

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 25 novembre 2003¹

I — Introduzione

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale l'Oberster Gerichtshof (Corte di giustizia) vorrebbe chiarire come debba essere qualificata un'integrazione compensativa ai sensi della legge federale 11 ottobre 1978 sulle assicurazioni sociali per i lavoratori autonomi del settore del commercio (GSGV)² nell'ambito del regolamento (CEE) n. 1408/71³. Tale integrazione compensativa viene corrisposta ai titolari di pensione che hanno esercitato un'attività autonoma ed è destinata ad integrare la pensione in via complementare qualora questa sia inferiore al minimo di mezzi di sussistenza necessari.

2. Ove si trattasse di una prestazione speciale a carattere non contributivo, la Sozialversicherungsanstalt der gewerbli-

chen Wirtschaft (ente previdenziale per il settore del commercio), convenuta nella causa principale (in prosiegua: la «Sozialversicherungsanstalt») potrebbe subordinare tale beneficio al fatto che l'avente diritto abbia residenza nel territorio nazionale. Se, per contro, l'integrazione costituisse una generica prestazione di vecchiaia, dovrebbe essere corrisposta al beneficiario anche qualora egli risiedesse in un altro Stato membro.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

3. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1408/71, le prestazioni previdenziali di vecchiaia rientrano nell'ambito di applicazione dello stesso.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — BGBl. n. 560/1978.

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2) nella versione risultante dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97 (GU 1997, L 28, pag. 1; in prosiegua: il «regolamento n. 1408/71»).

4. L'art. 4, n. 2 bis, del regolamento n. 1408/71 così recita:

«Il presente regolamento si applica alle prestazioni speciali a carattere non contributivo previste da una legislazione o da un regime diversi da quelli contemplati al paragrafo 1 (...), qualora dette prestazioni siano destinate:

a) a coprire in via suppletiva, complementare o accessoria gli eventi corrispondenti ai settori di cui alle lettere da a) ad h) del paragrafo 1, oppure

b) unicamente a garantire la tutela specifica dei minorati».

5. Per le prestazioni speciali a carattere non contributivo l'art. 10 bis, n. 1, del regolamento n. 1408/71 prevede la seguente regolamentazione:

«Nonostante le disposizioni dell'articolo 10 e il titolo III, le persone alle quali il presente regolamento è applicabile, beneficiano delle prestazioni speciali in denaro 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 dall'istituzione del luogo di residenza ed a suo carico».

6. Nell'allegato II bis, punto K, lett. a), è menzionata, tra l'altro, l'integrazione compensativa ai sensi del GSVG.

7. Il terzo e quarto 'considerando' del regolamento (CEE) n. 1247/92⁴, che ha introdotto gli artt. 4, nn. 2 bis e 10 bis nel regolamento n. 1408/71, recitano come segue:

«Considerando che è necessario 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 d'applicazione quanto alle persone, dei loro obiettivi e delle loro modalità d'applicazione;

Considerando che la Corte di giustizia ha dichiarato che, per talune loro caratteristi-

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1247, che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 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 (GU L 136, pag. 1).

che, le legislazioni in virtù delle quali sono erogate tali prestazioni sono equiparabili all'assistenza sociale nella misura in cui il bisogno costituisce un criterio essenziale d'applicazione e non si considerano per la loro erogazione i periodi di attività professionale o contributiva, mentre per altre caratteristiche esse si apparentano alla sicurezza sociale in quanto manca ogni discrezione nel modo in cui tali prestazioni, così come sono previste, sono erogate e conferiscono ai beneficiari una posizione giuridicamente definita».

territorio nazionale, ad un'integrazione compensativa della pensione nel rispetto delle norme del presente sottoparagrafo».

9. Il livello limite corrisponde al reddito minimo necessario per uno stile di vita adeguato. Ai sensi dell'art. 150 GSVG l'entità del livello limite dipende, tra l'altro, dalle condizioni di vita del beneficiario, in special modo dal numero di persone conviventi, e viene adeguato in funzione dell'andamento dei prezzi al consumo. L'integrazione compensativa viene calcolata e concessa, se del caso, d'ufficio su presentazione di una richiesta di pensione.

