CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 23 febbraio 1995 *

1. La domanda pregiudiziale oggetto del presente procedimento verte sull'interpretazione dell'art. 39, n. 1, dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria, firmato ad Algeri il 26 aprile 1976 e approvato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2210 [1] (nel prosieguo: l'«accordo»).

Più precisamente, il Tribunal des affaires de sécurité sociale di Nanterre chiede se gli assegni supplementari erogati dal Fondo nazionale di solidarietà rientrino nel campo di applicazione *ratione materiae* dell'art. 39, n. 1, dell'accordo e se, ai sensi della stessa disposizione, possa avvalersene anche il coniuge non attivo di un lavoratore algerino già deceduto.

2. Richiamo anzitutto i termini essenziali dell'accordo e la normativa comunitaria rilevante in materia, nonché le pertinenti disposizioni nazionali.

L'accordo ha come obiettivo di promuovere una cooperazione globale tra le parti contraenti al fine di favorire il consolidamento delle loro relazioni e di contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Algeria (art. 1). Tale cooperazione è istituita e disciplinata in tre settori: quello economico, finanziario e tecnico (titolo I), quello degli scambi commerciali (titolo II) e quello della manodopera (titolo III).

Rispetto al caso che ci occupa, vengono pertanto in rilievo le disposizioni contenute nel titolo III, riguardanti cioè il settore della manodopera. In particolare, l'art. 39, n. 1, disposizione di cui è qui richiesta l'interpretazione, prevede che, fatto salvo il disposto dei paragrafi successivi, i lavoratori di cittadinanza algerina e i loro familiari conviventi godano, in materia di sicurezza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati. I paragrafi successivi sanciscono: la concessione ai lavoratori algerini del beneficio del cumulo dei periodi assicurativi o di residenza maturati nei diversi Stati membri, per quanto riguarda talune prestazioni (n. 2); la concessione del beneficio delle prestazioni familiari per i membri della famiglia residenti all'interno

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 263, pag. 1.

della Comunità (n. 3); ed il libero trasferimento in Algeria delle pensioni e rendite di anzianità (n. 4). Il regime di cui ai nn. 1, 3 e 4 dell'art. 39 è subordinato alla condizione di reciprocità nei confronti dei lavoratori cittadini degli Stati membri occupati in Algeria (n. 5). L'art. 40, n. 1, poi, affida al consiglio di cooperazione il compito di adottare, entro il primo anno successivo all'entrata in vigore dell'accordo, le disposizioni per l'applicazione dei principi enunciati all'art. 39. Infine, conformemente agli artt. 42 e 43 dell'accordo, figuranti tra le disposizioni generali e finali (titolo IV), detto consiglio di cooperazione, che è composto da membri del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee, da un lato, e da membri del governo algerino, dall'altro, dispone, per il conseguimento degli obiettivi fissati dall'accordo, del potere di adottare decisioni vincolanti per le parti contraenti.

3. Ciò detto per quanto riguarda l'accordo, ricordo poi che 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 [2], si applica, conformemente al suo art. 2, n. 1, «ai lavoratori subordinati o autonomi che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri oppure apolidi o profughi residenti nel territorio di uno degli Stati membri, nonché ai loro familiari e ai loro superstiti». L'art. 4 dello stesso regolamento, nel delimitarne il campo di applicazione *ratione materiae*, anzitutto elenca, al n. 1, i settori previdenziali ai quali esso si applica, tra cui, per quanto qui rileva, le prestazioni di vecchiaia (lett. c); aggiungendo poi, al n. 2, che esso «si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi e non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro (...) concernenti le prestazioni di cui al paragrafo 1». Ai sensi dell'art. 4, n. 4, sono invece esclusi dal suo ambito di applicazione, tra l'altro, i settori dell'assistenza sociale e medica.

