SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)
15 giugno 1995 *

Nei procedimenti riuniti C-422/93, C-423/93 e C-424/93,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco (Spagna) nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

Teresa Zabala Erasun

e

Instituto Nacional de Empleo,

e fra

Elvira Encabo Terrazos

e

Instituto Nacional de Empleo,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

e fra

Francisco Casquero Carrillo

e

Instituto Nacional de Empleo,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 4, n. 1, lett. g), e n. 2, 5 e 97 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, nella versione coordinata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6),

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dai signori P.J.G. Kapteyn, presidente di sezione, C.N. Kakouris (relatore) e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: M.B. Elmer
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate per la Commissione delle Comunità europee dai signori C. Docksey, membro del servizio giuridico, e J. Juste Ruiz, funzionario a disposizione del servizio giuridico della Commissione in forza del regime di distacco dei funzionari nazionali, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo spagnolo, rappresentato dalla signora C. Calvo Díaz, abogato del Estado, in qualità di agente, e della Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori C. Docksey e J. Juste Ruiz, all'udienza del 12 gennaio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 febbraio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con tre ordinanze, le prime due in data 1° giugno 1993 e la terza in data 22 giugno 1993, pervenute alla Corte il 15 ottobre successivo, il Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco (Spagna) ha sollevato, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni pregiudiziali, relative all'interpretazione degli artt. 4, n. 1, lett. g), e n. 2, 5 e 97 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, nella versione coordinata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6).

2 Le questioni sono sorte nell'ambito di controversie fra la signora Teresa Zabala Erasun, la signora Elvira Encabo Terrazos, il signor Francisco Casquero Carrillo e l'Instituto Nacional de Empleo (in prosieguo: l'«INEM») in ordine al diniego di concessione del sussidio di disoccupazione di tipo assistenziale da essi richiesto.

3 In Spagna, la Ley de Protección por Desempleo 2 agosto 1984, n. 31 (legge sulla tutela dei disoccupati, BOE n. 186 del 4 agosto 1984, pag. 4009 in prosieguo: la «legge n. 31/84»), contiene nel titolo I disposizioni relative alle prestazioni di disoccupazione di tipo contributivo e nel titolo II disposizioni relative alle prestazioni di assistenza sociale.

4 I ricorrenti nella causa principale, cittadini spagnoli, hanno lavorato durante vari periodi nella zona frontaliera francese, in prossimità della provincia spagnola di Guipúzcoa ove risiedono.

5 Divenuti disoccupati, chiedevano e ottenevano dall'INEM prestazioni di disoccupazione di tipo contributivo previste nel titolo I della legge n. 31/84.

6 Scaduto il periodo durante il quale avevano diritto a tali prestazioni, chiedevano all'INEM di fruire del sussidio di disoccupazione di tipo assistenziale, previsto nel titolo II della medesima legge, ma le domande venivano respinte.

7 Essi presentavano quindi ricorsi dinanzi al Juzgado de lo Social della provincia di Guipúzcoa. I ricorsi venivano respinti con sentenze 8 ottobre 1990, 21 novembre 1990 e 14 maggio 1991, in quanto nella dichiarazione trasmessa dal Regno di Spagna al presidente del Consiglio delle Comunità europee ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71 (GU 1987, C 107, pag. 1) erano menzionate unicamente le prestazioni di disoccupazione di tipo contributivo di cui al titolo I della legge n. 31/84, con esclusione delle prestazioni di tipo assistenziale di cui al titolo II della medesima legge.

8 Gli interessati interponevano appello dinanzi al Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco, il quale ha deciso di sospendere

i procedimenti nelle tre cause e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«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».

9 Dopo il deferimento delle dette questioni alla Corte da parte del Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco, le prestazioni richieste sono state versate agli interessati e il Regno di Spagna ha notificato una dichiarazione conformemente agli artt. 5 e 97 del regolamento n. 1408/71, in forza della quale le prestazioni di disoccupazione di tipo assistenziale rientrano nel campo di applicazione ratione materiae del regolamento (GU 1993, C 321, pag. 2). Stando così le

cose, l'INEM ha chiesto al Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco di ritirare le questioni sollevate.

10 La Corte, informata il 30 marzo 1994 dal Regno di Spagna che la causa dinanzi al giudice nazionale si orientava verso la rinuncia agli atti, ha chiesto a quest'ultimo se manteneva la domanda pregiudiziale.

