CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 5 marzo 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con le questioni sollevate nel presente procedimento pregiudiziale dal Social Security Commissioner si chiede nuovamente di precisare la portata degli artt. 4 e 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (in prosieguo: il « regolamento »), nella versione codificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 [1].

2. Il ricorrente nella causa principale è un cittadino britannico assicurato, in quanto lavoratore autonomo, in base al regime di previdenza sociale francese. Egli è affetto da tetraplegia totale conseguente alle ferite riportate in un incidente stradale. Dopo il suo ritorno nel Regno Unito, le autorità britanniche gli concedevano un assegno per incapacità motoria a decorrere dal 4 marzo 1981, data di presentazione della richiesta, con effetto, in linea di massima, sino al 21 agosto 2023, cioè sino al giorno precedente il compimento del 75° anno di età.

3. La legge previdenziale (« Social Security Act ») del 1975 prevede infatti, nell'art. 37 A, la concessione di un assegno per incapacità motoria per tutto il periodo nel corso del quale la vittima sia « affetta da invalidità fisica comportante un'effettiva o virtuale incapacità di deambulazione ». Il relativo regolamento di attuazione (« Mobility Allowance Regulations ») del 1975 stabilisce in termini più dettagliati i requisiti di ordine medico per la concessione di tale assegno, sui quali non vi è contestazione nella specie.

4. Il requisito della residenza o della presenza in Gran Bretagna prescritto dallo stesso regolamento pone, invece, delle difficoltà. Secondo il giudice britannico [2], il sig. Newton, trasferendosi stabilmente in Francia il 4 aprile 1984, ha perso, a decorrere da tale data, il diritto all'assegno per incapacità motoria. L'interessato ha quindi adito un Social Security Appeal Tribunal, che ha però respinto il ricorso. Avverso tale decisione egli ha proposto appello dinanzi al Social Security Commissioner che, con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, vi ha sottosposto le seguenti questioni:

« Se, nel caso di un lavoratore subordinato o autonomo che abbia acquisito, sulla base della sola legislazione vigente nel Regno Unito, il diritto all'assegno per incapacità motoria ai sensi dell'art. 37 A del " Social Security Act ", ma non possa fruire di altra prestazione in base a detta legislazione,

a) l'assegno per incapacità motoria costituisca una prestazione rientrante nel campo di applicazione dell'art. 4, n. 1, lett. b),

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 230, pag. 6.

2 — Domanda di pronuncia pregiudiziale, punto 2.

del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 senza esserne esclusa per effetto dell'art. 4, n. 4;

b) in caso di soluzione affermativa, se detto soggetto, pur risiedendo in un altro Stato membro, possa continuare a percepire l'assegno per incapacità motoria in virtù dell'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 ».

5. Si deve anzitutto rilevare, a fronte di una questione formulata in termini così diretti, come esattamente osservato dalla Commissione[3], che questa Corte ha già affermato, in ordine a domande dirette ad ottenere la qualificazione di norme nazionali con riguardo al regolamento n. 1408/71, che,

« benché nell'ambito dell'art. 177 non possa applicare la norma comunitaria ad una determinata fattispecie, e quindi non possa qualificare una legge interna rispetto a tale norma, la Corte è tuttavia competente a fornire al giudice nazionale elementi d'interpretazione del diritto comunitario, che potranno guidarlo nella valutazione degli effetti di detta legge »[4].

6. Il Social Security Commissioner domanda, dunque, in primo luogo, se la prestazione di cui trattasi rientri nella sfera d'applicazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento e non ne sia esclusa dal n. 4 dello stesso articolo. La prima disposizione precisa: « Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti: (...) b) le prestazioni di invalidità, comprese quelle dirette a conservare o migliorare la capacità di guadagno ». La seconda, invece, esclude che il regolamento si applichi all'assistenza sociale e medica.

7. È quindi indispensabile stabilire, ai fini dell'applicazione del regolamento, se la prestazione rientri nell'una o nell'altra di tali categorie: prestazioni d'invalidità o provvedimenti di assistenza sociale.

8. Il governo del Regno Unito[5] osserva che l'assegno per incapacità motoria non è compreso nella dichiarazione effettuata ai sensi dell'art. 5 del regolamento. Tale norma dispone, infatti, che « gli Stati membri menzionano, in dichiarazioni notificate e pubblicate conformemente alle disposizioni dell'art. 97, le legislazioni e i regimi di cui all'art. 4, paragrafi 1 e 2 ».

