RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 186/87 *

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

L'11 giugno 1982 il sig. Ian William Cowan, cittadino britannico, era vittima di un'aggressione all'uscita di una stazione della metropolitana di Parigi, dove si trovava in vacanza. Gli venivano sottratti 150 FF. Gli aggressori, che non hanno potuto essere identificati, lo scaraventavano a terra prima di darsi alla fuga. Il Cowan, gravemente feritosi nella caduta, riportava una frattura con schiacciamento della seconda vertebra lombare.

L'art. 706-3 del codice di procedura penale francese stabilisce fra l'altro che chiunque abbia subìto un danno in conseguenza di fatti dolosi o no, integranti gli estremi oggettivi di un reato, può ottenere dallo Stato un indennizzo qualora detti fatti abbiano cagionato una lesione personale con esiti di una certa gravità, qualora il danno consista in una grave perturbazione delle condizioni di vita risultante fra l'altro da una minaccia all'integrità fisica e qualora il soggetto leso non possa ottenere, a nessun titolo, un risarcimento congruo ed effettivo del danno subìto.

L'art. 706-13 estende il beneficio della garanzia d'indennizzo al caso di reati commessi all'estero e rientranti nella competenza di giudici francesi, quando la vittima è un cittadino francese.

Ai sensi dell'art. 706-15, possono avvalersi dell'art. 706-3

« solo le persone di cittadinanza francese o quelle di cittadinanza straniera che dimostrino:

— di essere cittadine di uno Stato che ha concluso con la Francia un accordo di reciprocità per l'applicazione di dette norme e di possedere i requisiti stabiliti in detto accordo,

— oppure di essere titolari del documento denominato tessera di residente straniero ».

La domanda d'indennizzo deve essere presentata nel termine di un mese dalla data del commesso reato dinanzi ad una commissione composta da tre magistrati della circoscrizione della corte d'appello in veste di giudici civili.

Il Cowan chiedeva alla commissione per l'indennizzo delle vittime di reati di Parigi un indennizzo di 36 154 FF (150 FF pari all'importo del furto, 11 004 FF per la temporanea inabilità al lavoro da cui è stato colpito, 25 000 FF per il risarcimento delle sofferenze, del danno estetico e dell'invalidità permanente parziale da lui subiti).

* Lingua processuale: il francese.

Il Cowan ricorreva quindi al divieto di discriminazioni sancito in particolare dall'art. 7 del trattato CEE. Egli sosteneva che i citati requisiti hanno carattere discriminatorio ed impediscono ai turisti di recarsi liberamente in un altro Stato membro per fruirvi di prestazioni di servizi. Il procuratore del Tesoro ed il pubblico ministero rispondevano che le norme controverse equiparano tutti gli stranieri residenti ai cittadini e che il diverso trattamento per un turista è conforme al diritto comunitario, che subordina il soggiorno dei cittadini di uno Stato membro a condizioni diverse a seconda della durata del soggiorno.

Così stando le cose, ritenendo che il giudizio sulla compatibilità delle norme contestate con il trattato richiedesse l'interpretazione delle norme comunitarie, con riguardo agli imperativi e alle finalità del diritto comunitario, la commission d'indemnisation ha sospeso il giudizio e ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se l'art. 706-15 del codice di procedura penale, che stabilisce i casi in cui un cittadino straniero, vittima in Francia di un reato, può fruire di un indennizzo da parte dello Stato francese, sia compatibile con il principio della non discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del trattato di Roma ».

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 16 giugno 1987.

Ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte hanno presentato osservazioni scritte il ricorrente nella causa principale, sig. Cowan, con gli avv. ti M. Renouf, del foro di Horsham, Gran Bretagna, P. Jenkinson, del foro di Lille, Francia, e L. Misson, del foro di Liegi, Belgio, il governo francese rappresentato dal sig. Guillaume, in qualità d'agente, assistito dal sig. M. Giacomini, in qualità di agente supplente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Amphoux, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte

Il *Cowan* nota in via preliminare che le controverse norme francesi rappresentano indiscutibilmente una discriminazione fondata sulla cittadinanza e che solo a causa della propria cittadinanza non gli è consentito ottenere un indennizzo.

Il Cowan osserva in primis, quanto alla « sfera di applicazione » del trattato, che il turismo è un servizio ai sensi degli artt. 59 e seguenti del trattato e che il turista è il fruitore od il destinatario di tale servizio (sentenze della Corte 7 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann, Racc. pag. 1185, e 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377).