A seguito dell'entrata in vigore del regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1247 [3], che ha modificato il regolamento n. 1408/71, anche le prestazioni speciali a carattere non contributivo sono espressamente previste dallo stesso regolamento e risultano, purché sussistano talune condizioni, comprese nella previdenza sociale. Il regolamento n. 1247/92 ha infatti aggiunto all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1408/71 un paragrafo 2 bis, in base al quale il campo di applicazione materiale dello stesso è esteso «alle prestazioni speciali a carattere non contributivo previste da una legislazione o da un regime diversi da quelli contemplati al paragrafo 1 o esclusi ai sensi del paragrafo 4, qualora dette prestazioni siano: a) previste in via suppletiva, complementare o accessoria per le

2 — V. nella versione codificata del regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6).

3 — GU L 136, pag. 1.

eventualità corrispondenti ai settori di cui alle lettere da a) ad h) del paragrafo 1, oppure b) destinate unicamente alla tutela specifica dei minorati».

Infine, l'art. 10 bis del regolamento n. 1408/71, il cui inserimento è anch'esso avvenuto in virtù del regolamento n. 1247/92, sancisce la non esportabilità di tali prestazioni, stabilendo che le persone alle quali il regolamento si applica «beneficiano delle prestazioni speciali in danaro a carattere non contributivo di cui all'articolo 4, paragrafo 2 bis, esclusivamente nel territorio dello Stato membro nel quale esse risiedono ed in base alla legislazione di tale Stato, purché tali prestazioni siano menzionate nell'allegato II bis. Tali prestazioni sono erogate a carico dell'istituzione del luogo di residenza». L'allegato II bis, alla lett. E (Francia), contiene, tra l'altro, la seguente menzione: «a) L'assegno supplementare del Fondo nazionale di solidarietà (legge del 30 giugno 1956)».

4. Quanto alle disposizioni nazionali qui rilevanti, va anzitutto ricordato che, con legge 30 giugno 1956, in Francia è stato istituito un Fondo nazionale di solidarietà (nel prosieguo: il «FNS»), volto a promuovere una politica generale di protezione delle persone anziane. In particolare, il FNS concede un assegno supplementare ai beneficiari di una pensione di vecchiaia o di invalidità, allorché si tratta di persone che non dispongono di risorse sufficienti. L'assegno in questione è previsto nel capitolo 5 del titolo I, relativo appunto alle prestazioni per persone anziane, del nuovo codice della sicurezza sociale, più precisamente agli artt. da L 815 1 a L 815 11, che ne fissano, tra l'altro, le condizioni per l'ottenimento.

In particolare, possono beneficiare dell'assegno supplementare i cittadini francesi residenti nel territorio nazionale (art. L 815 2 del codice della sicurezza sociale). Anche gli stranieri residenti in Francia possono fruirne, ma a condizione che sia stata stipulata in materia una convenzione internazionale di reciprocità (art. L 815 5 dello stesso codice) [4].

5. E veniamo ai fatti che hanno originato il presente procedimento. La signora Krid, di nazionalità algerina, risiede in Francia, ove non ha mai svolto alcuna attività lavorativa. Nella sua qualità di vedova di un cittadino algerino che ha esercitato tutta la sua attività lavorativa in Francia, la signora Krid percepisce, dal 1° novembre 1992, una pensione di reversibilità che le è versata dalla Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cassa nazionale di assicurazione vecchiaia per i lavoratori salariati; nel prosieguo: la «CNAVTS»), dunque dallo stesso organismo che aveva versato la pensione di vecchiaia al signor Krid fino alla data del suo decesso.

4 — Al riguardo, va sottolineato che, come indicato dallo stesso giudice nazionale nell'ordinanza di rinvio, con pronuncia del 22 gennaio 1990 il Conseil constitutionnel ha dichiarato incostituzionale la disposizione in questione, in quanto «l'esclusione degli stranieri regolarmente residenti in Francia dalla spettanza dell'assegno supplementare, qualora non possano invocare accordi internazionali o regolamenti adottati in base a detti accordi, è inconciliabile con il principio costituzionale di eguaglianza» (*Revue de droit social*, 1990, pag. 352).

