1, lett. g), il regolamento n. 1408/71 si applica, tra l'altro, a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le «prestazioni di disoccupazione». L'art. 4, n. 4, dispone ch'esso non si applica all'assistenza sociale.

10. Il governo olandese ritiene che le prestazioni erogate in forza della IOAW debbano essere ascritte all'ambito dell'assistenza sociale, in quanto la IOAW appartiene ad un gruppo di leggi che hanno lo scopo di garantire ai destinatari un minimo di mezzi di sussistenza. Secondo i dati forniti dalla Commissione [5], fin dai lavori parlamentari relativi al progetto di legge il governo olandese aveva sostenuto la tesi che si trattasse di una legge di assistenza sociale, come tale non rientrante nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71.

11. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, il fatto che una prestazione rientri nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71 «dipende essenzialmente dagli elementi costitutivi della suddetta prestazione, ed in particolare dai suoi scopi e dalle condizioni per la sua concessione, e non dal fatto che una prestazione sia qualificata o meno come una prestazione di previdenza sociale da una legge nazionale» [6].

12. È agevole comprendere che la prestazione erogata a titolo della IOAW presenta talune delle caratteristiche tipiche di una prestazione di assistenza sociale. Come indica il governo olandese nelle sue osservazioni, i redditi netti di base fissati dalla IOAW corrispondono a quelli previsti dall'Algemene Bijstandswet, la legge che istituisce il regime generale olandese di assistenza sociale (in prosieguo: la «ABW»). In entrambi i casi, l'importo massimo della base netta corrisponde al minimo retributivo netto (nel caso di una coppia). Entrambe le leggi hanno quindi lo scopo di procurare ai destinatari un certo reddito, sufficiente per coprirne i bisogni essenziali. Per questo motivo, nel calcolo della prestazione da erogare si tiene conto anche degli altri redditi dell'interessato (ed eventualmente del coniuge).

13. La circostanza che una prestazione sia caratterizzata da elementi analoghi a quelli dell'assistenza sociale non comporta tuttavia necessariamente che il regolamento n. 1408/71 non sia applicabile nei suoi confronti. La Corte di giustizia ha più volte dichiarato che,

«mentre può sembrare auspicabile, sul piano dell'attuazione della normativa comunitaria in materia di previdenza sociale, lo stabilire una netta distinzione fra i regimi legislativi che riguardano rispettivamente la previdenza e l'assistenza sociale, non si può escludere l'eventualità che, in ragione del campo di applicazione soggettivo, degli scopi perseguiti e delle modalità di attuazione, talune legislazioni nazionali possano rientrare al tempo stesso nell'una e nell'altra categoria» [7].

5 — V. punto 17 delle osservazioni scritte della Commissione del 9 giugno 1992.

6 — Sentenza 3 giugno 1992, causa C-45/90, Paletta (Racc. pag. I-3423, punto 16 della motivazione). V. anche, da ultimo, sentenza 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-817, punto 28 della motivazione).

7 — Sentenza 20 giugno 1991, causa C-356/89, Newton (Racc. pag. I-3017, punto 12 della motivazione). V. anche sentenze 28 maggio 1974, causa 187/73, Callemeyn (Racc. pag. 553, punto 6 della motivazione) e 13 novembre 1974, causa 39/74, Costa (Racc. pag. 1251, punto 6 della motivazione).

14. Secondo la giurisprudenza della Corte una prestazione rientra nella previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71 quando è erogata in base a presupposti definiti dalla legge e indipendentemente da ogni valutazione individuale dei bisogni dell'interessato che lasci alle autorità margini di discrezionalità. Deve inoltre trattarsi di una prestazione che faccia riferimento ad uno dei rischi elencati nell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71. Nella sentenza recentemente pronunciata nella causa Commissione/Lussemburgo, la Corte ha sintetizzato questa giurisprudenza in questi termini:

«La Corte ha precisato in una costante giurisprudenza che una prestazione può essere considerata prestazione previdenziale se è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e se si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71» [8]

15. È evidente che la IOAW conferisce ai destinatari «una posizione legalmente definita» [9]. Ove ricorrano i requisiti previsti dalla legge, il destinatario ha diritto alla prestazione. Vero è che, nell'esaminare se ricorrano detti presupposti — ed in particolare quelli previsti dall'art. 26 della IOAW — le autorità competenti dispongono di un certo margine discrezionale. Ciò non significa tuttavia che l'erogazione della prestazione sia rimessa alla discrezionalità delle autorità.

