CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JÁN MAZÁK
presentate il 29 novembre 2007 [1]

I — Introduzione

1. Con ordinanza 10 agosto 2006, pervenuta alla Corte il 25 agosto 2006, il Finanzgericht Köln (Sezione tributaria del Tribunale di Colonia) (Germania) ha sottoposto alla Corte quattro questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 234 CE. Tali questioni vertono sull'interpretazione dell'art. 13, n. 2, lett. a), 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, come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 aprile 2005, n. 647 [2] (in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71») [3], e dell'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1408/71, come modificato dal regolamento (CE) n. 647/2005 (in prosieguo: il «regolamento n. 574/72») [4].

2. Le questioni sono state sollevate nell'ambito del ricorso con cui la sig.ra Brigitte Bosmann, cittadina belga residente in Germania che esercita un'attività lavorativa nei Paesi Bassi, contesta il rifiuto della Bundesagentur für Arbeit (agenzia federale per l'impiego; in prosieguo: la «Bundesagentur») di concederle gli assegni familiari tedeschi per i due figli a carico in ragione del fatto che il suo diritto agli assegni familiari è disciplinato esclusivamente dalla legislazione dello Stato del luogo di lavoro, in questo caso i Paesi Bassi.

3. Il giudice del rinvio vuole sapere, in sostanza, se, nel caso in cui un lavoratore subordinato non abbia diritto agli assegni familiari nello Stato del luogo di lavoro in

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento che modifica i regolamenti del Consiglio (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, e (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU 2005, L 117, pag. 1).

3 — GU L 149, pag. 2.

4 — GU L 74, pag. 1.

ragione dell'età dei figli, possa trovare applicazione la legislazione dello Stato di residenza, in forza della quale detto lavoratore può avere diritto agli assegni familiari.

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

1. Regolamento n. 1408/71

4. L'art. 13 del regolamento n. 1408/71, intitolato «Norme generali», nella parte che qui interessa, dispone quanto segue in relazione alla determinazione della legislazione applicabile:

«1. Le persone per cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro, fatti salvi gli articoli 14 quater e 14 septies. Tale legislazione è determinata in base alle disposizioni del presente titolo.

2. Con riserva degli articoli da 14 a 17:

a) la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro o se l'impresa o il datore di lavoro da cui dipende ha la propria sede o il proprio domicilio nel territorio di un altro Stato membro;

(...)».

5. L'art. 73 del regolamento n. 1408/71, intitolato «Lavoratori subordinati o autonomi i cui familiari risiedono in uno Stato membro diverso dallo Stato competente», recita:

«Il lavoratore subordinato o autonomo soggetto alla legislazione di uno Stato membro ha diritto, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari previste dalla legislazione del primo Stato, come se risiedessero nel territorio di questo, fatte salve le disposizioni dell'allegato VI».

2. Regolamento n. 574/72

6. L'art. 10, n. 1, del regolamento n. 574/72, che stabilisce le norme applicabili ai lavoratori subordinati o autonomi in caso di cumulo dei diritti a prestazioni o assegni familiari, dispone:

«a) Il diritto alle prestazioni o assegni familiari dovuti ai sensi della legislazione di uno Stato membro, per la quale l'acquisizione del diritto a dette prestazioni od assegni non è subordinata a condizioni di assicurazione o di occupazione od attività subordinata o autonoma, è sospeso quando, durante lo stesso periodo e per il medesimo familiare, sono dovute prestazioni ai sensi della sola legislazione nazionale di un altro Stato membro oppure in applicazione degli articoli 73, 74, 77 e 78 del regolamento, ed a concorrenza dell'importo di dette prestazioni.

b) Se, tuttavia, un'attività professionale è esercitata nel territorio del primo Stato membro:

i) nel caso delle prestazioni dovute ai sensi della sola legislazione nazionale di un altro Stato membro oppure ai sensi degli articoli 73 o 74 del regolamento, dalla persona che ha diritto alle prestazioni familiari o dalla persona a cui sono versate, è sospeso il diritto alle prestazioni o assegni familiari dovuti ai sensi della sola legislazione nazionale di detto altro Stato membro oppure ai sensi di detti articoli fino a concorrenza dell'importo degli assegni familiari previsti dalla legislazione dello Stato membro sul cui territorio risiede il membro della famiglia. Le prestazioni versate dallo Stato membro sul cui territorio risiede il membro della famiglia sono a carico di questo stesso Stato membro;

(…)».

B — *Normativa nazionale*

7. Il diritto agli assegni familiari tedeschi è disciplinato dagli artt. 62 e 63 dell'Einkommensteuergesetz (in prosieguo: l'«EStG») (legge relativa all'imposta sui redditi). Nel caso in esame sono pertinenti le seguenti disposizioni.

8. L'art. 62, primo comma, n. 1, recita:

«Ai sensi della presente legge ha diritto agli assegni familiari, per i figli di cui all'art. 63, chi abbia la propria residenza o la propria dimora abituale all'interno del paese».

9. L'art. 63, primo comma, n. 1, dispone:

«Si considerano figli quelli definiti come tali nell'art. 32, primo comma».

10. L'art. 32, primo comma, n. 1, così prevede:

«Sono figli i discendenti di primo grado del soggetto passivo».

L'art. 32, quarto comma, n. 1, sub 2, lett. a), dispone:

«Un figlio che ha compiuto il diciottesimo anno viene preso in considerazione qualora non abbia ancora compiuto il ventisettesimo anno e svolga un'attività di formazione».