11 Il giudice a quo ha risposto che intendeva mantenere le questioni. Alla risposta ha allegato tre ordinanze 19 maggio 1994, che contengono una motivazione inerente, in particolare, al mantenimento delle questioni pregiudiziali.

12 La motivazione di tali ordinanze solleva una questione preliminare relativa alla competenza della Corte. Essa va risolta prima di affrontare le questioni pregiudiziali.

13 Secondo la giurisprudenza della Corte (v. sentenza 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia, Racc. pag. 1563, punto 6), l'art. 177 del Trattato, basato sulla netta separazione tra le funzioni dei giudici nazionali e quelle della Corte, non consente a quest'ultima di sindacare la motivazione del provvedimento di rinvio.

14 Spetta infatti soltanto ai giudici nazionali che sono investiti della controversia e devono assumersi la responsabilità della futura pronuncia pregiudiziale valutare, in riferimento alle particolarità di ciascuna causa, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per poter emettere la loro sentenza quanto la rilevanza delle questioni che essi sottopongono alla Corte (v., ad esempio, sentenza 18 giugno 1991, causa C-369/89, Piageme e a., Racc. pag. I-2971, punto 10).

15 Tuttavia, esercitando tale potere di valutazione, il giudice nazionale adempie, in collaborazione con la Corte di giustizia, ad una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire la legalità nell'applicazione e nell'interpretazione del Trattato. Pertanto, i problemi che possono derivare dall'esercizio, da parte del giudice nazionale, del suo potere di valutazione nonché i rapporti che egli ha con la Corte nell'ambito dell'art. 177 sono esclusivamente disciplinati dalle norme del diritto comunitario (v. sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia/Novello, Racc. pag. 3045, punto 16).

16 Ora, se è vero che la Corte deve potersi rimettere, nella maniera più ampia, all'apprezzamento del giudice nazionale in ordine alla necessità delle questioni sottopostele, essa deve essere posta in grado di esprimere qualsiasi valutazione concernente l'espletamento della propria funzione, particolarmente al fine di verificare, se del caso, come vi è tenuto qualsiasi giudice, la propria competenza (medesima sentenza, punto 19).

17 Inoltre, sebbene, secondo il sistema dell'art. 177, sia compito del giudice nazionale valutare la necessità di ottenere la soluzione delle questioni di interpretazione sollevate in ordine alle circostanze di fatto e di diritto che caratterizzano le controversie di merito, spetta tuttavia alla Corte esaminare, ove necessario, le condizioni in cui essa viene adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza (stessa sentenza, punto 21).

18 Nella fattispecie di cui alle cause principali, le ordinanze 19 maggio 1994 vertono su due punti.

19 Il primo integra una domanda dell'INEM, appellato, volta ad ottenere il versamento agli atti della dichiarazione di modifica notificata dal Regno di Spagna

conformemente agli artt. 5 e 97 del regolamento n. 1408/71 e in forza della quale le prestazioni controverse rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae del detto regolamento.

20 Il governo spagnolo ha confermato in udienza l'efficacia retroattiva della detta dichiarazione di modifica. Sarebbe pertanto priva di oggetto la domanda di interpretazione nella parte in cui riguarda il fatto che, nella precedente dichiarazione, il Regno di Spagna aveva omesso di prendere in considerazione le prestazioni controverse.

21 Nelle ordinanze del giudice nazionale viene ammessa e versata agli atti la citata dichiarazione di modifica del Regno di Spagna, ma il giudice a quo non ne ha dedotto l'estinzione del procedimento.

22 Il secondo punto si riferisce ad una dichiarazione di acquiescenza dell'INEM al ricorso di «suplicación», la quale consiste nel riconoscere la fondatezza delle domande degli appellanti e nell'accoglierle. Tale acquiescenza solleva la questione dell'estinzione del procedimento, che implicherebbe il ritiro delle questioni pregiudiziali da parte del giudice a quo.

23 Quest'ultimo non accetta nelle sue decisioni l'acquiescenza dell'INEM alle domande degli appellanti. La motivazione è articolata sotto un duplice profilo.