D'altronde, non si può secondo me attribuire particolare rilevanza a questa circostanza. In udienza, il rappresentante del governo olandese ha giustamente sottolineato che in uno Stato sociale progredito non è affatto insolito che anche i destinatari di misure di assistenza sociale possano vantare un diritto all'erogazione di questa prestazione [10].

16. Ciò che detto criterio sottende si evince secondo me in modo più chiaro dalla pronuncia della Corte di giustizia nella causa *Scrivner* [11]. La causa riguardava una prestazione sociale prevista dal diritto belga a garanzia di un minimo di mezzi di sussistenza. La Corte ha dichiarato che esisteva un diritto a detta prestazione e che essa spettava a chiunque non disponesse di risorse sufficienti e non potesse procurarsele altrimenti. Nell'erogazione della prestazione occorreva pertanto

«(...) prendere in considerazione come criterio di applicazione fondamentale quello del bisogno (...) prescindendosi da ogni requisito relativo a periodi di attività professionale, di contribuzione o di iscrizione ad un qualsiasi ente di previdenza sociale competente ad assicurare un rischio particolare» [12].

La Corte ha pertanto ritenuto che la prestazione di cui trattavasi non rientrasse nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71.

Un'ulteriore precisazione si può trarre dalla sentenza *Piscitello* [13]. Con detta sentenza la

8 — Sentenza 10 marzo 1993, citata (nota 6), punto 29 della motivazione. V. anche sentenza 16 luglio 1992, causa C-78/91, Hughes (Racc. pag. I-4839, punto 15 della motivazione).

9 — Secondo la formula utilizzata nella citata sentenza Callemeyn (nota 7), punto 7 della motivazione.

10 — In Germania, ad esempio, v'è un diritto azionabile all'assistenza sociale.

11 — Sentenza 27 marzo 1985, causa 122/84 (Racc. pag. 1027).

12 — Ibidem (nota 11), punto 20 della motivazione.

13 — Sentenza 5 maggio 1983, causa 139/82 (Racc. pag. 1427).

Corte di giustizia ha dichiarato che una prestazione come la pensione sociale prevista dal diritto italiano era da ascrivere al settore della sicurezza sociale. In proposito la Corte si è fondata in particolare sul fatto che la normativa di cui trattavasi non prevedeva la «valutazione individuale, caratteristica dell'assistenza» [14].

17. Applicando questi criteri al caso di specie, si rileva anzitutto che la disciplina olandese non prevede alcun esame delle circostanze dei singoli casi. I presupposti per l'erogazione della prestazione sono tassativamente previsti dalla legge; le autorità — come già detto — non hanno in materia alcun potere discrezionale.

18. Per quanto riguarda la questione della rilevanza nel criterio del bisogno, occorre accertare in particolare in che modo, nell'erogare le prestazioni ai sensi della IOAW, viene presa in considerazione la situazione personale del destinatario. Il governo olandese — come già detto — a sostegno della propria tesi secondo la quale la IOAW non rientra nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71 si è richiamato in particolare al parallelismo tra la IOAW e la ABW. Risulta dalle sue dichiarazioni che le prestazioni erogate in forza della legge che istituisce un regime generale di assistenza sociale vengono erogate soltanto qualora l'interessato non sia in grado di provvedere autonomamente alla propria sussistenza. Nell'esame dello stato di bisogno si tiene dunque conto tanto del reddito dell'interessato quanto dei suoi altri beni. L'erogazione di prestazioni ai sensi della IOAW è invece subordinata all'unica circostanza che il *reddito* del destinatario (ed eventualmente del coniuge) non superi un determinato importo [15]. Ne consegue che la persona che possa disporre soltanto di un reddito esiguo o non abbia alcun reddito può accedere alle prestazioni ai sensi della IOAW anche qualora possegga beni considerevoli (ad esempio, beni fondiari di valore). In questo campo non v'è alcun limite — giuridico — alla generosità degli Stati membri. Mi pare peraltro dubbio che una prestazione del genere possa essere classificata nell'«assistenza sociale».

