

O'FLYNN

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)  
23 maggio 1996 \*

Nel procedimento C-237/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Social Security Commissioner (Regno Unito) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

**John O'Flynn**

e

**Adjudication Officer,**

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D. A. O. Edward, presidente di sezione, J.-P. Puissochet (relatore), P. Jann, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

\* Lingua processuale: l'inglese.

avvocato generale: C. O. Lenz  
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il signor O'Flynn, dal signor R. Drabble, barrister, su incarico del signor C. Dabezies, solicitor,
- per il governo del Regno Unito, dal signor S. Braviner, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dal signor S. Richards, barrister,
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor C. Docksey, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor O'Flynn, rappresentato dal signor R. Drabble, del governo del Regno Unito, rappresentato dal signor S. Braviner e dalla signora P. Watson, barrister, e della Commissione, rappresentata dal signor C. Docksey, all'udienza del 29 febbraio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 marzo 1996,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

<sup>1</sup> Con ordinanza 28 giugno 1994, pervenuta alla Corte il 22 agosto seguente, il Social Security Commissioner ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre

questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2; in prosieguo: il «regolamento n. 1612/68»).

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il signor O'Flynn e l'Adjudication Officer in merito alla denegata concessione delle indennità funerarie di cui ai Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987 (regolamento 1987 sui fondi sociali — indennità di maternità e indennità di spese funerarie, in prosieguo: il «regolamento 1987»).
- 3 Le indennità funerarie sono una prestazione previdenziale concessa a condizione che esistano le risorse sufficienti. Essa è destinata a coprire le spese sostenute, in occasione di un lutto in famiglia, dall'istante o da un suo familiare, ossia, in base al dettato del regolamento 1987, dalla «persona responsabile».
- 4 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento 1987, le indennità funerarie sono concesse solo se «le esequie si svolgono nel Regno Unito». Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del medesimo regolamento, «per "esequie" si intendono la sepoltura o la cremazione».
- 5 Secondo il disposto dell'art. 7, n. 2, del regolamento 1987, l'importo delle indennità funerarie deve essere sufficiente a coprire ciascuna delle seguenti spese essenziali eventualmente sostenute dalla persona responsabile. A tal fine, esse coprono tutti i costi normalmente connessi all'inumazione o alla cremazione in una località vicina al domicilio del defunto, ed eventualmente le spese di trasporto delle spoglie attraverso il territorio del Regno Unito, sino a detto domicilio. Viceversa, esse non coprono tutte le spese di trasporto del sarcofago verso un luogo di inumazione o di cremazione lontano dal domicilio del defunto. In tal caso, le spese supplementari per il trasporto della bara sono a carico della persona responsabile.

- 6 Il signor O'Flynn è un cittadino irlandese che risiede nel Regno Unito in qualità di lavoratore migrante in pensione. Suo figlio decedeva nel Regno Unito il 25 agosto 1988. La cerimonia religiosa si svolgeva nel Regno Unito ma l'inumazione avveniva in Irlanda.
  
- 7 Il signor O'Flynn presentava domanda di indennità funerarie, che gli venivano negate in quanto l'inumazione non era avvenuta nel Regno Unito, come prescritto dall'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento 1987.
  
- 8 Il signor O'Flynn ha proposto ricorso avverso tale diniego. Innanzi al giudice nazionale egli ha sostenuto, in particolare, che l'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento 1987 sarebbe indirettamente discriminatorio nei confronti dei lavoratori migranti e violerebbe l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, secondo il quale il lavoratore di uno Stato membro gode nel territorio degli altri Stati membri degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. Le parti si sono trovate a questo punto in disaccordo in merito ai criteri da applicare per decidere se una disposizione quale l'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento 1987 costituisca o meno fonte di discriminazione nei confronti dei lavoratori migranti.
  