9. Anche se avete affermato[6] che la menzione di una data legge, da parte di uno Stato membro, nella propria dichiarazione dev'essere considerata come prova che le prestazioni corrisposte in base a detta legge sono prestazioni di previdenza sociale ai sensi del regolamento de quo, avete però anche ammesso[7] che

« il fatto che nella dichiarazione emessa da uno Stato membro *non*[8] si parli di una data normativa nazionale non implica che detta normativa non possa rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento »

3 — Osservazioni scritte, punto 6.

4 — Sentenza 17 giugno 1975, Coniugi F., punto 10 della motivazione (causa 7/75, Racc. pag. 675).

5 — Osservazioni scritte, punto 4.6.

6 — Sentenza 29 novembre 1977, Beerens (causa 35/77, Racc. pag. 2249, in particolare pag. 2255).

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

8 — Il corsivo è mio.

e che

« questa circostanza non è decisiva ».

10. Nella vostra giurisprudenza si afferma chiaramente [9], peraltro, che la distinzione fra prestazioni escluse e prestazioni rientranti nella sfera di applicazione del regolamento

« si basa (...) essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sui suoi scopi e sui criteri per la sua attribuzione ».

11. Al tempo stesso, è vostra giurisprudenza costante 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 d'applicazione soggettivo, degli scopi perseguiti e delle modalità d'attuazione, talune legislazioni nazionali possano rientrare al tempo stesso nell'una e nell'altra categoria » [10].

12. L'assegno per incapacità motoria previsto dal Social Security Act è riconducibile a tali due categorie di regimi? La Commissione ritiene che esso rivesta una natura ibrida [11]. Da un lato, la prestazione de qua rientrerebbe nella sfera dell'assistenza sociale per il fatto che prescinde da periodi di impiego e di contribuzione assicurativa; dall'altro, sarebbe riconducibile al settore della previdenza in quanto non adotta il criterio dello stato di bisogno e viene concessa come diritto soggettivo a coloro che siano in possesso dei requisiti per fruirne senza lasciare spazio ad una valutazione individuale e discrezionale della situazione dell'interessato.

13. Nella vostra giurisprudenza in materia di concessione di talune indennità a soggetti minorati è già stata rilevata tale riconducibilità alle due categorie di prestazioni [12], anche se le normative nazionali di cui trattavasi si collocavano nella sfera dell'assistenza sociale poiché tenevano conto dello stato di bisogno delle persone. Ciononostante, avete ritenuto essenziale il fatto che le dette normative, non avendo adottato un sistema di valutazione individuale, caratteristico dell'assistenza, conferivano ai beneficiari una posizione giuridicamente definita. In considerazione del fatto che le normative di cui trattavasi prevedevano un diritto giuridicamente tutelato alle indennità per soggetti minorati, avete concluso che esse rientravano, con riguardo alle persone di cui al regolamento n. 3, che ha preceduto il regolamento n. 1408/71, nella sfera della previdenza sociale. Nel caso dell'assegno per incapacità motoria, va rilevato che tra i requisiti per la concessione di una siffatta prestazione non compare il criterio dello stato di bisogno, il che dovrebbe consentire di riconoscere a fortiori la sua appartenenza alla sfera della previdenza sociale; come ricordato dal giudice di rinvio, il criterio fondamentale per la concessione dell'assegno de quo « fissato dall'art. 37 A del Social Secu-

9 — Sentenza 6 luglio 1978, Gillard, punto 12 della motivazione (causa 9/78, Racc. pag. 1661); sentenza 5 maggio 1983, Piscitello, punto 10 della motivazione (causa 139/82, Racc. pag. 1427).

10 — Sentenza 24 febbraio 1987, Giletti, punto 9 della motivazione (cause riunite 379/85, 380/85, 381/85 e 93/86, Racc. pag. 955); v. anche sentenza 22 giugno 1972, Frilli, punto 13 della motivazione (causa 1/72, Racc. pag. 457); sentenza 28 maggio 1974, Callemeyn, punto 6 della motivazione (causa 187/73, Racc. pag. 553); sentenza 9 ottobre 1974, Biason, punto 9 della motivazione (causa 24/74, Racc. pag. 999).

11 — Osservazioni scritte, punto 9.

12 — V. sentenza relativa alla causa 187/73, cit., punto 7 della motivazione; sentenza 13 novembre 1974, Costa/Belgio, punto 7 della motivazione (causa 39/74, Racc. pag. 1251).

rity Act del 1975 è che il richiedente sia affetto da invalidità fisica comportante un'effettiva o virtuale incapacità di deambulazione » [13].