B — Legislazione nazionale

8. L'art. 149, n. 1, GSVG disciplina come segue i requisiti per ottenere l'integrazione compensativa:

10. Di per sé, l'integrazione compensativa della Sozialversicherungsanstalt dovrebbe essere corrisposta, ai sensi dell'art. 156, n. 1, GSVG, dal Land federale in cui ha sede l'ente assistenziale competente nei confronti del beneficiario. In pratica, tuttavia, la Federazione si fa carico delle spese necessarie per il pagamento delle integrazioni compensative.

«Se la pensione, aumentata di ulteriori redditi derivanti da altre entrate del pensionato, nonché degli importi da considerare ai sensi dell'art. 151, [5] non raggiunge il livello limite (art. 150), il pensionato ha diritto, per tutto il periodo in cui risiede sul

III — Fatti e questioni pregiudiziali

5 — Gli importi di cui all'art. 151 GSVG si riferiscono a determinati crediti alimentari e al reddito di marito/moglie conviventi.

11. Il ricorrente nella causa principale, Friedrich Skalka (in prosieguo: il «ricor-

rente»), è cittadino austriaco. Dal 1° maggio 1990 riceve dalla Sozialversicherungsanstalt una pensione di invalidità. Dal compimento del sessantesimo anno di età, tale prestazione gli viene erogata come pensione anticipata di vecchiaia per periodo di assicurazione prolungato.

12. Il ricorrente risiede abitualmente a Tenerife (Spagna) dalla fine del 1999.

13. Il 16 dicembre 1999 ha chiesto alla Sozialversicherungsanstalt il riconoscimento dell'integrazione compensativa ai sensi del GSVG. Il 12 ottobre 2000 la Sozialversicherungsanstalt ha respinto tale richiesta, adducendo come motivazione il fatto che il ricorrente ha la sua residenza abituale all'estero e che la prestazione in questione non può essere esportata.

14. Il ricorrente ha presentato ricorso contro tale decisione di rigetto. Il giudice di primo grado e la corte d'appello hanno ritenuto che l'integrazione compensativa costituisca una prestazione speciale a carattere non contributivo ai sensi dell'art. 10 bis del regolamento n. 1408/71, che non può essere corrisposta nel caso di residenza abituale in uno Stato membro diverso dall'Austria. Richiamandosi alla sentenza della Corte nella causa Jauch⁶, la corte

d'appello non ha ritenuto necessario adire la Corte in via pregiudiziale.

15. Il ricorrente ha proposto ricorso per cassazione («Revision») contro la sentenza di appello. L'Oberster Gerichtshof, adito con ricorso per cassazione, ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 10 bis 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 modificata e aggiornata con regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97, in combinato disposto con l'allegato II bis, debba essere interpretato nel senso che l'integrazione compensativa ai sensi della legge federale 11 ottobre 1978 sulle assicurazioni sociali per i lavoratori autonomi del settore del commercio rientra nel suo campo di applicazione e costituisce pertanto una prestazione speciale a carattere non contributivo ai sensi dell'art. 4, n. 2 bis, del medesimo regolamento, con la conseguenza che la situazione di una persona che, come il ricorrente, dopo il 1° giugno 1992 soddisfa le condizioni per la concessione di tale prestazione, è disciplinata esclusivamente dal sistema di coor-

⁶ — Sentenza 8 marzo 2001, causa C-215/99, Jauch (Racc. pag. I-1901).

dinamento istituito dall'art. 10 bis del regolamento».

IV — Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

16. Nel procedimento dinanzi alla Corte hanno preso posizione la Sozialversicherungsanstalt, i governi austriaco, tedesco, del Regno Unito, finlandese e olandese, nonché la Commissione.

17. In sostanza, tutte le parti menzionate ritengono che una prestazione come l'integrazione compensativa ai sensi del GSVG configuri una prestazione speciale a carattere non contributivo ai sensi dell'art. 4, nn. 2 bis e 10 bis, del regolamento n. 1408/71. La Commissione rileva peraltro che, nel caso dell'art. 10 bis del regolamento n. 1408/71, si tratta di una deroga alle disposizioni generali dell'art. 10, secondo cui le prestazioni previdenziali devono essere corrisposte in linea di principio a prescindere dalla residenza del titolare nel territorio nazionale. I governi finlandese e del Regno Unito sottolineano che la Corte ha già dichiarato la compatibilità del requisito di residenza, introdotto con dall'art. 10 bis, con gli artt. 39 e 42 CE⁷.

