

SENTENZA DELLA CORTE (seconda sezione)
27 marzo 1985 *

Nel procedimento 249/83,

avente ad oggetto una domanda sottoposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'Arbeidsrechtbank Antwerpen (tribunale del lavoro di Anversa (sesta sezione) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Vera Hoeckx, residente in Kalmthout (Belgio),

e

Centre public d'aide sociale di Kalmthout,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 3, n. 1, e 4, nn. 1, 2 e 4, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2), nonché sull'interpretazione dell'art. 7 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2),

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di sezione, P. Pescatore e K. Bahlmann, giudici,

avvocato generale: M. Darmon

cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

**

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'olandese.

** viste le osservazioni presentate

— per il governo britannico dalla sig.ra. G. Dagtoglou, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee dal sig. J. Griesmar, in qualità di agente, assistito dall'avv. F. Herbert, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 novembre 1984,

SENTENZA

(omissis)

In diritto

- 1 Con sentenza 28 ottobre 1983, pervenuta alla Corte il 10 novembre 1983, l'Arbeidsrechtbank Antwerpen (Tribunale del lavoro di Anversa) ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 3, n. 1, e 4, nn. 1, 2 e 4, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2) e dell'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra il Centre public d'aide sociale (Centro pubblico di aiuto sociale) di Kalmthout e la sig.ra Vera Hoeckx, attrice nella causa principale, nata a Kalmthout, cittadina olandese, che chiede la concessione di un'indennità alimentare detta « minimo di mezzi di sussistenza » (in prosieguito: minimex), istituita dalla legge belga 7 agosto 1974 (Moniteur belge del 18 settembre 1974, pag. 11363).
- 3 Nel giugno 1981, la sig.ra Hoeckx, residente nel Belgio e beneficiaria di un sussidio di disoccupazione, si recava in Francia ove continuava a percepire sussidi di disoccupazione. Rientrata in Belgio nel gennaio 1982, otteneva, a domanda, il minimex che cessava di esserle corrisposto a seguito del suo nuovo trasferimento in Francia il 28 maggio 1982. Rientrata nel Belgio, constatando di non poter ottenere sussidi di disoccupazione, il 19 aprile 1983 presentava una nuova domanda di concessione del minimex.
- 4 Tale domanda veniva respinta con decisione 28 aprile 1983 dal consiglio di aiuto sociale di Kalmthout. Il 9 maggio 1983, l'attrice nella causa principale impugnava tale decisione dinanzi al tribunale del lavoro di Anversa.

5 Il tribunale, constatando che la decisione di rigetto si basa sull'art. 1 del regio decreto 8 gennaio 1976 (*Moniteur belge* del 13 gennaio 1976), ai sensi del quale il diritto al minimex spetta ai cittadini dei paesi che fanno parte della Comunità economica europea, a condizione, fra l'altro, di « aver risieduto effettivamente nel Belgio almeno durante i cinque anni precedenti la data dell'attribuzione del minimo di mezzi di sussistenza », ritiene che la controversia verta esclusivamente sul se il minimex debba o possa essere rifiutato all'attrice nella causa principale per il solo motivo che durante il periodo di cinque anni che precede la sua domanda essa ha parzialmente risieduto in Francia. Secondo il giudice nazionale, la condizione di residenza di cui all'art. 1 del regio decreto si applica soltanto ai cittadini comunitari, ad esclusione dei belgi. In tale contesto, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- « 1) Se il “ diritto ad un minimo di mezzi di sussistenza ” di cui alla legge 7 agosto 1974 rientri nella sfera di applicazione *ratione materiae* del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408 (art. 4, nn. 1 e 2) o si tratti di “ assistenza sociale ” (ai sensi dell'art. 4, n. 4).
- 2) Se l'art. 1 del regio decreto 8 gennaio 1976, relativo al minimo di mezzi di sussistenza, in quanto dispone che “ i cittadini dei paesi appartenenti alla Comunità economica europea ... per aver diritto al minimo dei mezzi di sussistenza ... devono ... aver risieduto effettivamente nel Belgio almeno durante i cinque anni precedenti la data dell'attribuzione del minimo di mezzi di sussistenza ”, mentre questa condizione non è stabilita per i belgi, non sia in contrasto con il trattato o con il regolamento n. 1408/71 (più precisamente con l'art. 3, n. 1, riguardante la parità di trattamento).
- 3) Se il “ minimo di mezzi di sussistenza ” contemplato dalla legge 7 agosto 1974 costituisca un “ vantaggio sociale ” ai sensi del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.
- 4) In subordine, se sia conforme ai summenzionati regolamenti il fatto che, per soddisfare la condizione della residenza, alla quale è subordinato il sorgere del diritto al minimo di mezzi di sussistenza per i cittadini dei paesi appartenenti alla Comunità economica europea, vengano presi in considerazione solo i periodi di residenza nel Belgio, o se i periodi di residenza in un altro Stato membro della Comunità europea debbano essere equiparati a periodi di residenza nel Belgio. »