A seguito del rifiuto della CNAVTS di concederle il beneficio dell'assegno supplementare del Fondo nazionale di solidarietà, ai sensi della citata legge del 30 giugno 1956, rifiuto oppostole a motivo della nazionalità algerina, la signora Krid ha adito il Tribunal des affaires de sécurité sociale di Nanterre, dinanzi al quale ha fatto valere di aver diritto, in base all'art. 39, n. 1, dell'accordo, alla prestazione richiesta.

6. Ritenendo controversa l'interpretazione del regolamento n. 1247/92, che, come già detto, ha espressamente ampliato la nozione di sicurezza sociale, ricomprendendovi anche le prestazioni speciali a carattere non contributivo, tra cui proprio quella qui in discussione, il giudice nazionale ha pertanto operato un rinvio a questa Corte. Esso chiede: a) se la prestazione in questione, menzionata espressamente nel regolamento n. 1247/92, spetti unicamente ai cittadini comunitari o anche, in base all'art. 39, n. 1, dell'accordo, ai cittadini algerini; b) se, per analogia, detto assegno possa essere versato anche ai cittadini dei paesi che hanno stipulato con la CEE un accordo di cooperazione in materia previdenziale: Marocco, Tunisia, e altri.

I quesiti posti, al di là della loro formulazione non proprio ortodossa, mirano nella sostanza a stabilire se la prestazione in discussione rientri nella sicurezza sociale e, dunque, nel campo di applicazione dell'art. 39, n. 1, dell'accordo, con la conseguenza che deve poterne beneficiare anche la vedova di un lavoratore algerino tuttora residente nel territorio dello Stato membro in cui il marito ha esercitato la sua attività lavorativa.

7. Ricordo preliminarmente che la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi, nelle sentenze Kziber [5] e Yousfi [6], sull'interpretazione dell'art. 41, n. 1, dell'Accordo di cooperazione con il Marocco [7], norma redatta negli stessi termini dell'art. 39, n. 1, dell'accordo qui in discussione. In tali sentenze, richiamate le condizioni che una disposizione di un accordo deve soddisfare per produrre effetti diretti, essa ha affermato con estrema chiarezza che «dalla lettera dell'art. 41, n. 1, nonché dall'oggetto e dalla natura dell'accordo nel quale tale articolo è inserito risulta che tale norma può essere direttamente applicata» [8].

Nelle stesse sentenze, la Corte ha inoltre precisato che «la nozione di sicurezza sociale di cui all'art. 41, n. 1, dell'accordo deve essere intesa in analogia con la nozione identica che figura nel regolamento (...) n. 1408» [9].

5 — Sentenza 31 gennaio 1991, causa C-18/90 (Racc. pag. I-199).

6 — Sentenza 20 aprile 1994, causa C-58/93 (Racc. pag. I-1353).

7 — Accordo firmato a Rabat il 27 aprile 1976 e approvato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211 (GU L 264, pag. 1).

8 — Sentenza Kziber, citata, punto 23; sentenza Yousfi, citata, punto 17.

9 — Sentenza Kziber, citata, punto 25; sentenza Yousfi, citata, punto 24.

8. Dal momento che, come si è già detto, l'art. 41, n. 1, dell'accordo di cooperazione con il Marocco e la norma qui in discussione sono identiche e per giunta contenute in accordi paralleli, è fin troppo evidente che le statuizioni appena riportate si applicano anche al caso che ci occupa. L'efficacia diretta dell'art. 39, n. 1, dell'accordo e la circostanza che la nozione di sicurezza sociale in esso contenuta vada interpretata con riferimento alla corrispondente nozione di cui al regolamento n. 1408/71 costituiscono, peraltro, due elementi mai messi in discussione nel corso della presente procedura.

Considerato, poi, che è altresì indiscusso che la signora Krid, nella sua qualità di membro della famiglia di un lavoratore algerino, rientra a pieno titolo nel campo di applicazione *ratione personae* dell'art. 39, n. 1, dell'accordo, non resta che verificare se le prestazioni supplementari erogate dal FNS rientrino nella nozione di sicurezza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71 e, per ciò stesso, nel campo di applicazione *ratione materiae* dell'art. 39, n. 1, dell'accordo.