7 — Tali governi rimandano alle sentenze 4 novembre 1997, causa C-20/96, Snares (Racc. pag. I-6057, punti 38-52), e 11 giugno 1998, causa C-297/96, Partridge (Racc. pag. I-3467, punto 34), nonché alle conclusioni dell'avvocato generale Léger 6 maggio 1997, causa C-20/96, Snares (Racc. pag. I-6059, paragrafi 70-104).

A — Chiarimenti sulla normativa nazionale

18. Il governo austriaco fa innanzitutto riferimento alla genesi della disciplina del GSVG. In Austria l'entità della pensione è in linea di principio subordinata alla durata dei periodi assicurativi e all'ammontare dei contributi versati in media in un determinato periodo di riferimento. In determinati casi ciò potrebbe avere come risultato che la pensione spettante sia inferiore al minimo di mezzi di sussistenza necessari. Al fine di evitare ai pensionati titolari di siffatti esigui diritti di dover ricorrere ai servizi sociali, fatto tuttora stigmatizzante, è stata introdotta l'integrazione compensativa, che viene calcolata d'ufficio su presentazione della domanda di pensione.

B — Sul significato dell'allegato II bis del regolamento n. 1408/71

19. Quasi tutte le parti menzionate fanno riferimento alla statuizione della Corte nella sentenza Jauch, secondo la quale l'inclusione di una prestazione nell'allegato II bis del regolamento n. 1408/71 non è di per sé determinante ai fini della qualificazione definitiva di una prestazione come avente

carattere speciale e non contributivo⁸. Il governo del Regno Unito aggiunge che, ove la Corte non dovesse considerare l'integrazione oggetto del ricorso una prestazione speciale a carattere non contributivo, dovrebbe dichiarare invalido l'allegato II bis, benché solo sotto tale profilo e non complessivamente⁹.

C — Prestazione speciale

20. In relazione all'interpretazione della nozione di prestazione speciale di cui agli artt. 4, n. 2 bis e 10 bis, del regolamento n. 1408/71, i governi olandese, del Regno Unito e — in un contesto leggermente diverso — anche il governo austriaco, analizzano la giurisprudenza più risalente della Corte con riferimento alle cosiddette prestazioni a carattere misto¹⁰. A parere della Corte, in tali prestazioni sarebbero riscontrabili elementi sia previdenziali, sia assistenziali. In reazione a tale giurisprudenza, con gli artt. 4, nn. 2 bis e 10 bis, il

legislatore avrebbe introdotto nel regolamento n. 1408/71 un regime particolare per tali prestazioni a carattere misto¹¹.

21. Tutti i soggetti che hanno presentato osservazioni concordano sul fatto che, diversamente dall'assegno di assistenza su cui è stata chiamata a decidere la Corte nella causa Jauch¹², la prestazione in oggetto è qualificabile come prestazione speciale. Essendo l'integrazione compensativa erogata a titolo complementare rispetto alla pensione di vecchiaia, da un lato avrebbe connessione con una prestazione previdenziale, dall'altro la sua corresponsione dipenderebbe dallo stato di bisogno del titolare, elemento che l'avvicinerebbe ad una prestazione di assistenza sociale. Per il governo del Regno Unito è significativo, nella fattispecie, che lo stato di bisogno in tal senso possa non emergere esclusivamente dalla situazione economica, ma anche da altre circostanze, come ad esempio dal grado di menomazione¹³.

22. I governi finlandese, austriaco, olandese e del Regno Unito, nonché la Commissione, rilevano inoltre che la normativa sull'integrazione compensativa si basa sulle

8 — Sentenza Jauch (cit. alla nota 6, punti 20-22).

9 — Il governo del Regno Unito rimanda in merito alla sentenza 31 maggio 2001, causa C-43/99, Leclere e Deaconescu (Racc. pag. I-4265, punto 38).

10 — Sentenze 22 giugno 1972, causa 1/72, Frilli (Racc. pag. 457); 9 ottobre 1974, causa 24/74, Biason (Racc. pag. 999); 5 maggio 1983, causa 139/82, Piscitello (Racc. pag. 1427); 24 febbraio 1987, cause riunite 379/85-381/85 e 93/86, Giletti (Racc. pag. 955); 17 dicembre 1987, causa 147/87, Zaoui (Racc. pag. 5524); 11 giugno 1991, causa C-307/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2903), e 22 aprile 1993, causa C-65/92, Levatino (Racc. pag. I-2005).