Occorre inoltre considerare la disciplina contenuta nell'art. 9, nn. 4 e 5, della IOAW. Qualora l'interessato abbia precedentemente fruito, ai sensi della Werkloosheidswet, di prestazioni che (aggiungendo ogni eventuale maggiorazione) erano inferiori a quelle da erogare ai sensi della IOAW, dette norme prevedono che le prestazioni ai sensi della IOAW siano corrispondentemente ridotte. Ciò dimostra chiaramente che la IOAW non si fonda principalmente sullo stato di bisogno dell'interessato — è infatti evidente che lo stato di bisogno non dipende dai redditi di cui l'interessato disponeva *prima* di richiedere le prestazioni ai sensi di detta legge.

19. Quest'ultima circostanza dimostra piuttosto che la IOAW ha lo scopo, per lo meno per quanto riguarda i disoccupati anziani, di continuare a garantire ai suoi destinatari, anche dopo lo scadere della durata massima prevista per le indennità dal regime generale di assicurazione disoccupazione, prestazioni di livello corrispondente o per lo meno atte

14 — Ibidem (nota 13), punto 11 della motivazione.

15 — Anche per quanto riguarda la detraibilità del reddito la IOAW prevede norme particolari, più favorevoli al destinatario rispetto a quelle della ABW (v. articolo 8 della IOAW).

ad assicurare un minimo di mezzi di sussistenza, senza rinviarli al regime generale dell'assistenza sociale. A mio parere si tratta quindi pertanto di una disciplina che chiaramente si richiama al rischio di disoccupazione previsto dall'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71. Questo nesso è rafforzato anche dalle disposizioni contenute negli artt. 26 e seguenti della IOAW, dettate allo scopo di favorire il reinserimento professionale dell'interessato. Va ricordato da ultimo che la prestazione è erogata soltanto se il destinatario non abbia ancora raggiunto i 65 anni di età (e quindi l'età della pensione).

L'obiezione del governo olandese, secondo la quale l'erogazione della prestazione ai sensi della IOAW non è collegata alla situazione di disoccupazione in sé bensì alla persistenza di detta situazione, non pare convincente. Qualunque indennità di disoccupazione viene erogata soltanto per il periodo in cui l'interessato è disoccupato. Questo argomento conferma piuttosto, al contrario, che esiste uno stretto nesso tra le prestazioni ai sensi della IOAW e lo stato di disoccupazione dell'interessato.

20. L'argomento del governo olandese secondo il quale i vantaggi erogati ai sensi della IOAW non sono prestazioni di natura contributiva merita di essere trattato brevemente. Il regolamento n. 1408/71 si applica, in forza del suo art. 4, n. 2, ai regimi di sicurezza sociale tanto contributivi quanto non contributivi, come la Corte di giustizia ha già più volte confermato [16].

21. Anche la circostanza che la IOAW non sia menzionata nella dichiarazione resa dai Paesi Bassi a norma dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71 nulla muta rispetto al fatto che questa legge, per i motivi già spiegati, rientra nell'ambito d'applicazione del regolamento. Vero è che le leggi che rientrano in tale dichiarazione vengono immediatamente ricomprese nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71 [17]. Tuttavia, come la Corte ha dichiarato, disposizioni nazionali possono rientrare nell'ambito d'applicazione del regolamento anche qualora non siano menzionate nella dichiarazione di uno Stato membro [18].

22. La prima questione dev'essere pertanto risolta nel senso che una normativa quale quella della IOAW rientra nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71.

II — *Applicabilità dell'art. 68, n. 2*

23. Poiché la IOAW, essendo riferita alla disoccupazione, rientra nella sfera di operatività del regolamento n. 1408/71, trovano applicazione nei suoi confronti le disposizioni di detto regolamento relative alla disoccupazione (artt. 67 e seguenti). In materia di calcolo delle prestazioni l'art. 68, n. 2, prima frase, del regolamento dispone quanto segue:

«L'istituzione competente di uno Stato membro la cui legislazione prevede che l'am-

16 — V., ad esempio, sentenza 24 febbraio 1987, cause riunite 379/85-381/85 e 93/86, Giletti (Racc. pag. 955, punto 7 della motivazione).

17 — Sentenza 29 novembre 1977, causa 35/77, Beerens (Racc. pag. 2249, punti 9 e 10 della motivazione).