24 In primo luogo, l'acquiescenza può essere accettata unicamente se il giudice è in grado di pronunciarsi validamente sulla situazione giuridica controversa. Ora, il

giudice del rinvio avrebbe «cessato di essere competente a pronunciarsi, almeno per il momento, a causa dell'effetto del rinvio pregiudiziale, ex art. 177, n. 2, del Trattato di Roma».

25 In secondo luogo, l'acquiescenza può essere accettata solo se la parte acquiescente ha il potere di disporre del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo effettivamente tutelato. Pertanto tale interesse non dovrebbe avere una rilevanza tale da non poter essere soddisfatto mediante acquiescenza. Ora, secondo il giudice a quo, sarebbe assodato che l'interesse controverso, indissociabile dall'esame della questione pregiudiziale, esula dai limiti del dibattito fra le parti e trascende la specificità della situazione su cui si controverte nelle cause principali. Il rinvio alla Corte riguarderebbe punti inerenti all'applicazione dell'art. 3, n. 1, dell'art. 4, nn. 1 e 2, e degli artt. 5 e 97 del regolamento n. 1408/71. Esso sarebbe volto ad ottenere che la Corte definisca la portata di tali norme di diritto comunitario derivato e fornisca un'integrazione o una chiarificazione atta a configurare parte del contenuto precettivo delle citate disposizioni.

26 In altri termini, il giudice proponente non potrebbe accettare l'acquiescenza, accertare l'estinzione del procedimento e ritirare le questioni pregiudiziali, anzitutto perché la causa non sarebbe più dinanzi ad esso pendente bensì oggetto di rinvio dinanzi alla Corte e, in secondo luogo, perché le questioni avrebbero una rilevanza che travalica il dibattito fra le parti, in quanto l'interpretazione fornita dalla Corte avrebbe una portata generale.

27 Si deve rilevare che i due punti di questa motivazione non rientrano nel diritto nazionale bensì nell'interpretazione dell'art. 177 del Trattato, le cui disposizioni sono tassativamente vincolanti per il giudice nazionale (v. sentenza 16 gennaio 1974, causa 166/73, Rheinmühlen, Racc. pag. 33, punto 3).

28 Quanto al primo punto, emerge sia dal dettato sia dal sistema dell'art. 177 del Trattato e dell'art. 20 dello Statuto della Corte che gli organi giurisdizionali nazionali hanno la facoltà di adire la Corte in via pregiudiziale solo se è pendente dinanzi ad essi una controversia (v. sentenza 21 aprile 1988, causa 338/85, Pardini, Racc. pag. 2041, punto 11). Nel caso di un rinvio pregiudiziale, viene trasmessa alla Corte unicamente la domanda di interpretazione o la domanda di accertamento di validità, senza trasferimento del procedimento. Pertanto la causa resta devoluta al giudice nazionale e continua ad essere pendente dinanzi ad esso. Vi è solo sospensione del procedimento dinanzi ad esso pendente fino a quando la Corte si sia pronunciata sulla questione pregiudiziale.

29 Quanto al secondo punto della motivazione, va osservato che la ratio del rinvio pregiudiziale, e quindi della competenza della Corte, non consiste nell'esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche (v. la citata sentenza Foglia, punto 18), bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia.

30 Pertanto il diritto comunitario non osta a che il giudice a quo constati, in forza del suo diritto nazionale, che vi è stata acquiescenza alle domande degli appellanti e che ciò ha eventualmente comportato l'estinzione delle cause principali. Finché il giudice a quo non abbia accertato che, in forza del suo diritto nazionale, l'acquiescenza non ha comportato siffatta estinzione, la Corte non è competente a pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali.

Sulle spese

31 Le spese sostenute dal governo spagnolo e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quarta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal Superior de Justicia della Comunità Autonoma del Paese Basco con ordinanze 1° e 22 giugno 1993, dichiara:

Il diritto comunitario non osta a che il giudice a quo constati, in forza del suo diritto nazionale, che vi è stata acquiescenza alle domande degli appellanti e che ciò ha eventualmente comportato l'estinzione delle cause principali. Finché il giudice a quo non abbia accertato che, in forza del suo diritto nazionale, l'acquiescenza non ha comportato siffatta estinzione, la Corte non è competente a pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali.

Kapteyn Kakouris Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 giugno 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quarta Sezione

P.J.G. Kapteyn