11 — I governi rimandano in merito ai 'considerando' del regolamento (CEE) n. 1247/92, riportati sopra, al paragrafo 7.

12 — Cit. alla nota 6.

13 — In tale contesto, il governo del Regno Unito cita la sentenza 20 giugno 1991, causa C-356/89, Newton (Racc. pag. I-3017).

specifiche condizioni di vita nel luogo di residenza¹⁴, vale a dire sul minimo di mezzi di sussistenza necessari in Austria.

dell'integrazione con la struttura organizzativa della Sozialversicherungsanstalt è irrilevante.

D — *Carattere non contributivo*

23. Le parti citate considerano concordemente l'integrazione compensativa una prestazione a carattere non contributivo, perché il finanziamento avviene esclusivamente nel quadro del bilancio federale e non attraverso i contributi degli assicurati.

24. Che il carattere non contributivo dipenda dal finanziamento risulta, a parere dei governi austriaco e tedesco, anche dalla risoluzione della commissione amministrativa 29 giugno 2000 «relativa ai criteri d'inclusione di talune prestazioni in quanto "prestazioni speciali a carattere non contributivo" nella sezione III dell'allegato II o nell'allegato II bis del regolamento (CEE) n. 1408/71»¹⁵.

25. I governi tedesco e finlandese sottolineano che il collegamento del versamento

26. I governi tedesco, olandese e austriaco respingono infine l'argomento secondo cui l'integrazione dipenderebbe in realtà (indirettamente) dai contributi sociali, in quanto corrisposta solo in presenza di un diritto a pensione. Le prestazioni speciali sarebbero caratterizzate proprio dal fatto che vengono corrisposte a complemento di una prestazione previdenziale. Ciò emergerebbe in modo chiaro anche dal testo dell'art. 10 bis, n. 3, del regolamento n. 1408/71 e dalla giurisprudenza più risalente della Corte concernente le «prestazioni a carattere misto»¹⁶. Il carattere (non) contributivo dovrebbe essere valutato separatamente per la prestazione principale e la prestazione aggiuntiva.

27. Il governo tedesco aggiunge in merito che l'esportabilità della prestazione a carattere contributivo sarebbe necessaria, in quanto il titolare avrebbe acquisito, attraverso il versamento dei contributi, l'aspettativa di un diritto. Ciò non varrebbe per la prestazione speciale a carattere complementare, in quanto non concessa sulla base dei contributi corrisposti.

14 — Per tale criterio i governi rimandano alle sentenze 27 settembre 1988, causa 313/86, Lenoir (Racc. pag. 5391, punto 16), e Leclere e Deaconescu (cit. alla nota 9, punto 32).

15 — GU 2001, C 44, pag. 13.

16 — V. in proposito supra, paragrafo 20.

E — *Altre considerazioni*

28. Il governo austriaco rimanda al principio secondo il quale gli Stati membri sono liberi di strutturare il proprio sistema previdenziale. Il margine degli Stati membri sarebbe limitato se prestazioni aventi i medesimi fini fossero esportabili, oppure non esportabili, solo sulla base della loro forma, eventualmente diversa a seconda dello Stato membro, di prestazioni aggiuntive piuttosto che di prestazioni di assistenza sociale autonome.

V — *Valutazione giuridica*

29. Si deve verificare se una prestazione come l'integrazione compensativa, oggetto della controversia nella causa principale, configuri una prestazione speciale a carattere non contributivo ai sensi dell'art. 4, n. 2 bis, del regolamento n. 1408/71. Se si trattasse di una prestazione speciale a carattere non contributivo, la sua erogazione, ai sensi dell'art. 10 bis, n. 1, del regolamento, potrebbe essere limitata allo Stato membro di residenza e non dovrebbe essere concessa al ricorrente nella causa principale, che risiede in un altro Stato membro.

30. Questa deroga al principio di esportabilità, disciplinata nell'art. 10 bis, n. 1, del

regolamento, è compatibile con le norme del Trattato sulla libera circolazione¹⁷. Trattandosi di disposizione derogatoria, l'art. 10 bis, n. 1, del regolamento n. 1408/71, deve peraltro essere interpretato restrittivamente¹⁸.