Dalla precitata sentenza Watson e Belmann il Cowan inferisce che il turista può invocare il divieto di discriminazioni se questo si risolve in una restrizione della libera circolazione delle persone. A suo giudizio, il ri-

fiuto di indennizzo per le lesioni personali inflitte ad un turista da malviventi, indennizzo concesso ad un cittadino, costituisce un ostacolo al libero spostamento di turisti.

I turisti sono infatti più disponibili a recarsi nei paesi in cui se ne garantisce la sicurezza; se potessero comunque, alla stessa stregua dei cittadini, fruire di assistenza ed indennizzi, diminuirebbero i premi delle assicurazioni per i viaggi.

A parere del Cowan, allo Stato in cui è stato commesso il reato spetta il compito di garantire la sicurezza non solo dei propri cittadini ma anche dei visitatori. Nel caso di specie, gli stranieri fruivano in Francia dell'identico sistema adottato per i cittadini fino al 1981. Si deve dunque rilevare che una situazione effettivamente raggiunta è stata rimessa in discussione in spregio della regola dello « standstill » di cui all'art. 62 del trattato.

Il Cowan sostiene poi che l'indennizzo per il danno subìto è di per sé un servizio ai sensi degli artt. 59 e seguenti del trattato. Egli aggiunge che la particolarità del problema deriva dalla circostanza che il servizio, così definito, viene fornito dai poteri pubblici apparentemente a titolo gratuito.

Facendo riferimento alla sentenza della Corte 8 giugno 1982 (causa 258/78, Racc. pag. 2015), egli rileva che nulla impedisce di considerare la prestazione da parte di un soggetto di diritto pubblico come un servizio ai sensi del trattato. L'art. 60 considera servizi le « prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione »; il problema sollevato corrisponde quindi alla questione del diritto di accesso dei cittadini della Comunità ai servizi pubblici in un altro Stato membro. Identica questione è stata sollevata nelle cause relative al diritto di accesso all'istruzione, per esempio nella causa 293/83 (sentenza 13 febbraio 1985, Gravier, Racc. pag. 593).

È d'altronde sin troppo facile parlare di una prestazione a titolo gratuito laddove il turista in visita in un altro paese vi spende notevoli somme di denaro.

Si deve inoltre assumere come principio che chiunque faccia fronte autonomamente alle proprie esigenze sul territorio di uno Stato membro deve poter fruire, senza qualsivoglia discriminazione, di tutti i servizi pubblici.

L'indennizzo del danno alla persona non può chiaramente essere oggetto di pretese qualora l'ordinamento del paese dell'interessato o una polizza assicurativa gli consentano di percepire un adeguato risarcimento.

Pertanto il Cowan propone alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« Ogni cittadino della Comunità deve poter fruire, senza discriminazione rispetto ai cittadini di uno Stato membro, dei servizi pubblici prestati anche a titolo gratuito da detto Stato ai propri cittadini, se è legittimato a trattenersi sul territorio di tale Stato membro quale fruitore di servizi. Pertanto il turista, vittima di un reato sul territorio di uno Stato membro, può ricorrere alla disciplina eventualmente in vigore in detto Stato per l'indennizzo delle vittime alla stessa stregua

dei cittadini, salvo che possa percepire un indennizzo, vuoi perché titolare di una polizza di assicurazione, vuoi grazie alla automaticità dell'indennizzo del danno subìto garantita dalle autorità dello Stato di cui ha la cittadinanza ».

Il *governo francese* ricorda, riguardo al principio di non discriminazioni, che la Comunità economica europea, ai sensi dell'art. 2 del trattato, ha il compito, in particolare, di « promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità » e di eliminare gli ostacoli eventualmente frapposti a tali attività dalle legislazioni e dalle pratiche degli Stati membri.

A norma dell'art. 7 del trattato, il divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità riguarda specificamente la libera circolazione dei lavoratori. Le norme sull'indennizzo statale alle vittime di reati sono norme di procedura penale rientranti nella competenza degli Stati membri (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595). Dette norme non ricadono nella sfera di applicazione del trattato, escludendosi con ciò il richiamo dell'art. 7.

Del resto, il sistema d'indennizzo delle vittime di reati non è discriminatorio. Si tratta di un meccanismo di solidarietà nazionale finanziato mediante imposte e quindi destinato in via prioritaria ai francesi ed agli stranieri residenti. Esso resta comunque accessibile agli stranieri non residenti attraverso gli accordi di reciprocità. La regola è confermata dalla convenzione del Consiglio d'Europa 24 ottobre 1983, sul risarcimento per le vittime di reati violenti, firmata ma non ancora ratificata da Francia e Regno Unito, la quale ha posto fine ai lavori preparatori di una direttiva in materia.