- 9 Secondo il signor O'Flynn la condizione controversa, dato il suo carattere territoriale, sarebbe per natura indirettamente discriminatoria nei confronti dei lavoratori migranti. Egli ha dedotto in subordine che il carattere discriminatorio di tale disposizione dovrebbe ritenersi comunque comprovato, essendo dimostrato che i lavoratori migranti sarebbero di norma meno propensi a soddisfare la condizione controversa.
  
- 10 L'amministrazione convenuta ha sostenuto, dal canto suo, che la condizione dovrebbe essere giudicata discriminatoria solo se fosse dimostrato che essa possa essere soddisfatta molto più difficilmente dai lavoratori migranti che dai lavoratori nazionali, tenuto conto, in particolare, dei loro costumi. Essa ha allegato che occorrerebbe a tal fine dimostrare che la condizione controversa sarebbe soddisfatta solo da un numero proporzionalmente molto più ridotto di lavoratori di tutti gli altri

Stati membri piuttosto che di lavoratori nazionali. Essa ha aggiunto che un lavoratore migrante non potrebbe comunque fare richiamo al carattere discriminatorio della condizione controversa se quest'ultima non fosse soddisfatta per ragioni estranee alla cittadinanza di detto lavoratore.

11 È in presenza di tali circostanze che il Social Security Commissioner ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con il principio comunitario di non discriminazione in base alla cittadinanza, ai fini dell'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 1612/68, il fatto che il Regno Unito subordini il versamento delle indennità funerarie del Social Fund al rispetto di un requisito territoriale, ossia che il funerale abbia luogo nel Regno Unito.

2) Se per la soluzione della prima questione rilevino le seguenti considerazioni:

a) Quale sia il criterio da adottare per accertare l'esistenza di una discriminazione indiretta basata sulla cittadinanza:

i) la circostanza che i cittadini di altri Stati membri, che agiscano in modo razionale in situazioni normali, abbiano, a causa del requisito territoriale, minori possibilità di fruire del contributo rispetto ai cittadini del Regno Unito (e, in caso affermativo, se debba essere dimostrato che, a causa del suddetto requisito, possa fruire del contributo una percentuale notevolmente inferiore di cittadini di altri Stati membri rispetto alla percentuale di cittadini del Regno Unito); oppure

ii) la circostanza che sia notevolmente più difficile per i cittadini degli altri Stati membri soddisfare in pratica il requisito suddetto; oppure

iii) un diverso criterio, da precisarsi.

b) Se sia in ogni caso sufficiente stabilire un confronto tra i cittadini del Regno Unito ed i cittadini dello specifico Stato membro cui appartiene il richiedente o se sia invece necessario fare un confronto tra i cittadini del Regno Unito ed i cittadini di tutti gli altri Stati membri.

3) Se il requisito di cui trattasi possa risolversi in un'illegitima discriminazione in base alla cittadinanza e/o se il richiedente possa far valere tale discriminazione, nel caso in cui non abbia soddisfatto tale requisito per motivi estranei alla cittadinanza, ad esempio per ragioni di ordine economico».

12 Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio discende che il giudice nazionale vuol accertare se l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 osti a una disposizione quale quella di cui all'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento 1987, la quale subordina la concessione di indennità a copertura delle spese funerarie sostenute da un lavoratore migrante alla condizione che le esequie si siano svolte nel territorio dello Stato membro la cui legislazione prevede la concessione di dette indennità. In considerazione degli argomenti illustrati innanzi ad esso, il giudice nazionale si chiede, in particolare, se debba tener conto degli elementi seguenti: la percentuale e la cittadinanza dei lavoratori migranti che soddisfino effettivamente la condizione controversa; il grado di difficoltà incontrato concretamente dai lavoratori migranti per soddisfare detta condizione e le ragioni per cui un lavoratore migrante non soddisfi la condizione controversa in una determinata situazione.