14. Resta da verificare, quindi, se gli altri elementi che contraddistinguono tale prestazione non escludano la sua precipua caratteristica che consente di annoverarla tra le prestazioni di invalidità di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento.

15. Da un canto, essa prescinde dal versamento di contributi, ma tale elemento è irrilevante, in quanto l'art. 4, n. 2, del regolamento dispone che le prestazioni non contributive non sono escluse dalla sfera di applicazione del regolamento stesso. Avete sottolineato, in proposito, che

« la qualificazione di un assegno come prestazione previdenziale soggetta al regolamento non dipende dalle modalità del suo finanziamento » [14].

16. D'altro canto, il governo del Regno Unito osserva che l'assegno per incapacità motoria non può essere ritenuto una prestazione d'invalidità, atteso che esso non mira a compensare una diminuzione della capacità di guadagno conseguente all'invalidità [15]. È vero che può essere concesso a persone di età compresa tra i 5 e i 75 anni, a prescindere da un'incapacità lavorativa. Va rilevato, tuttavia, che l'art. 4, n. 1, lett. b), riguarda « le prestazioni di invalidità, *comprese* quelle dirette a conservare o migliorare la capacità di guadagno ». Il termine che ho riportato in corsivo conferma che le dette prestazioni, che devono intendersi nella « definizione più ampia » [16], non si applicano solamente alle incapacità lavorative.

17. Il governo del Regno Unito sostiene, infine, che l'assegno per incapacità motoria non è complementare ad altre prestazioni erogate nel Regno Unito [17]. Il giudice a quo ha osservato nell'ordinanza di rinvio che il sig. Newton non aveva diritto, in base alla normativa del Regno Unito, ad alcun'altra prestazione oltre all'assegno per incapacità motoria. La Corte si è, infatti, più volte pronunciata in ordine a fattispecie in cui l'indennità controversa era integrativa di un'altra prestazione [18]. Tale circostanza non mi sembra, tuttavia, affatto decisiva. Essa non è menzionata nel regolamento. Inoltre, da un punto di vista pratico una siffatta esigenza comporterebbe che delle norme di coordinamento dei regimi di previdenza sociale potrebbero avvalersi solamente coloro che beneficino già di una prestazione principale, il che sarebbe difficilmente compatibile con la ratio di tale sistema comunitario. Infine, voi avete già dichiarato che indennità per soggetti minorati che non siano integrative di altre prestazioni rientrano nella sfera di applicazione del regolamento [19].

18. Sono quindi del parere che una normativa nazionale che preveda un diritto, giuridicamente tutelato, all'assegno per incapacità motoria rientri, con riguardo ai soggetti di cui al regolamento n. 1408/71, nella sfera della previdenza sociale ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento medesimo.

13 — Ordinanza di rinvio pregiudiziale, punto 8.

14 — Cause riunite 379/85, 380/85, 381/85 e 93/86, cit., punto 7 della motivazione.

15 — Osservazioni scritte, punto 4.6.

16 — Causa 39/74, cit., punto 10 della motivazione.

17 — Osservazioni scritte, punto 4.6.

18 — Causa 187/73, cit., punto 11 della motivazione, e cause riunite 379/85, 380/85, 381/85 e 93/86, cit., punto 11 della motivazione.

19 — Causa 39/74, cit., punto 11 della motivazione.

19. Il giudice di rinvio chiede, in secondo luogo, se, nell'ipotesi in cui l'assegno per incapacità motoria venga considerato come una prestazione di invalidità ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento, l'art. 10 di quest'ultimo debba consentire al beneficiario di godere dell'assegno medesimo qualora risieda in un altro Stato membro.

20. L'art. 10, n. 1, del regolamento così dispone: « Salvo quanto diversamente disposto dal presente regolamento, le prestazioni in danaro per invalidità (...) acquisite in base alla legislazione di uno o più Stati membri, non possono subire alcuna riduzione, né modifica, né sospensione, né soppressione, né confisca per il fatto che il beneficiario risiede nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale si trova l'istituzione debitrice ».

21. Come avete più volte affermato, la ratio di tale disposizione è quella di « favorire la libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari tutelando gli interessati contro gli svantaggi che potrebbero derivare dal trasferimento della loro residenza da uno Stato membro ad un altro » [20].