III — Fatti, procedimento e questioni sottoposte alla Corte

11. La sig.ra Bosmann è una cittadina belga che ha vissuto in Germania per molti anni. È una madre sola di due figli, Caroline e Thomas, che vivono con lei in Germania e attualmente sono studenti in tale Stato. Il loro reddito è inferiore alla soglia al di sopra della quale è escluso il diritto agli assegni familiari tedeschi.

12. Secondo l'ordinanza di rinvio, è pacifico tra le parti del procedimento principale che la sig.ra Bosmann, in linea di principio, avrebbe diritto agli assegni familiari tedeschi ai sensi dell'EStG, sul cui fondamento, infatti, questi ultimi le erano stati inizialmente concessi per entrambi i figli.

13. Il 1° settembre 2005, tuttavia, la sig.ra Bosmann ha iniziato un'attività lavorativa nei Paesi Bassi e di conseguenza la Bundesagentur, con provvedimento 18 ottobre 2005, ha revocato la concessione degli assegni familiari per i figli a partire dal mese di ottobre del 2005.

14. Il reclamo della sig.ra Bosmann contro tale provvedimento è stato respinto dalla Bundesagentur in quanto infondato con decisione 10 novembre 2005, nella cui motivazione si afferma, in particolare, che il suddetto diritto è escluso dall'art. 10 del regolamento n. 574/72 e che a tale riguardo la sig.ra Bosmann, in quanto lavoratrice subordinata, è soggetta solo alla legislazione dello Stato in cui lavora, in questo caso i Paesi Bassi. Secondo la Bundesagentur, il fatto che detto Stato non conceda gli assegni familiari per i figli di età superiore a 18 anni è irrilevante.

15. Nel suo ricorso nella causa principale, la sig.ra Bosmann sostiene che il diniego degli assegni familiari costituisce una palese violazione del diritto alla libera circolazione e chiede l'annullamento della decisione di revoca del 18 ottobre 2005 e della decisione di rigetto del 10 novembre 2005.

16. Nell'ordinanza di rinvio, il Finanzgericht Köln osserva che, qualora fosse applicabile solo l'EStG tedesco, senza considerare il diritto comunitario, la ricorrente avrebbe diritto agli assegni familiari tedeschi per entrambi i figli. Allo stato attuale, in linea di principio il diritto agli assegni familiari della sig.ra Bosmann è escluso dal diritto comunitario, in particolare dall'art. 13, nn. 1 e 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 e dall'art. 10 del regolamento n. 574/72, a norma dei quali, secondo il giudice del rinvio [5], la sig.ra Bosmann è soggetta solo alla legislazione dei Paesi Bassi, dove tuttavia, a causa dell'età dei figli, non ha diritto agli assegni familiari né a prestazioni sociali equiparabili.

17. Il Finanzgericht Köln chiede se tale situazione giuridica sia compatibile con il diritto alla libera circolazione sancito dall'art. 39 CE, o con i principi del diritto comunitario, e in particolare con il principio di non discriminazione e con il divieto di discriminazione fondata sul sesso [6].

18. A tale proposito, il giudice del rinvio sottolinea, inter alia, che, poiché la questione se una misura di armonizzazione quale il regolamento n. 1408/71 sia compatibile con il diritto primario esula, in linea di principio,

5 — Nell'ordinanza di rinvio si fa riferimento alla sentenza del Bundesfinanzhof 13 agosto 2002, VIII R 61/00, BStBl-II 2002, 869, e alla sentenza della Corte di giustizia 7 giugno 2005, causa C-543/03, Dodl e Oberhollenzer (Racc. pag. I-5049).

6 — In tale contesto, il giudice del rinvio esamina le sentenze 10 luglio 1986, causa 60/85, Luijten (Racc. pag. 2365); 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563); 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921); 17 aprile 1997, causa C-15/95, EARL de Kerlast (Racc. pag. I-1961), e 13 dicembre 2001, causa C-324/99, DaimlerChrysler (Racc. pag. I-9897).

dall'ambito del procedimento pregiudiziale, esso non chiede un controllo sulla legittimità del regolamento n. 1408/71, bensì se quest'ultimo possa essere interpretato restrittivamente alla luce delle libertà fondamentali.

19. In tale contesto, il Finanzgericht Köln ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 13, n. 2, lett. a), 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, debba essere interpretato restrittivamente nel senso che esso non osta al diritto agli assegni familiari nello Stato di residenza (Repubblica federale di Germania) di una madre che allevi da sola i propri figli e che, nello Stato in cui è occupata (Regno dei Paesi Bassi), non riceve assegni familiari a causa dell'età dei figli.

2) In caso di risposta negativa alla prima questione:

Se l'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, debba essere interpretato restrittivamente nel senso che esso non osta al diritto agli assegni familiari nello Stato di residenza (Repubblica federale di Germania) di una madre che allevi da sola i propri figli e che, nello Stato in cui è occupata (Regno dei Paesi Bassi), non riceve assegni familiari a causa dell'età di questi ultimi.

3) In caso di risposta negativa alla prima e alla seconda questione:

Se dal Trattato CE o dai principi generali del diritto derivi direttamente il diritto di una lavoratrice dipendente, che allevi da sola i propri figli, all'applicazione della normativa più favorevole del proprio Stato di residenza in materia di concessione degli assegni familiari.

4) Se la risposta alle questioni precedenti dipenda dal fatto che la lavoratrice ritorni dopo ogni giornata lavorativa nel luogo di residenza della famiglia».

IV — Analisi giuridica

A — *Principali argomenti delle parti*

20. Nel presente procedimento, hanno presentato osservazioni scritte i governi tedesco e spagnolo, la Commissione e la sig.ra Bosmann.