Quanto all'asserito ostacolo per la libera circolazione delle persone, il governo francese ricorda che l'art. 48 del trattato stabilisce che è garantita « la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità ». Il Cowan si trovava in Francia per turismo. Con riferimento alla sentenza della Corte 27 ottobre 1982 (cause riunite 35 e 36/82, Morson e Jhanjan, Racc. pag. 3723), in quanto turista il Cowan non può richiamarsi all'art. 48 né chiedere l'applicazione diretta dell'art. 7 al principio della libera circolazione poichè l'art. 48 ne costituisce l'espressione specifica in materia, e limita ai lavoratori la possibilità di farvi ricorso.

Il governo francese riconosce che, a seguito della precitata sentenza della Corte nelle cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, un destinatario di prestazioni di servizi (come un turista) non deve incontrare ostacoli alla propria libera circolazione tali da nuocere alla libera prestazione di servizi all'interno della Comunità. Nel caso di specie però l'ordinamento nazionale non crea nessun ostacolo alla libertà di circolazione dei cittadini della Comunità.

Il governo francese sostiene che l'indennizzo di cui è causa non rientra nella sfera d'applicazione del trattato e propone alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« L'art. 706-15 del codice di procedura penale, il quale stabilisce che possono fruire di un indennizzo solo i cittadini stranieri che dimostrino:

— di essere cittadini di uno Stato che ha concluso con la Francia un accordo di reciprocità per l'applicazione delle norme relative e di soddisfare i requisiti sanciti da detto accordo,

— oppure di essere titolari della cosiddetta tessera di residente,

è compatibile con il divieto di qualunque discriminazione fondata sulla cittadinanza, nella sfera di applicazione del trattato di Roma, sancito dall'art. 7 del trattato ».

La *Commissione* osserva in via preliminare che il cittadino di uno Stato membro può far ricorso alle norme del diritto comunitario nei confronti di un altro Stato membro solo se l'interessato versi in una situazione che dette norme sono intese a tutelare. Essa fa a tal riguardo riferimento alle sentenze della Corte 18 giugno 1987 (causa 316/85, Lebon, Racc. pag. 2811) e 13 febbraio 1985 (Gravier, citata). Il cittadino di uno Stato membro che è stato vittima di un'aggressione durante un soggiorno sul territorio di un altro Stato membro non può quindi chiedere l'applicazione dell'art. 7 del trattato per il solo fatto di essere cittadino della Comunità al fine di fruire, alla stessa stregua dei cittadini dello Stato ospitante, dell'indennizzo che l'ordinamento di questo Stato contempla per le vittime di aggressioni. È necessario poi che l'interessato si sia trovato, nel territorio dello Stato ospitante, in una situazione, presa in considerazione dal diritto comunitario, che postula in materia il diritto alla parità di trattamento.

La Commissione rileva in seguito, rinviando alla sentenza della Corte 23 marzo 1982 (causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035), che le norme del trattato sulla libera circolazione delle persone ed il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, che ne è il corollario, riguardano i cittadini della Comunità in ragione dell'attività economica che essi svolgono o desiderano svolgere.

Particolare rilievo assume in tale contesto la situazione considerata agli artt. 59 e seguenti del trattato, che vertono sullo spostamento ed il soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di prestazione di servizi.

La Corte ha in proposito dichiarato, nella sentenza 13 gennaio 1984 (Luisi e Carbone, già citata), che il diritto di spostarsi deve essere garantito non solo al prestatore ma anche al destinatario dei servizi che si rechi nello Stato in cui il prestatore è stabilito, e che in particolare i turisti vanno ascritti nel novero dei destinatari di servizi che possono avvalersi delle norme del trattato.

Stabilire se il Cowan possa far ricorso alle norme del trattato per fondare le proprie pretese dipende quindi dalla natura del soggiorno in Francia da lui effettuato. Spetta al giudice nazionale decidere se il Cowan possa essere considerato turista, ipotesi per la quale del resto propende la Commissione.

Alla luce delle norme nazionali di cui è causa, la Commissione rileva che nessuna discriminazione fondata sulla cittadinanza possa rilevarsi ai danni dei cittadini degli al-

tri Stati in rapporto ai residenti in Francia. Per contro, laddove un francese, residente in un altro Stato membro e vittima di un'aggressione durante un soggiorno sul territorio francese a fini turistici, può fruire dell'indennizzo, questo è negato invece ai cittadini degli altri Stati membri che si trovino in situazione identica.