31. L'integrazione compensativa viene espressamente menzionata come prestazione speciale a carattere non contributivo nell'allegato II bis del regolamento n. 1408/71 al punto K, lett. a). Come tuttavia ha constatato la Corte nella sentenza Jauch, per la qualificazione come prestazione speciale a carattere non contributivo non è sufficiente che la prestazione in questione sia menzionata nell'allegato II bis del regolamento; piuttosto, devono sussistere anche i criteri sostanziali in tal senso¹⁹. La prestazione deve pertanto avere realmente carattere di prestazione speciale e prescindere dal versamento di contributi.

32. Nella fattispecie il criterio del carattere non contributivo non può essere determinante di per sé in quanto, ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1408/71, quest'ultimo si applica ai regimi di previdenza

17 — Sentenza Snares (cit. alla nota 7, punto 49).

18 — Sentenza Jauch (cit. alla nota 6, punto 21).

19 — Sentenza Jauch (cit. alla nota 6, punto 21). V. anche la motivazione dettagliata nelle conclusioni dell'avvocato generale Alber 14 dicembre 2000, causa C-215/98, Jauch (Racc. pag. I-1903, paragrafi 61-79).

sociale generali e speciali, contributivi e *non contributivi*²⁰.

contributo, in quanto erogata solamente insieme ad una pensione di tipo contributivo.

A — Carattere non contributivo

33. Una prestazione ha carattere non contributivo quando non viene finanziata attraverso contributi previdenziali. Che a tale proposito la modalità di finanziamento costituisca il criterio determinante si arguisce dalle osservazioni della Corte nella sentenza Jauch²¹ ed è sottolineato anche dalla risoluzione della commissione amministrativa citata dalle parti²². Nel caso di specie, l'integrazione compensativa viene sì versata dalla Sozialversicherungsanstalt, ma le risorse utilizzate provengono esclusivamente dal bilancio federale, come risulta dall'ordinanza di rinvio pregiudiziale e dagli argomenti del governo austriaco.

34. Il giudice del rinvio esprime qualche dubbio in merito a questa interpretazione della nozione di carattere non contributivo. Viste le conclusioni dell'avvocato generale Alber nella causa Jauch²³, si potrebbe sostenere anche l'interpretazione secondo cui la prestazione compensativa dipenderebbe comunque, indirettamente, da un

35. In merito si deve innanzi tutto constatare che la Corte non ha ripreso questa tesi nella sentenza Jauch. In secondo luogo, questa interpretazione è meno ovvia se, oltre alla formulazione tedesca del regolamento, nella quale si fa menzione unicamente dell'autonomia della prestazione rispetto ai contributi, si prendono in considerazione anche le versioni in altre lingue, che rendono più evidente il fatto che la prestazione speciale stessa non può essere finanziata attraverso contributi. Ad esempio, l'espressione corrispondente nella versione inglese recita «special non-contributory benefits» e la versione francese «prestations spéciales à caractère non contributif».

36. Inoltre, la nozione di prestazione speciale a carattere non contributivo secondo la definizione dell'art. 4, n. 2 bis, lett. a), del regolamento n. 1408/71 include proprio il caso della prestazione corrisposta *in via complementare o aggiuntiva* rispetto ad una prestazione previdenziale. Se si volesse considerare un'integrazione come avente carattere contributivo ogni qualvolta venga corrisposta in via aggiuntiva rispetto ad una prestazione principale per parte sua a carattere contributivo, le disposizioni particolari per le prestazioni speciali a carattere non contributivo cadrebbero in questi casi nel vuoto. Anche tenendo conto della necessità di interpretare in modo restrittivo l'art. 10 bis, n. 1, del regolamento

20 — V. le conclusioni nella causa Jauch (cit. alla nota 6, paragrafo 83).

21 — Sentenza Jauch (cit. alla nota 6, punti 29 e segg.).

22 — Cit. alla nota 15.

23 — Cit. alla nota 16, paragrafo 110.

n. 1408/71, non può comunque essere presa in considerazione un'interpretazione della nozione di carattere non contributivo che riduca quasi a zero l'ambito di applicazione della norma — quantomeno nel caso delle integrazioni.

mento e al suo importo, non si prendono in considerazione determinati periodi di attività professionale o contributivi, ma lo stato di bisogno del titolare.