18 — Sentenza 27 gennaio 1981, causa 70/80, Vigier (Racc. pag. 229, punto 15 della motivazione).

montare delle prestazioni varia con il numero dei familiari, tiene conto anche dei familiari dell'interessato che risiedano nel territorio di un altro Stato competente».

Occorre ricordare che ai sensi dell'art. 1, lett. f), del regolamento, il termine «familiare» designa qualsiasi persona riconosciuta come tale dalla normativa nazionale (nel caso di specie, dalla IOAW). Qualora tuttavia tale normativa consideri familiare soltanto la persona che convive con il lavoratore detta condizione si considererà soddisfatta ove la persona di cui trattasi sia prevalentemente a carico di quest'ultimo. Questi presupposti, la cui sussistenza spetta al giudice nazionale, sembrano ricorrere nel caso di specie. Le considerazioni che seguono partiranno pertanto dal presupposto che la moglie del signor Acciardi sia un familiare ai sensi dell'art. 68, n. 2.

24. Giustamente la Commissione ha sottolineato che l'applicabilità dell'art. 68, n. 2, prima frase, al caso di specie potrebbe sembrare prima facie dubbia. Questa norma si riferisce manifestamente alle legislazioni nazionali che prevedano maggiorazioni della prestazione da erogare al destinatario nel caso in cui egli abbia familiari a carico. Nel caso però del disoccupato coniugato, si rileva che le disposizioni della IOAW non prevedono maggiorazioni delle prestazioni da erogare all'interessato, bensì conferiscono al coniuge un diritto soggettivo proprio. Condivido tuttavia la tesi della Commissione secondo la quale queste peculiarità non ostano all'applicazione dell'art. 68, n. 2, prima frase. Si osservi in primo luogo che, qualora il richiedente non sia coniugato, l'importo della prestazione erogata ai sensi della IOAW è indubbiamente collegato al numero dei familiari: nel caso di lavoratori senza prole, la base netta è pari al 70% del minimo retributivo netto, laddove essa ammonta al 90% nel caso di lavoratore con prole [19]. Lo stesso vale anche nel caso in cui il richiedente sia coniugato. Vero è che la legge conferisce al coniuge del lavoratore disoccupato un diritto autonomo alla metà della prestazione da erogare (art. 4, n. 2, della IOAW). Tuttavia, come sostiene la Commissione nelle sue osservazioni scritte, non si tratta qui in realtà di un diritto autonomo, bensì di un diritto derivato del coniuge. Come si evince dall'art. 5, n. 2, della IOAW, il diritto del coniuge sorge soltanto qualora il lavoratore disoccupato abbia titolo per accedere alle prestazioni di cui alla IOAW. Il diritto del coniuge, pertanto, sorge e decade insieme al diritto del lavoratore disoccupato.

Se si tiene conto di questa interdipendenza, si evince che un lavoratore non coniugato può aspirare al massimo ad una base netta pari al 90% della retribuzione minima netta, laddove lo stesso importo ammonta per il richiedente che sia coniugato — insieme al coniuge — al 100%. L'importo delle prestazioni erogate ai sensi della IOAW è pertanto connesso al numero dei familiari ai sensi dell'art. 68, n. 2, prima frase.

25. Alla seconda questione occorre pertanto rispondere che l'art. 68, n. 2, prima frase, del regolamento n. 1408/71, deve essere interpretato nel senso che, con riferimento alle prestazioni previste da una normativa quale la IOAW, esso osta ad una norma in forza della quale le prestazioni sono calcolate senza tenere conto del coniuge che risieda nel territorio di un altro Stato membro.

19 — V. supra, paragrafo 3.

26. In udienza, il rappresentante del governo olandese ha sostenuto che sarebbe economicamente gravoso per i Paesi Bassi prendere in considerazione, all'atto dell'erogazione di prestazioni ai sensi della IOAW, anche il coniuge residente all'estero. Benché sia sicuramente inaccettabile far dipendere l'interpretazione delle norme di diritto comunitario dalle eventuali conseguenze economiche di detta interpretazione, mi sembra che questa obiezione meriti una considerazione più attenta.