21. Il governo tedesco sostiene che l'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 dev'essere interpretato nel senso che osta alla concessione degli assegni familiari in una situazione come quella in esame. Gli assegni familiari tedeschi costituiscono una prestazione familiare ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. h), del regolamento n. 1408/71. Secondo la chiara formulazione dell'art. 13, n. 1, di detto regolamento, le persone cui esso è applicabile devono essere soggette alla legislazione di un solo Stato membro.

22. Secondo il governo tedesco, un'interpretazione diversa contrasterebbe con lo scopo del regolamento n. 1408/71, quale definito dalla giurisprudenza della Corte [7], consistente nel garantire che gli interessati siano soggetti al regime previdenziale di un solo Stato membro. Emerge inoltre dalla giurisprudenza della Corte che il principio secondo cui l'applicazione del regolamento n. 1408/71 non può implicare la perdita di diritti acquisiti esclusivamente in forza di una normativa nazionale non riguarda le norme miranti a determinare la normativa da applicarsi, stabilite dal titolo II di detto regolamento [8].

23. Data la chiara formulazione dell'art. 10 del regolamento n. 574/72, anche la seconda questione andrebbe risolta in senso negativo. Secondo il governo tedesco, tale disposizione non si applica nel caso di specie: poiché il lavoratore subordinato esercita un'attività lavorativa in un solo Stato membro e vive in un altro Stato membro, non può sussistere un cumulo di prestazioni familiari.

24. Per quanto riguarda la terza questione, il governo tedesco asserisce che, contrariamente a quanto affermato dal Finanzgericht Köln nell'ordinanza di rinvio, è perfettamente possibile stabilire, nell'ambito del procedimento pregiudiziale, se un atto quale il regolamento n. 1408/71 sia conforme al diritto comunitario primario. Il governo tedesco sostiene, tuttavia, che l'art. 13 di detto regolamento non viola né il diritto alla libera circolazione sancito dall'art. 39 CE né

7 — Il governo tedesco si riferisce, in particolare, alla sentenza 12 giugno 1986, causa 302/84, Ten Holder (Racc. pag. 1821, punti 19-21).

8 — Sentenza Luijten, cit. alla nota 6 (punto 15).

i principi generali della parità di trattamento e del divieto di discriminazione fondata sul sesso, cui si fa riferimento nell'ordinanza di rinvio.

25. Infine, per quanto riguarda la quarta questione, il governo tedesco considera irrilevante, alla luce dell'art. 13 del regolamento n. 1408/71, che si riferisce allo Stato del luogo di lavoro, la circostanza che alla fine della giornata lavorativa il lavoratore subordinato ritorni o meno nel luogo in cui risiede la famiglia.

26. Il governo spagnolo afferma che il punto cruciale non è l'interpretazione dell'art. 13 del regolamento n. 1408/71, ma piuttosto la questione se tale articolo sia in contrasto con l'art. 39 CE e con i principi della parità di trattamento e di non discriminazione in base al sesso.

27. Sostiene che le disposizioni della normativa tedesca sul diritto alle prestazioni familiari, che si fondano su un'interpretazione letterale del regolamento n. 1408/71 e secondo cui la sig.ra Bosmann ha perduto il diritto agli assegni familiari per i figli, colloca quest'ultima in una posizione svantaggiata atta a dissuaderla dall'esercitare il suo diritto alla libera circolazione. Tali disposizioni non sarebbero giustificate né appropriate per garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito.

28. Il governo spagnolo conclude quindi, sulla base della giurisprudenza della Corte relativa alla libera circolazione delle persone [9], che le disposizioni pertinenti dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, nella misura in cui fanno sì che il lavoratore, in circostanze quali quelle della controversia dinanzi al giudice del rinvio, perda il diritto alle prestazioni familiari, sono in contrasto con l'art. 39 CE.

29. Secondo la Commissione, la prima e la seconda questione dovrebbero essere risolte dichiarando che l'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, in combinato disposto con l'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 574/72, non esclude, in un caso come quello in discussione dinanzi al giudice del rinvio, il diritto a percepire gli assegni familiari nello Stato di residenza.

30. Basandosi principalmente sulla sentenza McMenamin e sulle conclusioni presentate dall'avvocato generale Darmon in quella causa [10], la Commissione sostiene che nel caso di specie è applicabile non solo l'art. 13 del regolamento n. 1408/71, ma anche l'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 574/72. L'art. 73 del regolamento n. 1408/71 si limita a disporre che deve

9 — Il governo spagnolo si riferisce, in particolare, alle sentenze 30 marzo 2006, causa C-10/05, Cynthia Mattern (Racc. pag. I-3145); 17 marzo 2005, causa C-109/04, Kranemann (Racc. pag. I-2421), e 16 febbraio 2006, causa C-185/04, Öberg (Racc. pag. I-1453).

10 — Sentenza 9 dicembre 1992, causa C-119/91 (Racc. pag. I-6393) e le relative conclusioni dell'avv. gen. Darmon.

applicarsi la normativa dello Stato di occupazione e non specifica se la prestazione sia dovuta e, in caso affermativo, da quale Stato. In questa luce, l'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 574/72 andrebbe interpretato nel senso che, sebbene sia competente lo Stato del luogo di lavoro, può continuare a sussistere il diritto alla prestazione previsto dalla normativa dello Stato di residenza. Poiché, nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio, la «prestazione dovuta» nello Stato del luogo di lavoro è pari a zero, diverrebbe di fatto operativo il diritto agli assegni familiari tedeschi e la prestazione sarebbe interamente dovuta. La Commissione osserva inoltre che, se l'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 574/72 non fosse applicabile a una situazione come quella in esame, in quanto non sussiste cumulo di prestazioni, lo stesso varrebbe per gli artt. 13 e 73 del regolamento n. 1408/71.