B — *Prestazione speciale*

37. Nelle disposizioni del regolamento la nozione di prestazione speciale non viene definita in modo dettagliato. Dall'art. 4, n. 2 bis, del regolamento consegue tuttavia che le prestazioni speciali possono essere definite in negativo in due direzioni. Da un lato, non deve trattarsi di prestazioni previdenziali ai sensi dell'art. 4, n. 1, bensì — nei casi di cui all'art. 4, n. 2 bis, lett. a) — di prestazioni corrisposte solo in via suppletiva, complementare o accessoria rispetto a prestazioni di tipo assicurativo. Dall'altro, non si deve trattare di mere prestazioni di assistenza sociale ai sensi dell'art 4, n. 4.

38. Le prestazioni speciali sono pertanto caratterizzate dalla loro connessione con prestazioni previdenziali, fattore che le distingue dall'assistenza sociale. D'altro canto presentano al contempo una certa similitudine con l'assistenza sociale. Tali elementi assistenziali possono consistere, in particolare, nel fatto che, per l'erogazione della prestazione, quanto al suo fonda-

39. Dai 'considerando' del regolamento (CEE) n. 1247/92²⁴ risulta che il legislatore, introducendo l'art. 4, nn. 2 bis e 10 bis, ha voluto adottare un regime particolare per le norme di legge che, secondo la giurisprudenza, presentano sia elementi previdenziali, sia di assistenza sociale.

40. Antecedentemente all'adozione di questa regolamentazione, la Corte si era effettivamente occupata, con numerose sentenze, di prestazioni analoghe²⁵. Una particolare somiglianza con l'integrazione compensativa prevista dal GSVG si può ravvisare nella causa Giletti²⁶, che verteva sull'assegno supplementare francese — oggetto del ricorso — integrativo delle pensioni di vecchiaia, di reversibilità e

24 — Riportati al paragrafo 7.

25 — V. la giurisprudenza cit. alla nota 10.

26 — Cit. alla nota 10.

d'invalidità, che non garantissero il minimo di mezzi di sussistenza. A parere della Corte, le corrispondenti disposizioni francesi svolgevano una doppia 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 insufficienti²⁷».

41. La Corte così proseguiva: «Una normativa del genere, in quanto attribuisca 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. La circostanza che una stessa legge possa altresì contemplare benefici che possono qualificarsi assistenziali non altera, sul piano del diritto comunitario, il carattere intrinsecamente previdenziale di un assegno connesso ad una pensione d'invalidità, vecchiaia, o reversibilità, di cui esso costituisce, di diritto, una prestazione accessoria».

42. Nella sentenza Newton la Corte è giunta alla conclusione che un assegno integrativo per incapacità motoria deve essere qualificato come prestazione previdenziale ove venga corrisposto a persone

già coperte dal sistema previdenziale dello Stato, in ragione di una precedente attività lavorativa. La Corte non ha escluso che la medesima prestazione potesse essere qualificata diversamente in relazione ad altre categorie di beneficiari²⁸.

43. La Corte ha assoggettato complessivamente tali prestazioni a carattere misto alla disciplina delle prestazioni previdenziali, con la conseguenza che potevano essere esportate.

44. Nella sentenza Lenoir²⁹ ha tuttavia interpretato la nozione di prestazioni familiari in maniera restrittiva. In tal senso, anche nella situazione giuridica precedente, era preclusa l'esportazione di prestazioni destinate a coprire talune spese strettamente connesse all'ambiente sociale e, pertanto, alla residenza degli interessati. Questa tesi è stata applicata dalla Corte nella sentenza Leclere, pronunciata successivamente all'introduzione dell'art. 4, n. 2 bis e 10 bis, del regolamento, anche con riferimento a prestazioni speciali a carattere non contributivo³⁰.

45. Il legislatore comunitario ha reagito alla citata giurisprudenza includendo espressamente le prestazioni che svolgono una doppia funzione nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71 come prestazioni speciali a carattere non contributivo

28 — Sentenza Newton (cit. alla nota 13, punti 14 e 15).

29 — Cit. alla nota 14.

30 — Cit. alla nota 9, punto 32.