Occorre rilevare in primo luogo che il rappresentante del governo olandese non è stato in grado, a seguito di un quesito posto sul punto dalla Corte, di quantificare, nemmeno approssimativamente, le temute conseguenze. Si osservi inoltre che la classificazione delle prestazioni della IOAW nella categoria delle prestazioni di previdenza sociale si fonda sulla costante giurisprudenza della Corte, che anche il legislatore olandese era tenuto a conoscere. Resta soprattutto dubbio quali possano essere precisamente gli effetti negativi di un'interpretazione del genere. Come ho già detto in udienza, la signora Acciardi ha certamente il diritto di trasferirsi presso suo marito nei paesi Bassi. Qualora essa voglia avvalersi di questo diritto non v'è dubbio che al signor Acciardi dovrebbe essere attribuito l'intero importo della prestazione di cui trattasi.

27. Più importante mi pare accertare se detta interpretazione sia compatibile con i precisi requisiti fissati dalla IOAW per l'erogazione delle prestazioni. Come abbiamo già visto, l'art. 26 della IOAW prescrive che il destinatario e il coniuge siano in via di principio obbligati a cercare un impiego. È chiaro che la signora Acciardi non sarebbe in grado di assolvere detto obbligo nei Paesi Bassi.

La Commissione ha sostenuto nelle sue osservazioni scritte che queste difficoltà potevano risolversi applicando mutatis mutandis i principi elaborati nelle sentenze *Bronzino* [20] e *Gatto* [21]. Nelle due cause si discuteva se un lavoratore migrante residente in Germania avesse diritto agli assegni familiari per figli disoccupati tra i 16 e i 20 anni anche qualora questi figli risiedessero all'estero. Il governo federale aveva sostenuto in detti procedimenti che la limitazione della prestazione ai figli residenti in Germania, prevista dal diritto tedesco, era oggettivamente giustificata. Le autorità tedesche erano in grado di procurare una formazione professionale o un posto di lavoro soltanto al giovane disoccupato che fosse a disposizione dei servizi di orientamento professionale o degli uffici di collocamento in Germania. Qualora le autorità tedesche fossero state tenute ad erogare l'assegno per figli a carico in un caso del genere, gli uffici del lavoro di un altro Stato membro non avrebbero avuto alcun particolare interesse a procurare all'interessato [22] un posto di lavoro rapidamente ed in via prioritaria.

La Corte ha dichiarato essere sufficiente che il figlio sia a disposizione dell'ufficio del lavoro dello Stato membro in cui risiede [23]. Ha respinto l'argomento del governo federale secondo il quale tale soluzione renderebbe impossibile alle autorità tedesche liberarsi dall'obbligo di versare al figlio le

20 — Sentenza 22 febbraio 1990, causa C-228/88 (Racc. pag. I-531).

21 — Sentenza 22 febbraio 1990, causa C-12/89 (Racc. pag. I-557, pubblicazione sommaria).

22 — V. relazione d'udienza nella causa Bronzino (Racc. 1990, pag. I-537).

23 — Sentenza Bronzino, citata (nota 20), punto 12 della motivazione.

prestazioni di cui trattasi procurandogli un posto di lavoro. Essa ha osservato tuttavia che questo argomento «potrebbe essere pertinente in materia di indennità di disoccupazione» [24].

Concordo con la Commissione nel ritenere che, nel caso di specie, sia sufficiente che la signora Acciardi sia a disposizione degli uffici del lavoro in Italia. La lieve riserva che si ravvisa nel citato passaggio della sentenza Bronzino non è pertinente al caso di specie, come risulta dalle seguenti considerazioni: occorre rilevare in primo luogo che prendere in considerazione il coniuge residente all'estero implica anche che si tenga conto dei suoi redditi nel calcolo delle prestazioni erogate a titolo della IOAW. È perfettamente possibile che questo metodo di calcolo sia più sfavorevole del metodo attualmente utilizzato per il lavoratore disoccupato residente nei Paesi Bassi [25]. Si osservi inoltre che i requisiti imposti al coniuge dall'art. 26, n. 1, della IOAW hanno applicazione molto limitata. Ai sensi dell'art. 26, n. 2, il coniuge è tenuto ad adempiere gli obblighi elencati al n. 1 soltanto qualora il suo reinserimento professionale possa «ragionevolmente» essere prevedibile alla luce del suo recente passato professionale; se l'ultima attività lavorativa del coniuge risale a più di due anni prima, gli obblighi di cui trattasi non gli sono assolutamente applicabili. Nel caso di specie, a differenza di quanto accadeva nelle cause Bronzino e Gatto, le autorità olandesi possono liberarsi dall'obbligo di corrispondere le prestazioni non solo procurando un posto di lavoro al coniuge ma anche altrimenti: come abbiamo visto, è sufficiente che procurino un posto di lavoro che garantisca un certo reddito al disoccupato stesso.

