CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 21 febbraio 1995 *

Introduzione

1. Nei presenti procedimenti sono state proposte alla Corte quattro questioni pregiudiziali concernenti il 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 [1].

In seguito alle osservazioni presentate in udienza dal governo spagnolo è però sorta la questione se la Corte sia competente a risolvere le questioni pregiudiziali sottopostele.

Fatti

2. Ai sensi della legge spagnola 2 agosto 1984, n. 31, sulla tutela dei disoccupati (in prosieguo: la «legge n. 31/84»), nel contesto dell'erogazione di sussidi di disoccupazione viene operata una distinzione fra prestazioni fondate su un obbligo contributivo, ai sensi del titolo I della legge, e sussidi non connessi al previo versamento di contributi da parte del disoccupato, ai sensi del titolo II, capitolo I, della legge. Infine la legge prevede, al titolo II, capitolo II, una prestazione denominata «asistencia sanitaria» che può essere ottenuta a talune condizioni qualora il richiedente non possieda i requisiti per l'ottenimento di un sussidio di disoccupazione a carattere contributivo ovvero a carattere assistenziale.

3. I ricorrenti nella causa principale, i signori Teresa Zabala Erasun, Francisco Casquero Carrillo e Elvira Encabo Terrazos (in prosieguo: «Zabala e altri»), sono cittadini spagnoli e hanno prestato attività lavorativa subordinata in Francia in vari periodi. Avendo perso il lavoro in Francia, ricevevano su domanda sussidi di disoccupazione del tipo contributivo ai sensi del titolo I della legge n. 31/84.

Scaduto il periodo in cui avevano diritto alle prestazioni contributive, i ricorrenti chiedevano il sussidio di disoccupazione di cui al titolo II, capitolo I, della legge n. 31/84. Le domande venivano però respinte dall'Insti-

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2 nella versione di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6), modificato da ultimo con regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1249 (GU L 136, pag. 28).

tuto Nacional de Empleo spagnolo (in prosieguo: l'«INEM») in quanto il Regno di Spagna nella dichiarazione ex art. 5 del regolamento n. 1408/71, relativa alle prestazioni nazionali comprese nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento, aveva ammesso solo le prestazioni fondate su un obbligo contributivo, mentre le prestazioni non subordinate al previo versamento di contributi da parte del lavoratore non erano menzionate nella dichiarazione [2].

Questioni pregiudiziali

Zabala e altri hanno pertanto presentato ricorsi contro l'INEM. Le cause sono attualmente pendenti dinanzi al giudice d'appello, il Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco. Nell'ambito della trattazione delle cause in secondo grado, tale giudice ha sottoposto alla Corte le seguenti quattro questioni:

«1) Se la dichiarazione notificata dal Regno di Spagna alla Presidenza del Consiglio delle Comunità europee e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 22 aprile 1987 configuri una norma le cui difficoltà interpretative non debbano essere risolte dal giudice ordinario nazionale.

2) Se, in caso affermativo, debba essere considerata giuridicamente valida l'esclusione risultante da detta comunicazione, che omette di menzionare i sussidi assistenziali di disoccupazione disciplinati dalla normativa spagnola.

3) Se invece, escludendosi l'interpretazione sopra indicata, si debba sanzionare l'omissione intendendo che la dichiarazione notificata dal governo spagnolo, pur non disponendo in merito a detta variante di tutela, tacitamente la include e la aggiunge alle altre espressamente elencate.

4) Se, escluse le due precedenti interpretazioni, si debba ritenere che il silenzio della comunicazione del Regno di Spagna non intenda escludere definitivamente la tutela assistenziale della disoccupazione, ma differire la sua copertura ad altro momento, ancora da determinarsi».

4. Dopo il rinvio alla Corte delle citate questioni pregiudiziali da parte del Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco, il governo spagnolo

2 — La dichiarazione è pubblicata nella GU 1987, C 107, pag. 1.

versava le prestazioni richieste. Esso ha inoltre reso una dichiarazione ex art. 5, conformemente all'art. 97 del regolamento n. 1408/71, da cui risulta che le prestazioni di cui trattasi sono ricomprese nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento [3].