22. La discussione verte anzitutto sulla portata della predetta disposizione: il ricorrente nella causa principale ritiene che l'art. 10, n. 1, del regolamento debba consentirgli di continuare a godere dell'assegno per incapacità motoria anche se egli risiede in un altro Stato membro, poiché la lettera della detta disposizione non gli sembra lasciare margini di « ambiguità » [21]. Il governo del Regno Unito rileva che i requisiti di residenza e di presenza enunciati dall'art. 37 A del Social Security Act non sono semplicemente diretti a fissare dei limiti alla possibilità di beneficiare della prestazione, bensì rappresentano « condizioni positive ai fini dell'acquisizione della prestazione e del diritto permanente a tale prestazione ». Orbene, l'art. 10, n. 1, non riguarderebbe i requisiti relativi alla concessione di una prestazione [22].

23. Tale distinzione non mi sembra fondata. Da un lato, consentirebbe di aggirare con molta facilità il divieto sancito dall'art. 10 del regolamento, la cui utilità verrebbe ad essere considerevolmente ridotta: basterebbe che il legislatore collocasse i requisiti di residenza fra le condizioni relative alla concessione per sfuggire a tale divieto. Dall'altro, le obiezioni formulate dal governo del Regno Unito si oppongono alla vostra giurisprudenza, secondo cui l'art. 10, n. 1, del regolamento implica che « l'interessato conserva il diritto di fruire delle pensioni, delle rendite e degli assegni acquisiti in base alla legislazione di uno o più Stati membri, anche dopo aver stabilito la propria residenza in un altro Stato membro, ma inoltre non può essergli precluso l'acquisto di un siffatto diritto per l'unico motivo ch'egli non risiede nel territorio dello Stato in cui si trova l'istituzione debitrice » [23].

24. Voi avete aggiunto, nella sentenza Giletti [24], che l'art. 10, n. 1, pone un divieto « in termini generali » e che le uniche deroghe a tale divieto devono essere « espressa-

20 — Causa 139/82, cit., punto 15 della motivazione; v. anche sentenza 7 novembre 1973, Smieja, punto 20 della motivazione (causa 51/73, Racc. pag. 1313); cause riunite 379/85, 380/85, 381/85 e 93/86, cit., punto 14 della motivazione.

21 — Osservazioni scritte, punto 10.

22 — Osservazioni scritte, punti 5.5 e 5.6.

23 — Cause riunite 379/85, 380/85, 381/85 e 93/86, cit., punto 15 della motivazione; v. anche sentenza 10 giugno 1982, Camera in Caracciolo, punto 14 della motivazione (causa 92/81, Racc. pag. 2213); sentenza 23 ottobre 1986, Van Roosmalen, punto 39 della motivazione (causa 300/84, Racc. pag. 3097).

24 — Cit., punto 16 della motivazione.

mente autorizzate dalla normativa comunitaria ». Al momento non risulta che vi sia alcuna deroga a tale norma. La Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento volta ad impedire che talune prestazioni, tra le quali l'assegno per incapacità motoria, vengano corrisposte in uno Stato membro diverso da quello cui appartiene l'ente debitore [25], ma tale novella non è stata emanata. Nell'ambito di una causa per inadempimento avete recentemente sottolineato in un obiter dictum relativo a tale proposta [26] che la circostanza che essa sia stata sottoposta al Consiglio non fa venir meno gli obblighi dettati dalle disposizioni comunitarie vigenti. Ne deriva, come riconosce peraltro la Commissione [27], che il regolamento dev'essere interpretato nella sua forma attuale alla luce della giurisprudenza della Corte.

25. Il rappresentante del governo del Regno Unito ha osservato, inoltre, nell'ambito della fase orale, che, ove si ammettesse per tali prestazioni l'inapplicabilità dei requisiti di residenza, ne « deriverebbero conseguenze sorprendenti », in quanto il sig. Newton, risiedendo in Francia, potrebbe godere dell'assegno per incapacità motoria in base alla normativa britannica e dell'indennità per minorati in base a quella francese. Egli ha aggiunto che il sig. Newton potrebbe a quel punto stabilirsi anche sul territorio di un terzo Stato membro e cumulare tre prestazioni.

26. Tale argomento, rivelatore di una legittima preoccupazione degli Stati membri [28], non è tuttavia sufficiente a svuotare del suo significato l'art. 10, il quale deve trovare applicazione salvo deroga espressa prevista dalla normativa comunitaria [29]. Al contrario, nulla vieta agli Stati membri, ove intendano impedire o ridurre le possibilità di cumulo, di predisporre gli opportuni correttivi nei rispettivi ordinamenti nazionali, ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento.