9. Ora, sebbene l'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1408/71, come già accennato, escluda espressamente dalla sua sfera di applicazione, tra gli altri, il settore dell'assistenza sociale, la giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che le prestazioni FNS svolgono una duplice funzione, «che consiste, per un verso, nel garantire un minimo di mezzi di sussistenza a persone che ne hanno bisogno e, per altro verso, nel garantire un reddito complementare ai beneficiari di prestazioni previdenziali insufficienti» [10]. Ne consegue, secondo quanto già stabilito dalla stessa Corte, in merito all'assegno FNS, che «una normativa del genere, in quanto attribuisce un diritto a prestazioni supplementari destinate ad integrare l'importo di pensioni del regime previdenziale, a prescindere da qualsiasi valutazione dei bisogni e delle situazioni individuali, caratteristica dell'assistenza, fa parte del regime della previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71» [11].

A ciò si aggiunga che, proprio per tener conto di detta giurisprudenza, il regolamento n. 1247/92 ha espressamente esteso il campo di applicazione materiale del regolamento n. 1408/71 alle «prestazioni speciali a carattere non contributivo» qualora, come nel caso di specie, «siano previste in via suppletiva, complementare o accessoria per le eventualità corrispondenti ai settori» espressamente elencati all'art. 4, n. 1, tra i quali figurano appunto le prestazioni di vecchiaia.

10. Alla luce di quanto precede, appare quantomeno singolare la tesi del governo britannico secondo cui le modifiche apportate alla materia con il regolamento

10 — Sentenza 24 febbraio 1987, cause riunite 379/85-381/85 e 93/86, Giletti e a. (Racc. pag. 955, punto 10).

11 — Sentenza Giletti e a., citata, punto 11; nonché sentenza 12 luglio 1990, causa C-236/88, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3163, punto 10).

n. 1247/92 avrebbero reso ancora più evidente che le prestazioni speciali a carattere non contributivo non rientrano nella previdenza sociale, con la conseguenza, da un lato, che esse sarebbero estranee al campo di applicazione dell'art. 39, n. 1, dell'accordo e, dall'altro, che la Corte dovrebbe rivedere la propria giurisprudenza in materia.

Al riguardo, mi limito pertanto a ricordare che lo stesso regolamento n. 1247/92 spiega che l'inserimento del paragrafo 2 bis si è reso necessario per «tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia secondo la quale alcune prestazioni previste dalle legislazioni nazionali possono rientrare simultaneamente nel settore della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale a causa del loro campo di applicazione quanto alle persone, dei loro obiettivi e delle loro modalità di applicazione» [12].

11. In definitiva, non mi sembra possano nutrirsi dubbi quanto al fatto che una prestazione nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale, anche se, in considerazione di talune sue caratteristiche (carattere non contributivo), ha natura assistenziale, sia compresa nel settore della sicurezza sociale in virtù dell'art. 4, n. 2 bis, lett. a), del regolamento n. 1408/71, in quanto destinata a completare la pensione di vecchiaia di cui all'art. 4, n. 1, lett. c).

Atteso che la nozione di sicurezza sociale di cui all'art. 39, n. 1, dell'accordo deve essere interpretata in modo identico a quella cui fa riferimento il regolamento n. 1408/71, ne consegue che ciò vale, in via di principio, anche per i richiedenti di nazionalità algerina che siano lavoratori o membri della famiglia di un lavoratore ai sensi e per gli effetti delle pertinenti disposizioni dell'accordo.