5. Pertanto l'INEM ha concluso per l'accoglimento delle domande di Zabala e altri e ha richiesto al Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco di ritirare le questioni pregiudiziali.

Il giudice a quo con ordinanza 19 maggio 1994 ha invece confermato il rinvio pregiudiziale contestualmente negando la possibilità per il governo spagnolo di concludere il procedimento accogliendo le domande di Zabala e altri. Dall'ordinanza 19 maggio 1994 risulta infatti che un procedimento in secondo grado come quello di cui alla causa principale è sottratto, a norma del diritto processuale spagnolo, alla libera disposizione delle parti. Il Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco ha inoltre affermato che

«(...) il controverso interesse — indissociabile dal trattamento della questione pregiudiziale — esula dall'ambito del dibattito instaurato fra le parti e trascende la situazione particolare costituita dalla lite. Il rinvio alla Corte di giustizia delle Comunità europee riguarda questioni relative all'applicazione degli artt. 3, n. 1, 4, nn. 1 e 2, 5 e 97 del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971. Esso è volto a realizzare il recepimento delle dette norme di diritto comunitario derivato e ad ottenere ulteriori informazioni integrative che, una volta precisato il loro reale significato, costituiscano parte del contenuto precettivo delle citate disposizioni».

Regolamento n. 1408/71

6. La questione delle prestazioni sociali degli Stati membri comprese nel regolamento n. 1408/71 è disciplinata dall'art. 4 del regolamento. Ai sensi del n. 1 del detto articolo il regolamento si applica fra l'altro

«a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti

(...)

g) le prestazioni di disoccupazione

(...)».

3 — La dichiarazione modificata è pubblicata nella GU 1993, C 321, pag. 2.

Il n. 2 di tale disposizione precisa che tutti i regimi previdenziali generali e speciali rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento a prescindere dal fatto che siano contributivi o non contributivi. Tuttavia il regolamento non comprende l'assistenza pubblica sociale e medica (v. n. 4).

Ai sensi dell'art. 5 gli Stati membri menzionano fra l'altro, in dichiarazioni notificate e pubblicate conformemente alla procedura di cui all'art. 97, le legislazioni e i regimi di cui all'art. 4, n. 1.

Procedimento dinanzi alla Corte

7. Il governo spagnolo ha sostenuto che la dichiarazione modificata del Regno di Spagna relativa al regolamento n. 1408/71 a suo parere non ha solo efficacia per il futuro, ma implica che il governo spagnolo considera che attualmente le prestazioni di disoccupazione spagnola continuano ad essere comprese nell'art. 4, n. 1, lett. g), del regolamento n. 1408/71 a prescindere dal fatto che siano contributive o meno.

Alla luce di queste considerazioni e tenendo conto del fatto che le prestazioni controverse sono state erogate, il governo spagnolo ha sostenuto che la causa è ora divenuta priva di oggetto e che pertanto la Corte di giustizia dovrebbe dichiarare l'inammissibilità delle questioni sollevate. Infatti la soluzione della Corte non potrebbe incidere in nessun modo sulla controversia concreta né su future cause relative ai sussidi di disoccupazione di cui al titolo II, capitolo I, della legge n. 31/84 e, sulla scorta della sua giurisprudenza nelle cause Foglia/Novello [4], dovrebbe astenersi dal pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali.

8. Con riferimento alle osservazioni del governo spagnolo, la Commissione non ha inteso opporsi ad una dichiarazione di inammissibilità delle questioni da parte della Corte, in quanto, anche a suo parere, la soluzione delle dette questioni non è necessaria per dirimere la presente controversia né controversie future. Qualora la Corte dovesse dichiararsi competente a risolvere le questioni pregiudiziali, la Commissione sostiene che le prestazioni di cui trattasi rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71.

Ammissibilità

9. Secondo l'abbondante e consolidata giurisprudenza della Corte

4 — Sentenze 11 marzo 1980, causa 104/79 (Racc. pag. 745), e 16 dicembre 1981, causa 244/80 (Racc. pag. 3045).