31. Qualora fosse accolta, la tesi sostenuta dal governo tedesco contrasterebbe con il principio secondo cui l'applicazione del regolamento n. 1408/71 non può implicare la perdita di diritti acquisiti esclusivamente in forza della normativa nazionale e condurrebbe a contraddizioni ingiustificabili.

32. A tale proposito, la Commissione condivide gli argomenti esposti dal giudice a quo nell'ordinanza di rinvio, secondo cui un genitore solo con figli a carico, che viva in uno Stato membro e lavori in un altro, sarebbe trattato meno favorevolmente di uno che lavori sia nello Stato di residenza che in un altro Stato membro e che, più in generale, una madre sola sarebbe trattata meno favorevolmente rispetto a una madre coniugata.

33. La sig.ra Bosmann concorda in sostanza con la Commissione e afferma che il rifiuto delle autorità tedesche di concederle gli assegni familiari costituisce una violazione dell'art. 39 CE e del principio della parità di trattamento.

B — *Valutazione*

1. Osservazioni preliminari

34. Prima di iniziare la mia analisi, è opportuno svolgere alcune osservazioni preliminari al fine di definire i problemi scaturenti dalle questioni poste.

35. Va rilevato, anzitutto, che nel caso di specie è pacifico che la situazione in esame rientri nell'ambito di applicazione ratione personae e ratione materiae del regolamento n. 1408/71, vale a dire, più specificamente, che la sig.ra Bosmann può essere

considerata un «lavoratore subordinato» ai sensi dell'art. 2, n. 1, di detto regolamento, in combinato disposto con l'art. 1, lett. a), dello stesso, e che gli assegni familiari tedeschi rispondono alle condizioni per essere considerati «prestazioni familiari» ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. h), del medesimo regolamento.

36. Per quanto riguarda poi il contesto del caso in esame, va rilevato che la controversia principale verte sul rifiuto delle autorità dello Stato di residenza della sig.ra Bosmann — nella fattispecie, la Bundesagentur — di concederle gli assegni familiari per i figli in ragione del fatto che, secondo i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, la sig.ra Bosmann è soggetta a tal fine alla normativa dello Stato in cui lavora, ossia quella dei Paesi Bassi. Tale parere è contestato dalla sig.ra Bosmann nella causa a qua, principalmente perché equivarrebbe a una violazione del suo diritto alla libera circolazione e del principio della parità di trattamento.

37. Condividendo apparentemente il parere della sig.ra Bosmann, il giudice del rinvio chiede se il contesto normativo in base al quale l'applicazione dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 a una fattispecie come quella in esame osta al diritto a percepire gli assegni familiari in Germania, lo Stato di residenza, sia compatibile con il diritto alla libera circolazione e con i principi generali di diritto comunitario della parità di trattamento e del divieto di discriminazione fondata sul sesso. A tale riguardo, tuttavia, il giudice del rinvio assume quale punto di partenza l'erroneo [11] presupposto che la validità di un atto comunitario quale il regolamento n. 1408/71 non possa essere esaminata, nel contesto del procedimento pregiudiziale, alla luce delle suddette disposizioni e dei suddetti principi del diritto primario e chiede quindi se i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 possano essere «interpretati restrittivamente» nel senso che non escludono il diritto agli assegni familiari nello Stato di residenza, o se tale diritto possa discendere direttamente dal Trattato o da detti principi.

38. In tale contesto, sembra che le prime tre questioni, che è appropriato esaminare congiuntamente, siano sostanzialmente intese a stabilire se, ai sensi dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, e tenuto conto del diritto alla libera circolazione e del principio della parità di trattamento, la normativa dello Stato di residenza — secondo cui la persona interessata avrebbe diritto agli assegni familiari — sia applicabile in una situazione come quella di cui al procedimento dinanzi al giudice del rinvio.

39. Per proporre una risposta a tale questione, esaminerò anzitutto il diritto agli assegni familiari in un caso come quello in discussione dinanzi al giudice del rinvio alla luce delle disposizioni dei regolamenti nn. 1408/71e 574/72, considerati, per così dire, tali e quali. In proposito occorre rilevare che, secondo una costante giurisprudenza,

11 — V., tra le altre, per quanto riguarda il regolamento n. 1408/71, sentenza 19 marzo 2002, cause riunite C-393/99 e C-394/99, Hervein e a. (Racc. pag. I-2829).

per fornire una soluzione utile al giudice che ha sottoposto una questione pregiudiziale, si possono prendere in considerazione norme di diritto comunitario diverse da quelle alle quali il giudice nazionale ha fatto riferimento nel formulare le sue questioni — nel caso di specie, l'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 e l'art. 10 del regolamento n. 574/72 [12].

40. Esaminerò poi, più specificamente, le questioni sollevate nel presente procedimento in relazione all'art. 39 CE e ai principi generali della parità di trattamento e di non discriminazione.

41. Analizzerò infine la quarta questione, vertente sulla rilevanza del ritorno quotidiano nel luogo di residenza della famiglia, che può essere risolta separatamente.

2. Normativa applicabile

42. Per iniziare, occorre ricordare che il titolo II del regolamento n. 1408/71 — di cui l'art. 13 fa parte — contiene le disposizioni generali sulla cui base va determinata la normativa applicabile a un lavoratore subordinato che eserciti, in varie circostanze, il proprio diritto alla libera circolazione [13].

43. Tali disposizioni sono intese, segnatamente, ad evitare la simultanea applicazione di più normative nazionali e le complicazioni che possono derivarne [14]. In tal senso, l'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1408/71 stabilisce il principio secondo cui una persona è soggetta alla legislazione di un solo Stato membro [15], che va determinato conformemente alle disposizioni del titolo II di detto regolamento.

