RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-251/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Il contesto giuridico comunitario*

L'art. 77 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, riguarda la concessione di prestazioni per figli a carico di titolari di pensioni o di rendite.

Le prestazioni contemplate da questa disposizione sono, a norma del n. 1 di detto articolo,

« gli assegni familiari previsti per il titolare di una pensione o di una rendita di vecchiaia, di invalidità, di infortunio sul lavoro, o di malattia professionale, nonché le maggiorazioni o supplementi di tale pensione o rendita prevista per i figli di tali titolari, eccettuati i supplementi concessi in base alle assicurazioni contro l'infortunio sul lavoro e le malattie professionali ».

La normativa che disciplina la concessione delle prestazioni soprammenzionate è determinata conformemente all'art. 77, n. 2, il quale dispone, in particolare, che:

« Qualunque sia lo Stato membro nel cui territorio il titolare di pensione o rendita o i figli risiedono, le prestazioni sono concesse secondo le seguenti norme:

a) (...)

b) al titolare di pensioni o rendite dovute in base alle legislazioni di più Stati membri:

i) conformemente alla legislazione dello Stato sul cui territorio risiede, se il diritto ad una delle prestazioni di cui al paragrafo 1 è ivi acquisito in base alla legislazione di tale Stato, tenuto conto, eventualmente, di quanto disposto dall'art. 79, n. 1, lett. a),

oppure

ii) (...) ».

L'art. 78 del regolamento n. 1408/71 riguarda la concessione di prestazioni per gli orfani. Il n. 2 di detto articolo dispone che:

« Qualunque sia lo Stato membro nel cui territorio risiedono l'orfano o la persona fi-

* Lingua processuale: il tedesco.

sica o giuridica che lo ha effettivamente a carico, le prestazioni per gli orfani vengono concesse secondo le seguenti norme:

a) (...)

b) per l'orfano di un lavoratore subordinato o autonomo defunto che sia stato soggetto alla legislazione di più Stati membri:

i) conformemente alla legislazione di quello degli Stati sul cui territorio l'orfano risiede, se il diritto ad una delle prestazioni di cui al paragrafo 1 è ivi acquisito in base alla legislazione di tale Stato, tenuto conto, eventualmente, di quanto disposto dall'art. 79, n. 1, lett. a),

oppure

ii) (...) ».

Il 17 ottobre 1985, la commissione amministrativa per la previdenza sociale dei lavoratori migranti ha adottato, ai sensi dell'art. 81, lett. a), del regolamento n. 1408/71, la decisione n. 129 relativa all'applicazione degli artt. 77, 78 e 79, n. 3, del regolamento n. 1408/71 e dell'art. 10, n. 1, lett. b), punto ii), del regolamento CEE del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574 (GU 1986, C 141, pag. 7, in prosieguo: la « decisione n. 129 »). Facendo in particolare riferimento alle sentenze della Corte 11 giugno 1980, Laterza (causa 733/79, Racc. pag. 1915), 9 luglio 1980, Gravina (causa 807/79, Racc. pag. 2205), e 24 novembre 1983, D'Amario (causa 320/82, Racc. pag. 3811), la commissione amministrativa ha fatto presente, qualora l'importo delle prestazioni contemplate dagli artt. 77 e 78 del regolamento n. 1408/71, concesse al titolare di pensioni o di rendite o ad un orfano ai sensi della normativa di uno Stato membro ove egli risiedeva, fosse superiore all'importo delle prestazioni di cui egli beneficia ai sensi della normativa di un altro Stato membro ove egli ha trasferito la sua residenza, il diritto alle prestazioni dovute ai sensi della normativa del primo Stato membro viene mantenuto nella misura in cui l'importo di queste prestazioni superi l'ammontare delle prestazioni effettivamente percepite in virtù della normativa del nuovo Stato membro di residenza (punti 1 e 2 della decisione n. 129). Secondo il punto 5 della decisione n. 129 ai fini della determinazione del complemento di prestazione si tiene conto

« soltanto dei figli o degli orfani il cui diritto era acquisito prima del trasferimento prima della residenza (...) o per i quali un evento dia diritto alle prestazioni sia sulla base della sola legislazione di uno Stato membro sia conformemente alle disposizioni comunitarie, in base alla legislazione di un altro Stato membro ».