- 6 Il governo del Regno Unito e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni scritte. Quest'ultima ha anche svolto osservazioni durante la fase orale.
- 7 Il governo del Regno Unito ritiene che si debba soprattutto accertare se la valutazione del caso singolo costituisca una caratteristica essenziale della legge 7 agosto 1974. Sarebbe questo il criterio stabilito dalla Corte nella sentenza 22 giugno 1972 (causa 1/72, Frilli, Racc. pag. 457) per caratterizzare l'assistenza sociale. Il governo britannico è del parere che ciò non avvenga nella fattispecie in quanto il minimex viene garantito a tutti coloro il cui reddito non supera un importo determinato. Tuttavia, tale diritto all'assistenza non sarebbe collegato ad alcuno dei casi contemplati dal regolamento n. 1408/71 e verrebbe accordato a qualsiasi richiedente maggiorenne che disponga di un reddito inferiore ad un importo determinato. Per quest'ultimo motivo si tratterebbe di un diritto rientrante nell'ambito dell'assistenza sociale.
- 8 La Commissione sostiene, in primo luogo, che nella sfera di applicazione della libera circolazione delle persone, il principio di uguaglianza si oppone direttamente alla condizione supplementare della residenza, non prescritta per i cittadini belgi. Anche se fosse estesa ai belgi, detta condizione costituirebbe sempre una discriminazione indiretta in quanto più difficile da soddisfare per i cittadini degli altri Stati membri. Essa ritiene, in secondo luogo, che la legge belga di cui trattasi differisca dai sistemi che la Corte ha avuto occasione di esaminare ai fini di una loro classificazione nei settori di previdenza sociale specificati all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71. Il minimo di mezzi di sussistenza non si ricollegerebbe ad alcun rischio specifico dato che il suo oggetto consisterebbe nel garantire ai meno abbienti un minimo socio-vitale e rientrerebbe quindi chiaramente nella categoria dei vantaggi sociali di cui all'art. 7 del regolamento n. 1612/68. Tali vantaggi sociali non potrebbero essere interpretati restrittivamente e comprenderebbero tutti i vantaggi, connessi o meno al contratto di lavoro, come risulterebbe in particolare dalla sentenza 14 gennaio 1982 (causa 65/81, Reina, Racc. pag. 33).

Sulla prima questione

- 9 La prima questione riguarda, in sostanza, il problema se la prestazione che garantisce in maniera generale un minimo di mezzi di sussistenza, come contemplato dalla legge belga 7 agosto 1974, rientri nella sfera di applicazione *ratione materiae*

del regolamento n. 1408/71, sfera definita dall'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento stesso.