13 Tali questioni presentano strette connessioni reciproche e possono essere esaminate contestualmente.

- 14 Occorre preliminarmente rilevare che prestazioni del tipo delle indennità funerarie costituiscono un «vantaggio sociale, ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68», e che, conformemente a detta disposizione, i lavoratori migranti devono poterne godere alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali.
- 15 Il governo del Regno Unito deduce che le indennità funerarie tendono a garantire che, nell'interesse dei cittadini e della sanità, qualsiasi persona deceduta nel territorio del Regno Unito sia ivi inumata o cremata in maniera dignitosa. A suo parere, dette indennità sono concesse in modo non discriminatorio. Esse sono infatti concesse sia ai lavoratori migranti sia a quelli nazionali quando l'inumazione o la cremazione si svolge nel Regno Unito e vengono negate sia ai primi sia ai secondi quando una di queste cerimonie si svolge al di fuori del detto Stato membro.
- 16 Occorre tuttavia osservare che una prestazione del tipo delle indennità funerarie copre non solo le spese necessarie per l'inumazione o la cremazione delle spoglie, ma anche tutte le spese sostenute dalla persona responsabile per garantire al defunto esequie sotto ogni aspetto modeste ma dignitose, in una località vicina al domicilio di quest'ultimo. Tuttavia, le spese di trasporto della bara verso un luogo di inumazione o di cremazione lontano da detto domicilio non sono coperte dalle indennità.
- 17 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'art. 48 del Trattato e l'art. 7 del regolamento n. 1612/68 in materia di parità di trattamento vietano non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato (v., in particolare, sentenze 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu,

Racc. pag. 153, punto 11; 21 novembre 1991, causa C-27/91, *Le Manoir*, Racc. pag. I-5531, punto 10; 10 marzo 1993, causa C-111/91, *Commissione/Lussemburgo*, Racc. pag. I-817, punto 9; 23 febbraio 1994, causa C-419/92, *Scholz*, Racc. pag. I-505, punto 7).

- 18 Devono pertanto essere giudicate indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente (v. sentenze 15 gennaio 1986, causa 41/84, *Pinna*, Racc. pag. 1, punto 24; 30 maggio 1989, causa 33/88, *Allué e Coonan*, Racc. pag. 1591, punto 12; *Le Manoir*, già citata, punto 11) o in gran parte i lavoratori migranti (v. sentenze 17 novembre 1992, causa C-279/89, *Commissione/Regno Unito*, Racc. pag. I-5785, punto 42, e 20 ottobre 1993, causa C-272/92, *Spotti*, Racc. pag. I-5185, punto 18), nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti (v. sentenze *Commissione/Lussemburgo*, già citata, punto 10, e 4 ottobre 1991, causa C-349/87, *Paraschi*, Racc. pag. I-4501, punto 23) o che rischiano di essere sfavorevoli, in modo particolare, ai lavoratori migranti (v. sentenze 8 maggio 1990, causa C-175/88, *Biehl*, Racc. pag. I-1779, punto 14, e 28 gennaio 1992, causa C-204/90, *Bachmann*, Racc. pag. I-249, punto 9).
- 19 Una soluzione diversa è ammissibile solo se dette disposizioni siano giustificate da considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza dei lavoratori interessati, e se siano adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale (v., in tal senso, sentenze *Bachmann*, già citata, punto 27; *Commissione/Lussemburgo*, già citata, punto 12, e 2 agosto 1993, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, *Allué e a.*, Racc. pag. I-4309, punto 15).
- 20 Dal complesso di tale giurisprudenza discende che, a meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria

quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi.