«Spetta (...) *solo* ai giudici nazionali cui è stata sottoposta la controversia e a cui incombe la responsabilità della decisione giudiziaria valutare tenendo conto delle specificità di ogni causa sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale all'emanazione della loro sentenza sia la rilevanza delle questioni che essi sottopongono alla Corte» (il corsivo è mio) [5].

La Corte ha affermato nello stesso senso che ciò non varrebbe solo nei casi in cui risulti che il procedimento di cui all'art. 177 del Trattato è stato sviato dal suo scopo e, in realtà, mira a indurre la Corte a statuire mediante una lite artefatta, oppure sia evidente che non può applicarsi la disposizione di diritto comunitario presentata all'interpretazione della Corte [6].

10. Un rinvio pregiudiziale, ai sensi della giurisprudenza della Corte, non è privo di qualunque collegamento con il merito della causa principale solo perché si ritiene, sulla scorta di quanto esposto alla Corte, che la controversia che ha dato luogo alle questioni pregiudiziali non esista, o abbia cessato di esistere [7]. Pertanto il fatto che il governo spagnolo abbia concesso le prestazioni richieste non è di per sé rilevante per la questione se la Corte sia competente a pronunciarsi sulle questioni sollevate.

Altresì irrilevante è il fatto che il governo spagnolo effettui anche per il futuro, in cause analoghe, un'interpretazione in forza della quale le prestazioni previdenziali controverse rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71 in modo da evitare l'insorgere di controversie di questo tipo. Infatti l'art. 177, fondato sulla cooperazione e su una chiara suddivisione dei compiti fra i giudici nazionali e la Corte, non consente a quest'ultima di sindacare la motivazione dell'ordinanza di rinvio e la rilevanza delle questioni sollevate [8].

11. Inoltre va notato che solo supponendo che la dichiarazione modificata sia vincolante rispetto all'applicazione del regolamento n. 1408/71 ed abbia efficacia retroattiva è possibile presumere che non sorgeranno controversie analoghe. La questione se la detta dichiarazione abbia siffatta efficacia non è però una questione formale bensì di merito.

5 — V. sentenza 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi (Racc. pag. 3763), e le corrispondenti sentenze 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni (Racc. pag. I-3695, punto 10), 28 novembre 1991, causa C-186/90, Durighello (Racc. pag. I-5773, punto 8), 25 maggio 1993, causa C-197/91, FAC (Racc. pag. I-2639, punto 12), e 2 giugno 1994, causa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs (Racc. pag. I-2305, punto 18).

6 — V. sentenza 8 novembre 1990, causa C-231/89, Gmurzynska (Racc. pag. I-4003, punto 23), e nello stesso senso ordinanza 26 gennaio 1990, causa C-286/88, Falciola (Racc. pag. I-191, punto 6), sentenze 16 giugno 1981, causa C-126/80, Salonia (Racc. pag. 1563, punto 6), e 16 luglio 1992, causa C-67/91, Asociación Española de Banca Privada e a. (Racc. pag. I-4785, punto 26).

7 — V., ad esempio, sentenze 13 marzo 1979, causa 86/78, Peureux (Racc. pag. 897, punto 6), e 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini (Racc. pag. I-1071, punto 10).

8 — V. sentenza 23 aprile 1991, causa C-297/89, Ryborg (Racc. pag. I-1943, punto 9), e nello stesso senso le sentenze 20 maggio 1976, causa 111/75, Mazzalai (Racc. pag. 657, punto 9), e 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke (Racc. pag. I-4871, punto 24).

12. Io non ritengo che il presente procedimento sia una controversia artefatta, come nel caso delle cause Foglia/Novello. Nel caso di specie non si tratta infatti della pronuncia della Corte su artifici processuali utilizzati dalle parti per ottenere che essa si pronunci su determinati problemi di diritto comunitario che non corrispondono ad una necessità oggettiva inerente alla soluzione di una controversia.