44. In proposito, l'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento chiarisce che, in una situazione nella quale l'interessato svolga un'attività di lavoro subordinato in uno Stato membro e risieda nel territorio di un altro Stato membro, è applicabile la legislazione dello Stato in cui lavora (principio della lex loci laboris).

45. Si deve osservare, tuttavia, che alcune prestazioni sono disciplinate dalle disposizioni più specifiche enunciate nel titolo III

12 — V., in tal senso, sentenza 7 luglio 2005, causa C-153/03, Weide (Racc. pag. I-6017, punto 25).

13 — In tal senso, v., inter alia, sentenza Hervein e a.; cit. alla nota 11 (punto 52).

14 — V. sentenza 20 gennaio 2005, causa C-302/02, Effing (Racc. pag. I-553, punto 38), e ordinanza 20 ottobre 2002, causa C-242/99, Vogler (Racc. pag. I-9083, punto 26).

15 — In tal senso, v., inter alia, ordinanza Vogler, cit. alla nota 14 (punto 19).

del regolamento n. 1408/71. Per quanto riguarda prestazioni familiari come quelle in discussione nel caso di specie, che rientrano nel capitolo 7 di detto regolamento, l'art. 73 dispone che un lavoratore soggetto alla legislazione di uno Stato membro ha diritto, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari previste dalla legislazione del primo Stato, come se essi risiedessero nel territorio di questo.

46. Pertanto, l'art. 73 del regolamento n. 1408/71 conferma che, conformemente alla regola stabilita all'art. 13, n. 2, lett. a) del medesimo regolamento, il diritto alle prestazioni per i familiari è disciplinato dalla legislazione dello Stato membro di occupazione del lavoratore [16].

47. Risulta quindi chiaramente dall'art. 13 del regolamento n. 1408/71, in combinato disposto con l'art. 73 del medesimo regolamento, che, in base al sistema di coordinamento istituito da quest'ultimo, in una situazione come quella in esame, nella quale il lavoratore subordinato e i suoi familiari risiedono in uno Stato membro diverso da quello di occupazione, la legislazione applicabile, per quanto riguarda il diritto alle prestazioni familiari, è quella di quest'ultimo Stato.

48. È vero che, come hanno osservato la Commissione e la sig.ra Bosmann, non sempre il regolamento n. 1408/71 osta all'applicazione della legislazione di un altro Stato membro, e in particolare di quella dello Stato di residenza, dato che il principio enunciato dall'art. 13 di detto regolamento — secondo cui un lavoratore subordinato è soggetto alla legislazione dello Stato membro del luogo di lavoro — non esclude che determinate prestazioni siano disciplinate da norme più specifiche dello stesso regolamento [17].

49. Pertanto, l'applicazione delle norme anticumulo enunciate dall'art. 10 del regolamento n. 574/72, citato nelle questioni poste, o dall'art. 76 del regolamento n. 1408/71, può determinare un'inversione delle priorità a favore della competenza dello Stato membro di residenza (lex loci domicilii), con la conseguenza che può sussistere il diritto a prestazioni in tale Stato e gli assegni pagabili dallo Stato membro del luogo di occupazione possono essere sospesi [18].

50. Tale era la situazione nella causa McMenamin, cui fa riferimento la Commissione [19]. Detta causa verteva su una situazione nella quale due coniugi lavoravano in due Stati membri diversi, le cui legislazioni prevedevano l'erogazione di prestazioni analoghe. La Corte ha quindi esaminato la fattispecie alla luce delle norme anticumulo enunciate dall'art. 76 del regolamento n. 1408/71 e

16 — V., in tal senso, sentenza Dodl e Oberhollenzer, cit. alla nota 5 (punti 47 e 48).

17 — V., ad esempio, sentenza McMenamin, cit. alla nota 10 (punto 14). Per un analogo ragionamento concernente l'art. 73 del regolamento n. 1408/71, v. sentenza Dodl e Oberhollenzer, cit. alla nota 5 (punto 49).

18 — V., in tal senso, sentenza Weide, cit. alla nota 12 (punto 28).

19 — Cit. alla nota 10.

dall'art. 10 del regolamento n. 574/72 e ha dichiarato che l'esercizio, da parte di una persona che abbia la custodia dei figli, e, più in particolare, da parte del coniuge del beneficiario di cui all'art. 73 del regolamento n. 1408/71, di un'attività lavorativa nello Stato membro di residenza dei figli, sospende il diritto agli assegni previsti dall'art. 73 del regolamento n. 1408/71, fino a concorrenza dell'importo degli assegni della stessa natura effettivamente corrisposti dallo Stato di residenza [20].

51. Occorre sottolineare tuttavia che, in un caso del genere, l'inversione delle priorità a favore della competenza dello Stato membro di residenza in base al principio enunciato dall'art. 10, n. 1, lett. b), sub i), del regolamento n. 574/72 è determinata dal fatto che un'attività professionale o commerciale viene esercitata nello Stato membro di residenza, nella causa McMenamin dal coniuge dell'avente diritto ai sensi dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71 [21].

52. Lo stesso può dirsi per le cause Dodl e Oberhollenzer [22] e Weide [23].

53. Per contro, ritengo che nella situazione descritta dal giudice del rinvio nel caso di specie non sussista alcuna circostanza atta a determinare l'applicazione della legislazione dello Stato di residenza in base alle norme anticumulo enunciate dai regolamenti nn. 1408/71 e 574/72.