27. Infine la Commissione ha dedotto, nell'ambito della fase orale, un ultimo argomento cui il rappresentante del Regno Unito ha aderito solamente in subordine. Secondo la Commissione, l'assegno per incapacità motoria, prestazione di carattere non contributivo, potrebbe essere esportato al di fuori dello Stato membro in cui ha sede l'ente debitore unicamente nell'ipotesi in cui l'interessato abbia svolto attività lavorativa nello Stato medesimo. Tale ulteriore condizione sembra dettata dal timore che un cittadino comunitario possa richiedere prestazioni previste in Stati membri nei quali non abbia mai né svolto attività lavorativa né vissuto al fine di ottenerne l'erogazione nel territorio di un altro Stato membro in cui risieda.

28. È pur vero che l'orientamento giurisprudenziale [30], secondo cui non può essere

« precluso l'acquisto di un siffatto diritto per l'unico motivo che l'interessato non risiede nel territorio dello Stato in cui si trova l'istituzione debitrice »,

preso alla lettera, potrebbe lasciar intendere che non sia postulato alcun vincolo tra l'interessato e lo Stato membro in cui sia richiesta la prestazione. Una siffatta interpreta-

25 — GU C 240 del 21.9.1985, pag. 6.

26 — V. sentenza 12 luglio 1990, Commissione/Repubblica francese, punto 19 della motivazione (causa C-236/88, Racc. pag. I-3163).

27 — Osservazioni scritte, punto 18 della motivazione.

28 — V. la posizione del governo belga, osservazioni scritte, punto 2.3.

29 — Cause riunite 379/85, 380/85, 381/85 e 93/86, cit., punto 16 della motivazione.

30 — Cit., v. nota 23.

zione sarebbe eccessiva ed andrebbe al di là dello scopo che voi attribuite all'art. 10 del regolamento, che è quello di « favorire la libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari, tutelando gli interessati contro gli svantaggi che potrebbero derivare dal trasferimento della loro residenza da uno Stato membro ad un altro »[31]. Tale norma si colloca, dunque, in un contesto particolare e non può essere invocata nella fattispecie anomala descritta dalla Commissione.

29. Si deve ricordare, inoltre, che l'art. 10 riguarda le prestazioni acquisite « in base alla legislazione di uno o più Stati membri » e non quelle acquisite in qualità di lavoratore in base alla legislazione di uno o più Stati membri. Nella citata sentenza 5 maggio 1983, Piscitello[32], avete d'altronde riconosciuto che una cittadina comunitaria poteva esportare una prestazione acquisita in Italia sebbene non avesse mai svolto attività lavorativa in tale Stato membro. L'essenziale era che non fosse in contestazione il suo status di lavoratore comunitario o di familiare di un lavoratore comunitario[33].

30. Orbene, non sembra che vi sia alcuna contestazione in ordine allo status di lavoratore comunitario del sig. Newton, il quale ha svolto attività lavorativa in Francia[34]. Conseguentemente, egli rientra fra i soggetti di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento, ai quali questo si applica. Inoltre, l'ostacolo da lui incontrato sembra chiaramente derivare da un trasferimento di residenza da uno Stato membro ad un altro. Questi sono i due unici elementi la cui verifica compete al giudice nazionale.

31. Si deve dunque riconoscere che l'assegno per incapacità motoria rientra fra le prestazioni in ordine alle quali l'art. 10, n. 1, del regolamento prevede l'inapplicabilità dei requisiti di residenza qualora il beneficiario non risieda più sul territorio dello Stato membro in cui ha sede l'ente debitore.

32. Conseguentemente, vi suggerisco di dichiarare che:

« 1) L'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, dev'essere interpretato nel senso che esso si applica ad un assegno per incapacità motoria, cioè ad una prestazione a favore di persone minorate corrisposta in base alla normativa di uno Stato membro cui sia stato soggetto un lavoratore dipendente o autonomo cittadino di uno Stato membro, purché tale prestazione attribuisca al beneficiario una posizione giuridicamente definita, indipendentemente da qualsiasi valutazione individuale e discrezionale delle esigenze o situazioni personali, caratteristica dell'assistenza sociale, di cui all'art. 4, n. 4, del regolamento medesimo.

31 — Causa 139/82, cit., punto 15 della motivazione.

32 — Citata.

33 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Mancini, punto 7.

34 — Ordinanza di rinvio, punto 7.

2) L'art. 10 del regolamento n. 1408/71 deve essere interpretato nel senso che il beneficio di una siffatta prestazione non può essere revocato ad un lavoratore comunitario in base al solo motivo che questi non risiede più nel territorio dello Stato membro in cui ha sede l'ente debitore ».