A giudizio della Commissione, il significato del divieto di discriminazioni e di quanto ne discende è strettamente connesso alla natura delle diverse situazioni ed alle finalità delle norme dell'ordinamento comunitario in materia. A tal riguardo, la Commissione opera una distinzione fra due categorie primarie di situazioni, e cioè quella dei cittadini di Stati membri che si stabiliscono sul territorio di un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa subordinata o meno e quella dei cittadini di uno Stato membro che si recano in un altro Stato membro alla ricerca di un lavoro, per seguire corsi professionali o ancora quali prestatori o destinatari di servizi ai sensi degli artt. 59 e seguenti del trattato.

Quanto alla prima categoria, la situazione del lavoratore subordinato, di cui all'art. 48, o dell'operatore economico, di cui all'art. 52, nel paese ospitante è caratterizzata dalla stabilità della dimora. Costoro devono essere integrati nel tessuto sociale del paese ospitante, con tutti i diritti e doveri che ne conseguono.

Quanto poi alla seconda categoria, i soggetti rientrantivi restano integrati nel tessuto sociale del paese d'origine. Non si può quindi ritenere che essi debbano essere assimilati ed integrati nel paese ospitante. Per quanto riguarda il prestatore di servizi, l'art. 60, terzo comma, dispone soltanto che questi « può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini ».

Gli interessati possono pertanto invocare solo quei diritti necessari all'espletamento delle attività tutelate, e cioè il diritto di soggiorno per la durata dell'attività e l'assenza di restrizioni e discriminazioni nell'applicazione delle norme che disciplinano, per finalità d'ordine economico, lo svolgimento delle attività di cui trattasi. Quanto alle condizioni di soggiorno, gli interessati possono aspirare alla concessione di vantaggi sociali solo qualora ciò risulti necessario al libero esercizio delle attività tutelate.

Facendo riferimento alla sentenza della Corte 18 giugno 1987 nella citata causa Lebon, la Commissione rileva che il cittadino di uno Stato membro, che soggiorni per turismo in un altro Stato membro, non può far ricorso agli artt. 59 e seguenti del trattato per ottenere dallo Stato ospitante la concessione di benefici come il minimo dei mezzi di sussistenza ed il diritto ad un peculio vacanze.

Quanto al diritto di cui è causa nella fattispecie, a giudizio della Commissione il diritto comunitario lascia alla discrezione degli Stati membri l'instaurazione di un sistema di indennizzi per le vittime di aggressioni. Il sistema francese costituisce un vantaggio sociale inteso a garantire i singoli contro i rischi di aggressioni che possono

essere perpetrate sul territorio nazionale. Detti rischi non sono necessariamente connessi alla residenza della vittima potenziale sul territorio. Quanto ai cittadini francesi, non è loro richiesto il requisito della residenza sul territorio francese per poter fruire dell'indennizzo. Per i non francesi vige invece detto requisito, con ciò stabilendosi una disparità nelle condizioni alle quali i cittadini della Comunità non residenti in Francia possono effettuare soggiorni in questo paese come prestatori o destinatari di servizi, per esempio come turisti, a seconda che siano o meno in possesso della cittadinanza francese.

La Commissione sostiene che una differenziazione del genere, per la quale non pare possibile trovare una giustificazione oggettiva, è atta a configurare un ostacolo alla libera prestazione dei servizi perseguita dal trattato. Il non residente il quale, desiderando effettuare un soggiorno in Francia a fini turistici, volesse mettersi al riparo dal rischio di aggressioni, dovrebbe concludere a proprie spese un contratto d'assicurazione, se non è cittadino francese, mentre il turista francese ne è dispensato giacché la normativa francese gli garantisce la copertura di questi rischi. La Commissione ritiene quindi che detta discriminazione rappresenti una misura contraria al combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 59 del trattato.

In conclusione la Commissione ricorda che, per una costante giurisprudenza della Corte (da ultima la sentenza 28 gennaio 1986, causa 270/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 273), i diritti derivanti dal trattato, in particolare in materia di libera circolazione delle persone e di parità di trattamento, sono incondizionati e uno Stato membro non può far dipendere la loro osservanza dall'esistenza di un accordo di reciprocità concluso con lo Stato membro del quale il beneficiario ha la cittadinanza.

Pertanto la Commissione propone alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

« Il fatto che uno Stato membro rifiuti il beneficio di un regime di indennizzo statale per le vittime di aggressioni, come contemplato dagli artt. 706-3 e seguenti del codice di procedura penale in Francia, ai cittadini degli Stati membri che non risiedano sul suo territorio e vi effettuino un soggiorno turistico, laddove esso invece lo concede ai propri cittadini che si trovino in situazione identica, costituisce una discriminazione fondata sulla cittadinanza, contraria al combinato disposto degli artt. 7 e 59 del trattato ».

O. Due
Giudice relatore