54. In particolare, né la stessa sig.ra Bosmann [24] né un coniuge esercita un'attività professionale o commerciale nello Stato di residenza e non vi sono altri indizi nel senso che la sua situazione debba essere disciplinata unicamente dall'art. 73 del regolamento n. 1408/71. Di conseguenza, contrariamente alla tesi un po' macchinosa svolta dalla Commissione, ritengo che non sussista un cumulo di diritti ai sensi dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 atto a determinare un'inversione delle priorità a favore dello Stato membro di residenza e, in applicazione dell'art. 10, n. 1, lett. a), del secondo regolamento, l'erogazione dell'intero importo degli assegni familiari tedeschi (mentre l'argomento della Commissione su quest'ultimo punto è che l'importo delle prestazioni versate nello stato di occupazione nel caso di specie è pari a zero e, ai sensi di tale disposizione, gli assegni devono essere sospesi solo fino a concorrenza di tale importo).

55. Ne consegue che, nel caso di specie, la sig.ra Bosmann è soggetta esclusivamente al regime previdenziale istituito dalla legislazione olandese.

20 — V., in tal senso, sentenza McMenamin, cit. alla nota 10 (punti 15 e 27).

21 — V. sentenza McMenamin, cit. alla nota 10 (punti 18, 24 e 25).

22 — V. sentenza Dodl e Oberhollenzer, cit. alla nota 5 (punto 60).

23 — V. sentenza Weide, cit. alla nota 12 (punto 33).

24 — Per un esempio di caso in cui un lavoratore (autonomo) è soggetto alla normativa dello Stato membro di residenza per il fatto che svolge parte della sua attività nel territorio di tale Stato, v. ordinanza Vogler, cit. alla nota 14 (punto 19).

3. Applicabilità della legislazione olandese — La questione della competenza

56. Inoltre, mi sembra che un elemento decisivo per la corretta comprensione del caso in esame sia costituito dalla distinzione tra la questione della competenza di uno Stato membro rispetto a una specifica prestazione e la questione dell'effettivo diritto a una prestazione.

57. La questione della competenza è disciplinata dal regolamento n. 1408/71. Secondo una giurisprudenza costante, detto regolamento costituisce esclusivamente un sistema di coordinamento, che disciplina semplicemente la determinazione della normativa applicabile a varie situazioni [25]. Come la Corte ha più volte indicato, le sue disposizioni, di per sé, non conferiscono alcun diritto a prestazioni [26].

58. Tali prestazioni sono infatti assegnate in base alle norme nazionali pertinenti [27]. Spetta agli Stati membri definire il contenuto dei regimi previdenziali e, in particolare, stabilire le condizioni sostanziali in cui sorge il diritto alle prestazioni [28].

59. Una volta determinata la legislazione applicabile a un lavoratore subordinato (secondo logica, la questione della legislazione applicabile precede quella del diritto alle prestazioni) conformemente al regolamento n. 1408/71, il diritto alle prestazioni di detto lavoratore è soggetto a tale legislazione, che naturalmente può variare da uno Stato membro all'altro in ragione del fatto che, in base al diritto comunitario, i regimi previdenziali sono solo coordinati, ma non armonizzati [29].

60. Ovviamente, dall'individuazione della legislazione applicabile conformemente al regolamento n. 1408/71 può conseguire che un lavoratore migrante non abbia diritto a una determinata prestazione, in quanto non soddisfa le condizioni specificate dal regime di cui trattasi. A tale riguardo occorre sottolineare, tuttavia, che detto regolamento non è inteso a garantire in generale che i lavoratori subordinati cui esso è applicabile abbiano diritto alle prestazioni, ma piuttosto ad assicurare che tali soggetti non restino senza tutela in materia di previdenza sociale per «mancanza di una normativa cui far ricorso» [30].

61. In questa luce si deve osservare, con riferimento alla situazione di cui trattasi nella causa principale, che da un esame più attento non emerge alcun conflitto (negativo) di competenza.

25 — V., in tal senso, ad esempio, sentenza Hervein e a., cit. alla nota 11 (punto 52).

26 — V., ad esempio, sentenze 12 giugno 1997, causa C-266/95, García (Racc. pag. I-3279, punto 29), e 11 giugno 1998, causa C-275/96, Kuusijärvi (Racc. pag. I-3419, punto 29).

27 — V. sentenza García, cit. alla nota 26 (punto 29).

28 — V., a tale riguardo, sentenze Hervein e a., cit. alla nota 11 (punto 53), e Kuusijärvi, cit. alla nota 26 (punto 29).

29 — V. sentenza Hervein e a., cit. alla nota 11 (punto 52).

30 — V. sentenza Kuusijärvi, cit. alla nota 26 (punto 28).

62. In altre parole, conformemente agli artt. 13 e 73 del regolamento n. 1408/71, nel caso in esame non si è esclusa l'applicabilità della normativa olandese (la normativa dello Stato di occupazione), né la si è fatta dipendere da un criterio di residenza.

63. È quindi chiaro che, nel caso di specie, il problema non è la mancanza di una normativa applicabile, né il fatto che si possano considerare simultaneamente e legittimamente applicabili le normative di più Stati membri.

64. Il problema di fondo è piuttosto una questione di diritto sostanziale e di diritto alla prestazione, in quanto la sig.ra Bosmann non può beneficiare degli assegni familiari nello Stato membro di occupazione in ragione del fatto che non sussiste uno dei requisiti cui la legislazione olandese subordina il diritto agli assegni familiari (il requisito relativo all'età dei figli), mentre, sotto questo aspetto, la normativa tedesca sarebbe più favorevole in quanto contempla l'erogazione degli assegni familiari per i figli di età superiore a 18 anni.

65. Come risulta dalle suesposte considerazioni, tuttavia, in linea di massima tale situazione non è in contrasto con il sistema delle norme di conflitto [31] di cui al regolamento n. 1408/71 né priva tale sistema del suo effetto utile. In particolare, il sistema di coordinamento di cui al regolamento n. 1408/71 non determina la legislazione applicabile in base al principio secondo cui le persone che vivono o lavorano in due o più paesi devono essere soggette alla normativa che sia loro più favorevole [32].