III — *Infrazione del divieto di discriminazione*

28. La terza questione pregiudiziale verte sull'eventuale violazione del divieto di discriminazione in base alla cittadinanza. Come la Corte ha dichiarato, il principio generale della parità di trattamento sancito dall'art. 7 del Trattato trova espressione specifica nell'art. 48 del Trattato per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Questo articolo è stato a sua volta attuato con il regolamento n. 1612/68, il cui art. 7, n. 2, dispone che il lavoratore cittadino di uno Stato membro deve godere nello Stato membro ospite degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali [26]. La terza questione pregiudiziale verte pertanto sull'interpretazione di detto art. 7, n. 2.

29. Poiché tuttavia il giudice di rinvio ha sollevato questa questione soltanto per il caso di soluzione negativa della prima questione pregiudiziale, qualora si accolga la tesi da me sostenuta non sarà necessario affrontarla. Nel caso in cui la Corte sia di parere diverso, svolgerò in via subordinata le osservazioni che seguono.

Occorre osservare che una soluzione alla terza questione si rende necessaria non solo

24 — Ibidem (nota 20), punto 14 della motivazione. Le cause Bronzino e Gatto vertevano sull'interpretazione dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71 (che riguarda le «prestazioni familiari»).

25 — Se il coniuge dispone di un reddito sufficientemente alto, il disoccupato può perdere completamente il diritto alle prestazioni della IOAW.

26 — Sentenza 18 giugno 1987, causa 316/85, Lebon (Racc. pag. 2811, punto 10 della motivazione).

nel caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale (nel caso in cui, cioè, si ritenesse che le prestazioni ai sensi della IOAW debbono qualificarsi come assistenza sociale). Come sostiene il signor Acciardi, la soluzione di detta questione sarebbe utile anche nel caso di risposta affermativa alla prima questione (come propongo) e di soluzione negativa della seconda. Per quanto riguarda questo scenario (che non approfondirò ulteriormente nel prosieguo), mi limito ad osservare che è perfettamente possibile che una prestazione rientri tanto nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71 quanto in quello del regolamento n. 1612/68 [27].

30. Ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, il lavoratore cittadino di un altro Stato membro gode, nello Stato membro in cui risiede, degli stessi «vantaggi sociali e fiscali» dei lavoratori nazionali. Per giurisprudenza costante della Corte, questa nozione abbraccia tutti i vantaggi

«che, connessi o meno ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in relazione, principalmente, alla loro qualifica obiettiva di lavoratori o al semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare pertanto atta a facilitare la loro mobilità all'interno della Comunità» [28].

Questa definizione è tanto ampia da prestarsi anche a ricomprendere le prestazioni assistenziali [29].

31. Nel caso di specie non occorre approfondire oltre la questione, dato che lo stesso governo olandese sostiene che le prestazioni ai sensi della IOAW devono essere qualificate come vantaggi ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68. Vero è che, alla fine dell'udienza, il rappresentante del governo olandese ha cercato, in modo piuttosto singolare, di relativizzare tutto ciò, sottolineando che il signor Acciardi probabilmente non era (più) un «lavoratore» ai sensi di detta norma. Accogliere tale argomento, tuttavia, nulla muterebbe, non essendovi dubbio che lo stato di disoccupazione del signor Acciardi nulla toglie alla sua qualità di lavoratore ai sensi della legge.

32. Secondo il testo della legge, la normativa olandese non si fonda sulla cittadinanza dell'interessato. Il lavoratore olandese non residente nei Paesi Bassi, infatti, non ha diritto alle prestazioni ai sensi della IOAW, quand'anche soddisfi tutte le altre condizioni. Qualora il lavoratore disoccupato e il suo

27 — V. sentenza 10 marzo 1993, citata (nota 6), punto 21 della motivazione, nonché le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs in tale causa il 16 dicembre 1992 (in particolare, paragrafi 32-34). V., anche, le mie conclusioni presentate il 12 gennaio 1993 nella causa C-310/91, Schmid (Racc. pag. I-3011, paragrafo 54 e seguenti).