Anzi, il governo spagnolo ha chiesto al giudice nazionale di ritirare le questioni pregiudiziali e alla Corte di dichiararne l'inammissibilità.

13. Infine non è dato desumere dall'ordinanza del giudice a quo, in cui si conferma la richiesta di pronuncia pregiudiziale sulle questioni sollevate, né dalle osservazioni presentate in udienza che nessuna delle tre cause che hanno dato origine ai rinvii pregiudiziali di cui trattasi non sia più pendente. Non è quindi possibile dichiarare l'inammissibilità delle questioni sollevate adducendo che la sentenza pregiudiziale non verrebbe presa in considerazione [9].

14. Pertanto ritengo che la Corte non debba astenersi dal risolvere le questioni sollevate.

9 — V., in proposito, sentenze 4 ottobre 1991, causa C-159/90, Grogan e a. (Racc. pag. I-4685, punto 12), 21 aprile 1988, causa 338/85, Pardini (Racc. pag. 2041, punto 11), e 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias (Racc. pag. I-4673, punto 18).

La valenza giuridica delle dichiarazioni degli Stati membri ex art. 5, conformemente all'art. 97

15. Con la prima e la seconda questione pregiudiziale il Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco intende accertare in particolare se la dichiarazione di uno Stato membro ex art. 5 del regolamento n. 1408/71 sia determinante per stabilire quali prestazioni previdenziali di uno Stato membro rientrino nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento.

16. Il fatto che uno Stato membro abbia menzionato una determinata legge nella sua dichiarazione va considerato, sulla scorta della giurisprudenza della Corte, prova del fatto che le prestazioni erogate in conformità alla detta legge sono prestazioni previdenziali ai sensi del regolamento n. 1408/71 [10].

17. La Corte non ha ancora avuto occasione di stabilire se la dichiarazione di uno Stato membro debba altresì considerarsi prova del fatto che le prestazioni erogate conformemente ad una legge citata nella dichiarazione e maturate prima della pubblicazione della

10 — V. sentenza 29 novembre 1977, causa 35/77, Beerens (Racc. pag. 2249, punto 9).

dichiarazione stessa siano prestazioni previdenziali ai sensi del regolamento n. 1408/71.

A mio parere è però sostanzialmente indubbio che la questione va risolta in tal senso. La valenza giuridica della dichiarazione degli Stati membri ex art. 5 del regolamento non ha in realtà, come ha sottolineato la Corte con la parola «prova», natura dispositiva, bensì integra unicamente una circostanza di fatto che determina il rapporto che ha continuato a sussistere fra le prestazioni di cui trattasi e il regolamento n. 1408/71.

18. Ne consegue che la dichiarazione modificata del Regno di Spagna, come pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, serie C, il 27 novembre 1993, deve considerarsi prova del fatto che i regimi previdenziali citati nella detta dichiarazione sono stati inclusi nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71 sin dal momento della loro attuazione.

19. Pertanto, a mio parere è superfluo pronunciarsi sulla questione, che ora è divenuta storica ed ipotetica, se l'omessa menzione delle prestazioni di cui trattasi nella dichiarazione del Regno di Spagna implichi che le dette prestazioni non rientravano nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71 [11].

Conclusioni

20. Propongo pertanto alla Corte di risolvere come segue le questioni sollevate:

«La dichiarazione del Regno di Spagna in forza dell'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, nella versione modificata pubblicata il 27 novembre 1993,

11 — Tuttavia, in mancanza della dichiarazione, non sarebbe stato difficile affermare che le prestazioni rientravano nell'art. 4, n. 1, lett. g). Esse vengono erogate conformemente a criteri chiari determinati per legge, senza che le competenti autorità nazionali possano sindacare le esigenze personali di ogni singolo richiedente; analogamente le prestazioni di cui trattasi riguardano rischi espressamente previsti dall'art. 4, n. 1.

deve considerarsi prova del fatto che le prestazioni in essa menzionate rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento (CEE) n. 1408/71 a prescindere dal fatto che siano maturate prima ovvero dopo la pubblicazione della dichiarazione modificata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*».