66. Risulta quindi che il rifiuto, da parte dello Stato di residenza, di erogare gli assegni familiari in circostanze come quelle in esame è conforme sia al regolamento n. 1408/71 che al regolamento n. 574/72. Rimane da esaminare, più specificamente, se tale approccio sia, come afferma la sig.ra Bosmann, in contrasto con l'art. 39 CE e con il principio della parità di trattamento.

4. Libera circolazione e divieto di discriminazione

67. Come il governo spagnolo, in particolare, ha sottolineato nella presente causa, una persona che, al pari della sig.ra Bosmann, abbia usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e abbia esercitato un'attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello di residenza rientra nella sfera di applicazione dell'art. 39 CE [33].

31 — V., ad esempio, sentenza Ten Holder, cit. alla nota 7 (punto 21).

32 — V., in tal senso, sentenza Hervein e a., cit. alla nota 11 (punto 51).

33 — V., inter alia, sentenza Öberg, cit. alla nota 9 (punto 11).

68. L'art. 39 CE — attuato, per quanto riguarda la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 — vieta, in primo luogo, le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza dei beneficiari dei regimi di previdenza sociale, nonché le discriminazioni dissimulate che, pur fondandosi su altri criteri distintivi, pervengano in concreto allo stesso risultato [34].

69. In secondo luogo, emerge chiaramente da una giurisprudenza costante che le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone sono volte a facilitare, ai cittadini comunitari, l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura in tutto il territorio della Comunità ed ostano ai provvedimenti che potrebbero sfavorirli qualora intendano svolgere un'attività economica sul territorio di un altro Stato membro [35].

70. Va rilevato a tale riguardo che l'obiettivo del regolamento n. 1408/71 è assicurare, come enunciano il secondo e il quarto 'considerando', la libera circolazione dei lavoratori subordinati e autonomi nella Comunità europea, rispettando tuttavia le peculiarità delle legislazioni nazionali in materia di previdenza sociale. A tal fine, come risulta dal quinto, sesto e decimo 'considerando', il detto regolamento accoglie come principio la parità di trattamento dei lavoratori di fronte alle diverse legislazioni nazionali e mira a garantire nel modo migliore la parità di trattamento di tutti i lavoratori occupati nel territorio di uno Stato membro nonché a non penalizzare i lavoratori che esercitano il loro diritto alla libera circolazione [36].

71. Tuttavia, come ho già rilevato in precedenza, solo istituendo un sistema di coordinamento, come previsto dall'art. 42 CE, il regolamento n. 1408/71 contribuisce ad agevolare l'esercizio della libera circolazione delle persone e garantisce la parità di trattamento [37]. Le diversità sostanziali e procedurali tra i regimi di previdenza sociale di ciascuno Stato membro, e, di conseguenza, quanto ai diritti dei lavoratori ivi occupati, vengono lasciate inalterate dal Trattato [38].

72. Pertanto, come la Corte ha dichiarato a più riprese, il Trattato non garantisce ad un lavoratore che l'estensione o il trasferimento delle sue attività in un altro Stato membro avrà conseguenze neutre sotto il profilo della previdenza sociale. Tenuto conto delle

34 — V., inter alia, sentenze 21 settembre 2000, causa C-124/99, Borawitz (Racc. pag. I-7293, punto 24), e 18 gennaio 2007, causa C-332/05, Celozzi (Racc. pag. I-569, punto 23).

35 — V., inter alia, sentenze 11 settembre 2007, causa C-318/05, Commissione/Germania (Racc. pag. I-6957, punto 114); Öberg, cit. alla nota 9 (punto 14), e Bosman, cit. alla nota 6 (punto 94).

36 — V., inter alia, sentenza 9 marzo 2006, causa C-493/04, Piatkowski (Racc. pag. I-2369, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

37 — V. sentenza 8 marzo 2001, causa C-68/99, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1865, punti 22 e 23).

38 — V., ad esempio, sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna (Racc. pag. 1, punto 20).

differenze tra i regimi previdenziali dei vari Stati membri, una simile estensione o trasferimento può, secondo i casi, essere più o meno favorevole o sfavorevole per i lavoratori sul piano della previdenza sociale [39].

73. Ne consegue che, in mancanza di armonizzazione delle legislazioni in materia di previdenza sociale, le disposizioni del Trattato CE in materia di libera circolazione delle persone non ostano a talune restrizioni a tale libertà, vale a dire, alle restrizioni risultanti dalle persistenti diversità tra i regimi previdenziali degli Stati membri, inerenti a un sistema che mira a un semplice coordinamento [40].

74. Le stesse considerazioni devono allora valere per le disparità di trattamento derivanti solo dalle differenze consentite tra le legislazioni degli Stati membri in materia previdenziale e, di conseguenza, tali differenze non possono essere considerate in contrasto con il principio di uguaglianza [41].

75. In questa luce va rilevato, anzitutto, che il fatto di svolgere un'attività lavorativa nei Paesi Bassi era effettivamente svantaggioso per la sig.ra Bosmann, in quanto comportava, conformemente al principio dello Stato del luogo di lavoro sancito dal regolamento n. 1408/71, l'applicazione della legislazione olandese, che non prevede l'erogazione degli assegni familiari per i figli aventi le età in questione, mentre la ricorrente avrebbe avuto diritto agli assegni familiari tedeschi qualora avesse lavorato in Germania.