28 — V., ad esempio, sentenza 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx (Racc. pag. 973, punto 20 della motivazione).

29 — V. sentenze 27 marzo 1985, causa 122/84 (citata alla nota 11) e causa 249/83 (citata alla nota 28), che riguardavano una prestazione destinata in via generale a garantire un minimo di mezzi di sussistenza.

coniuge posseggano entrambi la cittadinanza olandese, il lavoratore sarà comunque considerato persona sola ove il coniuge risieda all'estero. I richiedenti aventi cittadinanza olandese e quelli di altri Stati membri vengono pertanto trattati allo stesso modo.

33. Secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della parità di trattamento «vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma altresì qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato [30]. Poiché il problema dei familiari residenti al di fuori dei Paesi Bassi si pone essenzialmente per i lavoratori migranti» [31] si potrebbe affermare che la disciplina istituita dalla IOAW comporta una discriminazione dissimulata dei lavoratori cittadini di altri Stati membri.

34. Ritengo tuttavia che una siffatta conclusione non si giustifichi nel caso di specie, in quanto il nesso previsto dalla IOAW tra la prestazione e la residenza pare oggettivamente giustificato. Se le prestazioni ai sensi della IOAW rientrano nell'assistenza sociale [32], è ragionevole che esse siano predisposte per il sostentamento delle persone che si trovano nel territorio dello Stato interessato. Giustamente il governo olandese ha osservato come sia tipico delle normative sull'assistenza sociale fondarsi sulla residenza (o sul domicilio) dell'interessato all'interno del paese.

A norma dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68, il coniuge e determinati altri parenti del lavoratore hanno diritto di stabilirsi con lui. Ove si avvalgano di questo diritto, l'interessato ha diritto alle prestazioni previste dalla IOAW a tasso intero. Ove non se ne avvalgano, non sembra ingiusto imporre loro, eventualmente, di chiedere l'aiuto dello Stato nel quale risiedono.

35. Questa conclusione mi pare possa trovare fondamento anche nella giurisprudenza della Corte. Nella causa *Hoeckx*, ad esempio, si trattava di una prestazione non rientrante nella sfera di operatività del regolamento n. 1408/71; detta prestazione veniva erogata in forza della normativa belga ai cittadini di altri Stati membri soltanto qualora essi avessero vissuto almeno cinque anni in Belgio. Alla luce dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, la Corte ha dichiarato che «la concessione di un siffatto vantaggio sociale non può essere subordinata alla condizione di avere risieduto effettivamente nel territorio di uno Stato membro durante un periodo determinato, *qualora tale obbligo non sia imposto ai cittadini di detto Stato membro*» [33].

30 — Sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu (Racc. pag. 153, punto 11 della motivazione). Nello stesso senso, ad esempio, sentenza 8 maggio 1990, causa C-175/88, Biehl (Racc. pag. I-1779, punto 13 della motivazione) e sentenza 10 marzo 1993, citata (nota 6), punto 9 della motivazione.

31 — V. sul punto la sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna (I) (Racc. pag. 1, punto 24 della motivazione).

32 — Ricordo ancora una volta che, nell'ambito delle osservazioni svolte in via subordinata a proposito della terza questione pregiudiziale, parto appunto da questo presupposto.

33 — Sentenza 27 marzo 1985, citata (nota 28), punto 25 della motivazione (il corsivo è mio).

Nella causa *Bernini* si trattava di accertare se i Paesi Bassi fossero tenuti ad erogare talune prestazioni ad una cittadina italiana che studiava in Italia. Secondo la normativa olandese, il diritto al finanziamento degli studi spettava soltanto ai cittadini olandesi nonché agli studenti stranieri residenti nei Paesi Bassi (a determinate condizioni). Anche in tal caso la Corte ha insistito sul fatto che il requisito della residenza non era imposto ai cittadini dello Stato membro interessato (i Paesi Bassi) [34].