- 21 Non è necessario al riguardo accertare se la disposizione di cui trattasi si applichi, in concreto, a una percentuale notevolmente più elevata di lavoratori migranti. Basta rilevare che detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere. Occorre aggiungere che i motivi per cui un lavoratore migrante sceglie di far uso della propria libertà di movimento all'interno della Comunità non possono essere presi in considerazione per valutare la natura discriminatoria di una norma nazionale. La facoltà di valersi di una libertà tanto fondamentale quale la libertà di movimento delle persone non può infatti essere limitata da considerazioni siffatte, di ordine meramente soggettivo.
- 22 Occorre rilevare al riguardo che il lavoratore migrante, in qualità di persona responsabile, dovrà sostenere spese analoghe, per natura e importo, a quelle che dovrà accollarsi un lavoratore nazionale. Di contro, è soprattutto il lavoratore migrante che, in caso di decesso di un suo familiare, tenderà a farne eseguire l'inumazione in un altro Stato membro, in considerazione dei legami che i membri di una famiglia del genere conservano generalmente con il loro Stato di origine.
- 23 Occorre pertanto ritenere che il fatto di condizionare qualsiasi rimborso delle spese sostenute da un lavoratore migrante, in qualità di persona responsabile, al fatto che l'inumazione o la cremazione si svolgano nel territorio del Regno Unito costituisce una discriminazione indiretta, a meno che tale circostanza non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito.
- 24 Benché sia vero che, come sottolineato dal governo del Regno Unito, il giudice a quo non ha espressamente interrogato la Corte in merito alla giustificazione della

normativa nazionale controversa, nondimeno la prima questione da esso sottoposta verte, in modo generale, sulla natura direttamente o indirettamente discriminatoria di una disposizione del genere, come rilevato dall'avvocato generale nel paragrafo 33 delle sue conclusioni.

- 25 Pertanto, al fine di fornire al giudice nazionale una soluzione quanto più completa e utile possibile, la Corte ritiene necessario affrontare questo aspetto del problema.
- 26 Per quanto concerne la tutela della sanità, basta rilevare che essa è parimenti garantita se le spoglie vengono trasportate al di fuori del territorio del Regno Unito, per essere inumate o cremate in un altro Stato membro.
- 27 Il governo del Regno Unito ha inoltre allegato una giustificazione fondata sul costo proibitivo e sugli inconvenienti pratici che deriverebbero dalla corresponsione delle indennità qualora l'inumazione o la cremazione si svolgesse al di fuori del Regno Unito.
- 28 Si deve tuttavia osservare che, ad eccezione delle spese di trasporto del sarcofago al di fuori del Regno Unito, le spese sostenute dal lavoratore migrante nel territorio del Regno Unito non differiscono, in un caso del genere, da quelle che dovrebbero affrontarsi qualora l'inumazione o la cremazione si svolgesse nel detto Stato membro. La verifica di tali spese non sarebbe più difficile rispetto al caso in cui dette cerimonie si svolgessero nel Regno Unito. Per quanto concerne le spese di trasporto della bara verso una località distante dal domicilio del defunto, esse non sono comunque rimborsate.
- 29 Per quanto riguarda le spese per l'inumazione o la cremazione in un altro Stato membro, nulla osta a che il Regno Unito limiti le indennità a un importo fissato a forfait o comunque ragionevole, stabilito in rapporto al costo normale di una inumazione o di una cremazione nel Regno Unito.

30 Di conseguenza, occorre risolvere le questioni pregiudiziali sottoposte a questa Corte dichiarando che l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 osta a una disposizione quale quella di cui all'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento 1987, la quale subordina la concessione di indennità a copertura delle spese funerarie sostenute da un lavoratore migrante alla condizione che l'inumazione o la cremazione si sia svolta nel territorio dello Stato membro la cui legislazione prevede la concessione di dette indennità.

### Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Social Security Commissioner con ordinanza 28 giugno 1994, dichiara:

L'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, osta a una disposizione quale quella di cui all'art. 7, n. 1, lett. c), dei Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987, la quale subordina la concessione di indennità a copertura delle spese funerarie sostenute da un

**lavoratore migrante alla condizione che l'inumazione o la cremazione si sia svolta nel territorio dello Stato membro la cui legislazione prevede la concessione di dette indennità.**

Edward

Puissochet

Jann

Sevón

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 maggio 1996.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

D. A. O. Edward