12. Rispetto a tale ultimo aspetto, merita qualche osservazione la tesi avanzata dal governo francese nel corso della procedura. Quest'ultimo, infatti, pur non contestando che il coniuge di un lavoratore algerino rientra nel campo di applicazione *ratione personae* dell'art. 39, n. 1, dell'accordo e che la prestazione controversa rientra in quello *ratione materiae* della stessa norma, sostiene che detta prestazione non potrebbe essere estesa alla vedova di un lavoratore algerino; e ciò perché, lungi dal costituire un diritto derivato, acquisito cioè in ragione della qualità di membro della famiglia di un lavoratore, si tratterebbe di un diritto proprio, spettante dunque ad ogni persona che soddisfa i criteri stabiliti dalla normativa nazionale in questione. Ne conseguirebbe che la signora Krid, in quanto cittadina algerina che non ha mai svolto attività lavorativa sul territorio dello Stato membro in questione ed il

12 — Terzo 'considerando'.

cui marito (lavoratore) è ormai deceduto, non avrebbe alcun titolo per beneficiare dell'assegno supplementare in discussione, tenuto conto, peraltro, che la convenzione del 1980 tra Francia e Algeria non contiene alcuna clausola di reciprocità in materia.

A sostegno della sua tesi, il governo francese invoca la distinzione tra diritti propri e diritti derivati, distinzione operata dalla stessa Corte in alcune sentenze in cui si è pronunciata sull'ambito di applicazione personale del regolamento n. 1408/71 [13]. In tali sentenze, la Corte ha infatti affermato che, mentre coloro che hanno la qualità di lavoratori possono rivendicare i diritti a prestazioni contemplate dal regolamento n. 1408/71 in quanto *diritti propri*, i familiari di un lavoratore possono aspirare unicamente ai *diritti derivati*, cioè ai diritti acquisiti nella loro qualità di familiari di un lavoratore.

13. Tale giurisprudenza non è pertinente. L'art. 39, n. 1, dell'accordo, si limita infatti a sancire il principio di non discriminazione tra lavoratori algerini e loro familiari, da un lato, e cittadini francesi, dall'altro. Ciò significa, molto semplicemente, che la sfera di applicazione personale dell'art. 39 dell'accordo è diversa da quella del regolamento n. 1408/71, il che non può certo stupire, ove si tenga conto della diversa portata e finalità dell'accordo in questione.

Peraltro, la stessa Corte si è già espressa in questo senso nella più volte citata sentenza Kziber, in cui, pronunciandosi sulla portata dei diritti del familiare di un lavoratore marocchino rispetto ad una prestazione di disoccupazione giovanile, ha affermato che «il principio dell'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità nel settore della sicurezza sociale, di cui all'art. 41, n. 1, comporta che all'interessato, che soddisfa tutte le condizioni contemplate da una normativa nazionale al fine di beneficiare della indennità di disoccupazione giovanile, non si può rifiutare il beneficio di tali prestazioni, in considerazione della sua nazionalità» [14].

14. All'evidenza, le stesse considerazioni valgono, in virtù dell'art. 39, n. 1, dell'accordo, in relazione ai familiari di un lavoratore algerino. Ne consegue che, essendo incontestato che il coniuge francese di un lavoratore francese, che beneficia di una pensione di reversibilità, avrebbe diritto, qualora soddisfi le altre condizioni richieste, all'assegno supplementare erogato dal FNS, lo stesso trattamento deve essere riservato alla vedova di un lavoratore algerino.

13 — V. sentenza 23 novembre 1976, causa 40/76, Kermaschek (Racc. pag. 1669, punto 8). Nello stesso senso v., da ultimo, sentenza 27 maggio 1993, causa C-310/91, Schmid (Racc. pag. I-3011, punto 12).

14 — Sentenza Kziber, citata, punto 28.

15. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto alla Corte di rispondere come segue ai quesiti posti dal Tribunal des affaires de sécurité sociale di Nanterre:

«L'art. 39, n. 1, dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica e popolare di Algeria, firmato ad Algeri il 26 aprile 1976 e approvato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2210, deve essere interpretato nel senso che esso si oppone a che uno Stato membro rifiuti di concedere un assegno supplementare del Fondo nazionale di solidarietà, previsto dalla sua normativa a favore dei cittadini residenti nel territorio nazionale, alla vedova di un lavoratore residente nel suo territorio e che beneficia di una pensione di reversibilità, per il fatto che la persona in questione sia di nazionalità algerina».