36. Una conferma del fatto che l'erogazione di prestazioni ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 possa essere subordinata al presupposto della residenza dell'interessato nello Stato che eroga detta prestazione è rinvenibile anche nella sentenza pronunciata nella causa *Frascogna* [35]. In quel caso, si trattava di accertare se una cittadina italiana avesse diritto ad uno speciale assegno di vecchiaia previsto dal diritto francese. La richiedente viveva in Francia presso suo figlio, che vi svolgeva un lavoro subordinato. Secondo il diritto francese, la prestazione veniva erogata ai cittadini francesi. Gli stranieri potevano avervi titolo soltanto se provenienti da uno Stato che avesse concluso un accordo di reciprocità con la Francia o se avessero risieduto in Francia per almeno 15 anni. In ogni caso, l'interessato doveva essere domiciliato in Francia.

Fondandosi sull'art. 7, n. 2, la Corte di giustizia ha dichiarato che detta norma vietava «qualsiasi discriminazione a danno degli ascendenti del lavoratore di un altro Stato membro, qualora *detti ascendenti abbiano esercitato il diritto di stabilirsi col lavoratore*, diritto loro attribuito dall'art. 10 del regolamento n. 1612/68» [36].

37. Nella causa *Commissione/Lussemburgo* [37], l'avvocato generale Jacobs ha sostenuto che il Lussemburgo avesse il diritto di subordinare l'erogazione dell'assegno di nascita alla condizione che la madre fosse domiciliata in Lussemburgo al momento della nascita [38].

38. La Commissione, per contro, ha sostenuto in udienza che il diritto del signor Acciardi poteva fondarsi anche sull'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68. A sostegno della sua tesi, si è richiamata in particolare ad una proposta di modifica di detto regolamento, presentata nel 1990 [39]. Il progetto prevede di aggiungere all'art. 7 un nuovo n. 5, avente il seguente tenore:

«Lo Stato membro in cui le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative attri-

34 — Sentenza 26 febbraio 1992, causa C-3/90 (Racc. pag. I-1071, punto 28 della motivazione).

35 — Sentenza 6 giugno 1985, causa 157/84 (Racc. pag. 1739).

36 — Ibidem (nota 35) punto 23 della motivazione (il corsivo è mio). Si noti che anche in questo caso la Corte non ha contestato il criterio di residenza in quanto tale. Piuttosto, ha sottolineato che «l'attribuzione di detto vantaggio sociale non può essere subordinata alla condizione dell'effettiva residenza nel territorio di uno Stato membro per un certo numero di anni qualora tale condizione non valga per i cittadini di un tale Stato membro» (punto 25 della motivazione).

37 — Sentenza citata (nota 6). La causa riguardava l'assegno di nascita e l'assegno di maternità previsti dal diritto lussemburghese.

38 — Conclusioni 16 dicembre 1992, paragrafo 25.

39 — Proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità dell'11 aprile 1990 (GU C 119, pag. 10.)

buiscono effetti giuridici o subordinano la concessione di vantaggi sociali o fiscali a determinati fatti o eventi tiene conto, in misura adeguata, di tali fatti o eventi verificatisi in un altro Stato membro, come se fossero accaduti sul territorio nazionale».

Mi pare che questa proposta — non ancora accolta dal legislatore — sia irrilevante ai fini della soluzione della presente causa. La concezione della Commissione condurrebbe ad annullare le differenze esistenti tra il regolamento n. 1408/71 e il regolamento n. 1612/68, differenze tuttavia esistenti [40].

39. La terza questione pregiudiziale dovrebbe pertanto essere risolta nel senso che una normativa quale quella della IOAW non costituisce una discriminazione ai sensi del regolamento n. 1612/68.

Conclusioni

40. Propongo pertanto di risolvere le questioni sollevate dal Raad van State nel modo seguente:

1) Una normativa quale quella istituita dalla Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) rientra nell'ambito d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71.

2) L'art. 68, n. 2, prima frase, del regolamento (CEE) n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che, in materia di erogazione di prestazioni previste da una legge quale la IOAW, esso osta a una disposizione in forza della quale le prestazioni sono calcolate senza tenere conto del coniuge che risieda in un altro Stato membro.

40 — V., in particolare, le mie conclusioni nella causa 375/85, Campana (Racc. 1987, pag. 2395, in particolare pag. 2403; paragrafo 39).