27 — Sentenza Giletti (cit. alla nota 10, punto 10).

butivo. Al contempo ha tuttavia adottato una regolamentazione differenziata delle conseguenze giuridiche. A motivo della connessione con l'assistenza sociale, esso ha — è vero — escluso l'esportazione delle prestazioni speciali. Con le disposizioni di cui all'art. 10 bis, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1408/71, ha tuttavia provveduto all'equiparazione degli iscritti ad un regime di sicurezza sociale di un altro Stato membro nello Stato ospitante per quanto riguarda le prestazioni a carattere speciale eventualmente corrisposte in quest'ultimo.

46. In conclusione, al fine di stabilire la sussistenza di una prestazione speciale, è quindi necessario in primo luogo verificare che la corresponsione della prestazione sia connessa con una prestazione previdenziale, elemento che la distingue da una prestazione di assistenza sociale. In secondo luogo non deve trattarsi di una prestazione in sé previdenziale, fattore escluso ove la prestazione presenti elementi di assistenza sociale.

47. Nel caso di una prestazione come l'integrazione compensativa prevista dal GSVG non si tratta di una mera prestazione di assistenza sociale. Presupposti per ottenere la prestazione sono infatti l'iscrizione ad un regime previdenziale, nel caso specifico all'assicurazione pensionistica dei lavoratori autonomi, e l'esistenza di un diritto ad una prestazione di vecchiaia ai sensi dell'art 4, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1408/71.

48. L'integrazione non diventa tuttavia, a sua volta, una prestazione previdenziale a causa della sua connessione con la pensione di vecchiaia. Certamente il raggiungimento dell'età pensionabile costituisce indirettamente anche il presupposto per ottenere l'integrazione compensativa, perché quest'ultima può essere richiesta solo insieme alla prestazione principale, cioè alla pensione di vecchiaia. Per le stesse ragioni, così come l'integrazione, nonostante la sua connessione con la pensione, non ha carattere contributivo³¹, così non le manca nemmeno il carattere di prestazione speciale. Se, infatti, ogni qualvolta la concessione del beneficio controverso è accessoria rispetto ad una prestazione previdenziale non si configurasse una prestazione a carattere speciale, le prestazioni aggiuntive e integrative espressamente menzionate nell'art. 4, n. 2 bis, lett. a), del regolamento n. 1408/71 non troverebbero praticamente alcun caso di applicazione.

49. Le parti menzionate hanno altresì sottolineato che l'integrazione compensativa presenta elementi di assistenza sociale in quanto la sua concessione dipende dallo stato di bisogno del beneficiario.

50. Per distinguere l'assistenza sociale dalle prestazioni previdenziali è innanzitutto

31 — V. in proposito sopra, paragrafo 36.

necessario ricordare la definizione di prestazioni previdenziali elaborata dalla Corte nella sua giurisprudenza costante:

«Una prestazione può essere considerata prestazione previdenziale se è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e se si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71³²».

51. Nella sentenza Hughes la Corte si è occupata dell'obiezione secondo cui l'integrazione familiare controversa in quella sede sarebbe stata corrisposta sulla base di una verifica della situazione di bisogno e che, pertanto, si trattava di una prestazione di assistenza sociale. In merito la Corte ha dichiarato:

«Anche se è vero che una prestazione come il "family credit" è attribuita o negata solo in base al patrimonio e ai redditi del richiedente ed al numero e all'età dei figli a suo carico, non ne consegue affatto, però, che la sua attribuzione dipenda da una valutazione individuale delle esigenze per-

sonali del richiedente, caratteristica dell'assistenza sociale. (...) Si tratta infatti di criteri obiettivi e legalmente definiti che, quando sono soddisfatti, danno diritto a tale prestazione senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali».

52. Utilizzando lo stesso criterio per la valutazione dell'integrazione compensativa, quest'ultima dovrebbe parimenti essere qualificata come prestazione previdenziale, in quanto anch'essa viene corrisposta sulla base di criteri obiettivi legalmente definiti. Il pensionato ha diritto all'integrazione quando il suo reddito è inferiore ad un determinato valore indicativo, laddove il valore indicativo di volta in volta applicabile è anch'esso fissato secondo criteri obiettivi. Il valore indicativo varia in funzione del fatto che il/la titolare della pensione conviva con la moglie o, rispettivamente, con il marito, nonché del numero di figli. Non risulta che la Sozialversicherungsanstalt possa in alcun modo operare una valutazione discrezionale delle esigenze personali, che vada oltre i requisiti previsti dalla legge.