- 10 A questo proposito, va ricordato che, a norma dell'art. 4, n. 1, il regolamento n. 1408/71 si applica a tutte le legislazioni degli Stati membri relative ai settori di previdenza sociale elencati alle lettere da a) ad h) della stessa disposizione mentre, in forza del n. 4 dello stesso articolo, è esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento, fra l'altro, l' « assistenza sociale e medica ».
- 11 La Corte ha ripetutamente dichiarato che la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71 e prestazioni che ne fanno parte si fonda essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare i suoi scopi e le condizioni per la sua concessione, e non sul fatto che una prestazione sia qualificata o meno come prestazione di previdenza sociale da una legge nazionale.
- 12 Benché non si possa escludere la possibilità che in relazione al loro ambito di applicazione *ratione personae*, dei loro obiettivi e delle loro modalità di applicazione, talune normative presentino contemporaneamente somiglianze con entrambe le categorie menzionate, sfuggendo così a qualsiasi classificazione complessiva, va tuttavia constatato che per rientrare nell'ambito della previdenza sociale considerato dal regolamento n. 1408/71, una legge deve in ogni caso soddisfare, fra l'altro, la condizione di riferirsi ad uno dei rischi espressamente elencati all'art. 4, n. 1, del suddetto regolamento. Ne consegue che tale elencazione presenta carattere tassativo con la conseguenza che un settore di previdenza sociale che non vi sia menzionato sfugge a questa qualifica anche se esso attribuisce ai beneficiari una posizione legalmente definita che dà diritto ad una prestazione.
- 13 Risulta dagli atti che il *minimex* è caratterizzato dal fatto che, in primo luogo, esso attribuisce ai beneficiari una posizione legalmente definita, e che, in secondo luogo, spetta a chiunque non disponga di risorse sufficienti né possa « procurarsele vuoi attraverso sforzi personali, vuoi con altri mezzi » (art. 1, n. 1, della legge 7 agosto 1974), prendendo così in considerazione il bisogno come criterio essenziale di applicazione e facendo astrazione da qualsiasi requisito relativo a periodi di attività professionale, di contribuzione o di affiliazione ad un qualsiasi ente di

previdenza sociale competente ad assicurare un rischio particolare. Il beneficiario deve unicamente comprovare « di essere disposto ad essere collocato », salvo inabilità dipendente dal suo stato di salute o da motivi sociali di carattere imperativo; inoltre, egli ha l'obbligo di far valere i suoi diritti a prestazioni sociali, o addirittura i suoi diritti alimentari, se il centro pubblico di aiuto sociale lo ritiene necessario (art. 6, nn. 1 e 2, della legge precitata).

- 14 Ne consegue che un'indennità come quella di cui è causa, in quanto prestazione di carattere generale, non può essere classificata in uno dei settori di previdenza sociale elencati all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71 e non costituisce quindi una prestazione di previdenza sociale nel senso specifico di tale regolamento.
- 15 La prima questione va pertanto risolta nel senso che una prestazione che garantisca in maniera generale un minimo di mezzi di sussistenza, come quella contemplata dalla legge belga 7 agosto 1974, non rientra nella sfera di applicazione ratione materiae del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, definita dall'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento stesso.

Sulla seconda questione

- 16 La seconda questione, nella parte in cui riguarda il problema se la condizione di aver risieduto effettivamente nel territorio di uno Stato membro durante un periodo determinato per aver diritto ad una prestazione che garantisca in maniera generale un minimo di mezzi di sussistenza, in quanto detta condizione non è richiesta per i cittadini di tale Stato membro, sia in contrasto col regolamento n. 1408/71, e più precisamente con l'art. 3, n. 1, è divenuta priva di oggetto. Nella parte in cui essa riguarda l'incompatibilità di tale condizione col trattato CEE, occorre trattare la seconda questione unitamente alla terza.

Sulla terza questione

- 17 La terza questione riguarda, in sostanza, il problema se la prestazione che garantisce in maniera generale un minimo di mezzi di sussistenza, come stabilito dalla legge belga 7 agosto 1974, costituisca un vantaggio sociale ai sensi del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612. Nel contesto di tale questione, va trattata la seconda parte della seconda questione, e cioè se la concessione di tale minimo di

mezzi di sussistenza possa essere subordinata alla condizione di aver risieduto effettivamente nel territorio di uno Stato membro durante un periodo determinato, qualora tale condizione non sia richiesta per i cittadini di tale Stato membro.

18 Per risolvere la terza questione, occorre preliminarmente accertare se la prestazione di carattere generale possa essere considerata un vantaggio sociale ai sensi del regolamento n. 1612/68.