76. A mio parere, tuttavia, tale svantaggio va attribuito alle differenze sostanziali in materia di assegni familiari tra il regime previdenziale tedesco e quello olandese per quanto riguarda, in particolare, l'età dei figli quale condizione per l'erogazione delle prestazioni. Pertanto, il suddetto svantaggio di per sé non dà luogo a una violazione della libertà di circolazione ai sensi del Trattato.

77. In secondo luogo, per quanto riguarda la questione della discriminazione sollevata dalla sig.ra Bosmann e dal giudice del rinvio, è altresì chiaro che il sistema di coordinamento istituito dal regolamento n. 1408/71 non garantisce — e in realtà non può garantire — una parità di trattamento sotto tutti gli aspetti. Come ha osservato l'avvocato generale Sharpston nelle conclusioni relative

39 — V., in tal senso, sentenze Piatkowski, cit. alla nota 36 (punto 34), e Hervein e a., cit. alla nota 11 (punto 51).

40 — Emerge tuttavia dalla giurisprudenza che ciò vale solo nella misura in cui le norme comunitarie ai sensi dell'art. 42 CE non aggiungano ulteriori diversità a quelle già derivanti dalla mancanza di armonizzazione delle legislazioni nazionali: a tale riguardo v., inter alia, sentenza Pinna, cit. alla nota 38 (punti 20 e 21).

41 — Per un ragionamento analogo della Corte in materia di imposte dirette, v. sentenza 25 ottobre 2007, causa C-427/05, Porto Antico di Genova (Racc. pag. I-9303, punto 20).

alla causa C-212/06, poiché l'art. 13, n. 2, lett. a), prevede che, per regola generale, la legislazione applicabile è la lex loci laboris, lo Stato membro nel cui territorio dev'essere realizzata la parità sarà di solito lo Stato del luogo di lavoro [42].

78. Pertanto, quando, come nel caso di specie, è applicabile la suddetta regola, i lavoratori migranti devono essere trattati al pari di tutti gli altri lavoratori occupati sul territorio di tale Stato.

79. Ciò sembra verificarsi nel caso in esame, dato che, in generale, la legislazione olandese non riconosce il diritto agli assegni familiari per i figli aventi le età in questione, per cui la sig.ra Bosmann, sotto questo aspetto, viene trattata esattamente al pari di qualsiasi persona che lavori e risieda nei Paesi Bassi.

80. La sig.ra Bosmann non può sostenere che una persona nella sua situazione, che risiede in uno Stato membro e semplicemente esercita un'attività lavorativa in un altro Stato membro, è discriminata rispetto alle persone che svolgono un'attività professionale o commerciale nello Stato membro di residenza o rispetto alle persone il cui coniuge lavori in tale Stato. A mio avviso, in un sistema di coordinamento basato sul principio della lex loci laboris e sul criterio dell'occupazione, le situazioni equiparate in tale argomentazione sono oggettivamente diverse [43] e, pertanto, possono anche comportare risultati diversi in termini di applicabilità della legislazione dello Stato di residenza e quindi in termini di diritto agli assegni familiari in tale Stato.

81. Ne consegue che l'applicazione dell'art. 13 del regolamento n. 1408/71 e, in particolare, dei principi ad esso sottesi (lex loci laboris e applicabilità della legislazione di un solo Stato membro), cui consegue che un lavoratore subordinato che si trovi in una situazione come quella in discussione nella causa principale non ha diritto agli assegni familiari nello Stato membro di residenza e non può percepire gli assegni familiari nello Stato di occupazione in ragione dell'età dei figli, è compatibile con la libertà di circolazione e con il principio di uguaglianza.

82. Alla luce di tutto quanto sopra, è chiaro che, ai sensi dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, e tenuto conto del diritto alla libera circolazione e del principio della parità di trattamento, una persona che si trovi in una situazione come quella in discussione nella causa principale non ha diritto all'applicazione della legislazione dello Stato di residenza e quindi a percepire gli assegni familiari previsti da tale legislazione.

42 — Conclusioni presentate il 28 giugno 2007 nella causa C-212/06, Governo della Comunità francese e Governo vallone (Racc. pag. I-1683, paragrafo 77).

43 — Il divieto di discriminazione impone di non trattare *situazioni analoghe* in maniera differente e situazioni diverse in maniera uguale. In tal senso v., inter alia, sentenze 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-4559, punto 61), e 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613, punto 31).

5. Rilevanza del ritorno quotidiano del lavoratore nel luogo in cui risiede la famiglia

83. Per quanto riguarda la quarta questione, è sufficiente rilevare che, come ha osservato il governo tedesco, l'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 dispone che si applica la legislazione dello Stato del luogo di lavoro quando l'interessato risiede in uno Stato membro ed esercita un'attività di lavoro subordinato nel territorio di un altro Stato membro. Il principio della lex loci laboris si applica quindi a prescindere dalla circostanza che alla fine della giornata lavorativa il lavoratore subordinato in questione ritorni nel luogo in cui risiede la famiglia, il che costituisce infatti una circostanza casuale priva di qualsiasi rilevanza giuridica nel contesto in esame.

V — Conclusione

84. Per i suesposti motivi, propongo di risolvere le questioni poste dal Finanzgericht Köln nel modo seguente:

«Ai sensi 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, come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 aprile 2005, n. 647, e del regolamento (CE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1408/71, come a sua volta modificato dal regolamento (CE) n. 647/2005, e tenuto conto del diritto alla libera circolazione e del principio della parità di trattamento, una persona che si trovi in una situazione come quella sottoposta all'esame del giudice del rinvio non ha diritto all'applicazione della legislazione dello Stato di residenza e quindi a percepire gli assegni familiari previsti da tale legislazione, a prescindere dal fatto che alla fine della giornata lavorativa detta persona ritorni nel luogo in cui risiede la famiglia».