53. Occorre tuttavia verificare se la tesi sostenuta dalla Corte nella sentenza Hughes possa essere generalizzata. Dalla definizione di prestazione previdenziale ivi rappresen-

32 — Sentenza Jauch (cit. alla nota 6, punto 25), con richiamo alle sentenze 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx (Racc. pag. 973, punti 12-14); Newton (cit. alla nota 13); 16 luglio 1992, causa C-78/91, Hughes (Racc. pag. I-4839, punto 15), e 5 marzo 1998, causa C-160/96, Molenaar (Racc. pag. I-843, punto 20).

tata risulterebbe, a contrario, che una prestazione di assistenza sociale esisterebbe solo quando la prestazione non venisse corrisposta in base a criteri obiettivi stabiliti dalla legge, bensì secondo una valutazione delle esigenze individuali effettuata discrezionalmente dall'autorità.

54. Già al fine di tenere conto del principio della parità di trattamento, in molti ordinamenti nazionali l'assistenza sociale viene peraltro corrisposta in base a criteri obiettivi definiti per legge e diretti a determinare lo stato di bisogno personale. Anche la corresponsione del minimo di mezzi di sussistenza non è più considerata un atto di favore dello Stato. Spesso, negli Stati sociali moderni, esiste piuttosto un corrispondente diritto spettante all'individuo in virtù della sua dignità di uomo.

55. Ne consegue che una prestazione può presentare elementi assistenziali, che costituiscono presupposto per la qualificazione come prestazione a carattere speciale, anche quando viene corrisposta in funzione dello stato di bisogno, laddove le esigenze personali possono essere determinate secondo criteri obiettivi definiti dalla legge.

56. Oltre all'orientamento allo stato di bisogno, ai fini dell'apparentamento con

l'assistenza sociale è altresì fondamentale che l'erogazione dell'integrazione compensativa non dipenda dal calcolo di determinati periodi di attività professionale o contributivi. La conseguenza giuridica della qualificazione come prestazione speciale è che la prestazione viene versata solo se il titolare della pensione risiede nel territorio nazionale. Come giustamente rilevato dal governo tedesco, tale deroga del divieto di esportazione è ammissibile solo a condizione che il titolare non abbia maturato diritti a pensione attraverso periodi di attività professionale o contributivi.

57. La limitazione all'esportabilità è inoltre giustificata se la prestazione speciale è diretta a mettere a disposizione del beneficiario le risorse necessarie per vivere nello Stato membro che eroga la prestazione³³.

58. Induce fortemente a supporre che l'integrazione compensativa abbia la funzione di assicurare il minimo di mezzi di sussistenza in considerazione del costo della vita in Austria la regolamentazione concernente l'adeguamento del valore indicativo rilevante per la determinazione dell'entità dell'integrazione compensativa. Ai sensi dell'art. 150, n. 2, GSVG tale valore viene infatti aumentato annualmente di un fattore di aggiustamento, che deve equivalere come minimo all'aumento dei prezzi al consumo in Austria.

33 — V. sentenze Lenoir (cit. alla nota 14, punto 16) e Leclerc (cit. alla nota 9, punto 32).

VI — Conclusione

59. Suggestisco di risolvere la questione pregiudiziale del giudice a quo come segue:

Configura una prestazione speciale a carattere non contributivo ai sensi dell'art 4, n. 2 bis, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nella versione risultante dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97, la cui corresponsione, ai sensi dell'art. 10 bis, n. 1, di tale regolamento, può essere subordinata alla residenza nel territorio nazionale, la prestazione che:

- sia menzionata nell'allegato II bis del regolamento n. 1408/71,

- non venga finanziata attraverso contributi previdenziali e

- da un lato, sia concessa a titolo complementare o accessorio rispetto a una prestazione di vecchiaia ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1408/71 e, dall'altro, presenti elementi assistenziali, quali, ad esempio,

- il fatto che l'erogazione della prestazione, quanto al suo fondamento e al suo importo, non dipenda da determinati periodi di attività professionale o contributivi, bensì soltanto dallo stato di bisogno del titolare della pensione, laddove le esigenze personali possono essere determinate anche secondo criteri obiettivi definiti dalla legge e

- il fatto che l'entità della prestazione sia determinata in funzione delle risorse necessarie per vivere nello Stato che corrisponde la prestazione.