19 I nn. 1 e 2 dell'art. 7 di tale regolamento recitano:

1) Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni d'impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

2) Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

20 Come la Corte ha ripetutamente deciso, risulta dal complesso delle norme di tale regolamento, nonché dall'obiettivo perseguito, che i vantaggi che esso estende ai lavoratori cittadini di altri Stati membri sono tutti quelli che, connessi o meno ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in relazione, principalmente, alla loro qualifica obiettiva di lavoratori o al semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare pertanto atta a facilitare la loro mobilità all'interno della Comunità.

21 Così la Corte ha già affermato, nella sentenza 12 luglio 1984 (causa 261/83, Castelli, Racc. 1984, pag. 3199) che la nozione di vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 comprende anche la concessione agli ascendenti a carico del lavoratore del reddito garantito agli anziani dalla legge di uno Stato membro.

- 22 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che una prestazione che garantisce un « minimo di mezzi di sussistenza » costituisce un vantaggio sociale, ai sensi del regolamento del Consiglio n. 1612/68, dal quale un lavoratore migrante cittadino di un altro Stato membro e residente nel territorio dello Stato tenuto alla prestazione, come pure i membri della sua famiglia, non possono essere esclusi.
- 23 Per quanto concerne il problema se un siffatto vantaggio sociale possa essere subordinato ad una condizione di residenza che si applichi unicamente agli altri cittadini comunitari, va ricordato che il principio di non discriminazione è in effetti, come rileva giustamente la Commissione, la regola fondamentale per quanto riguarda l'ambito di applicazione della libera circolazione, principio a cui si riferisce d'altronde il regolamento n. 1612/68. Esso viene sancito nell'art. 48, n. 2, del trattato CEE nonché nel quinto e sesto considerando e, più precisamente, nell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, a norma del quale il lavoratore cittadino di uno Stato membro fruisce nel territorio degli altri Stati membri « degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali ».
- 24 Orbene, l'obbligo di residenza costituisce una condizione supplementare richiesta ai lavoratori cittadini di uno Stato membro, ma non ai lavoratori nazionali. Si tratta quindi di una discriminazione evidente, fondata sulla cittadinanza dei lavoratori.
- 25 Di conseguenza, la terza questione va risolta nel senso che una prestazione che garantisca in maniera generale un minimo di mezzi di sussistenza, come quella contemplata dalla legge belga 7 agosto 1974, costituisce un vantaggio sociale ai sensi del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612. L'art. 7, n. 2, di tale regolamento va interpretato nel senso che la concessione di un siffatto vantaggio sociale non può essere subordinata alla condizione di aver risieduto effettivamente nel territorio di uno Stato membro durante un periodo determinato, qualora tale obbligo non sia imposto ai cittadini di detto Stato membro.

Sulla quarta questione

- 26 La quarta questione, essendo stata sollevata solo in via subordinata nel caso di soluzione in senso negativo della seconda questione, è divenuta priva di oggetto.

Sulle spese

- 27 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

statuendo sulle questioni sottoposte dall'Arbeidsrechtbank Antwerpen (Tribunale del lavoro di Anversa), con sentenza 28 ottobre 1983, dichiara:

- 1) Una prestazione che garantisca in maniera generale un minimo di mezzi di sussistenza, come quella contemplata dalla legge belga 7 agosto 1974, non rientra nella sfera di applicazione *ratione materiae* del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, definita dall'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento stesso.
- 2) Una prestazione che garantisca in maniera generale un minimo di mezzi di sussistenza, come quella contemplata dalla legge belga 7 agosto 1974, costituisce un vantaggio sociale ai sensi del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612. L'art. 7, n. 2, di tale regolamento va interpretato nel senso che la concessione di un siffatto vantaggio sociale non può essere subordinata alla condizione di aver risieduto effettivamente nel territorio di uno Stato membro durante un periodo determinato, qualora tale obbligo non sia imposto ai cittadini di detto Stato membro.

Due

Pescatore

Bahlmann

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 marzo 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della seconda sezione

O. Due