Peraltro, la decisione n. 129 contiene varie disposizioni relative alla procedura di esame delle domande di complemento di prestazioni da parte delle competenti istituzioni degli Stati membri considerati.

2. *Il contesto normativo nazionale*

a) Assegno per figlio a carico

A norma dell'art. 1, n. 1, punto 1, del Bundeskindergeldgesetz (legge tedesca sugli assegni per i figli, in prosieguo: il « BKGG »), ha diritto ad un assegno per il figlio

« chiunque abbia una residenza o il luogo di soggiorno abituale nel campo di applicazione territoriale della presente legge ».

L'art. 2, n. 5, prima frase, del BKGG, prevede tuttavia che

« i figli che non hanno la residenza né il luogo di abituale soggiorno nella sfera di applicazione territoriale della presente legge non sono presi in considerazione ».

Un identico requisito di residenza si applica per la concessione degli assegni ai figli orfani di padre e di madre (art. 1, n. 2, del BKGG).

Peraltro, ai sensi dell'art. 8 del BKGG, le persone che beneficiano di una maggiorazione o di un supplemento di pensione per figlio a carico [v. infra lett. b)] possono beneficiare dell'assegno per figlio a carico soltanto nella misura in cui il suo importo eccede quello della maggiorazione o del supplemento per figlio a carico.

Gli artt. 10 e 11 del BKGG contengono le disposizioni relative al calcolo dell'assegno per figlio a carico. In virtù dell'art. 10 del BKGG, l'importo di questo assegno aumenta proporzionalmente al numero dei bambini, ma è diminuito progressivamente in funzione del reddito annuo dell'avente diritto e del coniuge. Esso non può tuttavia essere inferiore ad un minimo fissato dalla legge.

La nozione di « reddito annuo » è definito dall'art. 11, n. 1, del BKGG, il quale dispone:

« È considerato reddito annuo la somma degli introiti, ai sensi dell'art. 2, nn. 1 e 2, del l'Einkommenssteuergesetz (codice delle imposte sui redditi) percepite durante l'anno civile e definito conformemente al n. 3 o 4 (...) »

Talune spese elencate all'art. 11, n. 2, del BKGG sono dedotte dall'ammontare dei redditi ai fini della determinazione del reddito annuo. Queste spese includono l'imposta sul reddito, le spese di previdenza fiscalmente riconosciute e talune spese esposte per il mantenimento di terzi.

b) Maggiorazione e supplemento per figlio a carico

Ai sensi dell'art. 1262 della Reichsversicherungsordnung (regolamento in materia di assicurazione sociale, in prosieguo: la « RVO »), le pensioni di invalidità e vecchiaia sono aumentate di una maggiorazione per figlio a carico. Parimenti, ai sensi

dell'art. 583, n. 1, della RVO, i titolari di una pensione di infortunio sul lavoro o di malattia professionale hanno il diritto, a talune condizioni, a un supplemento per figlio a carico.

Queste prestazioni sono concesse ai titolari delle pensioni considerate solo se vi avevano diritto prima del 1° gennaio 1984. Per le persone la cui pensione ha cominciato a decorrere dopo il 31 dicembre 1983, come pure per i figli nati dopo questa data, la maggiorazione e il supplemento per figlio a carico sono sostituiti dall'assegno per figlio previsto dal BKGG.

Ai sensi dell'art. 1316, n. 1, e dell'art. 1321, n. 3, della RVO, la maggiorazione per figlio a carico viene concessa solo se il titolare della pensione risiede nell'ambito di applicazione territoriale della RVO (indipendentemente dal luogo di residenza del figlio). Peraltro, ai sensi dell'art. 625, n. 1, della RVO, il supplemento per figlio a carico è versato al titolare di una pensione di infortunio sul lavoro o di malattia professionale che risiede fuori dal campo di applicazione territoriale della RVO solo se questi ha la cittadinanza tedesca.

3. *La controversia di cui alla causa principale e le questioni pregiudiziali*

La controversia di cui alla causa principale riguarda dieci cause proposte separatamente avverso la Bundesanstalt für Arbeit (in prosieguo: la « convenuta nella causa principale ») che il giudice nazionale ha deciso di riunire. I ricorrenti nella causa principale sono cittadini residenti nel territorio di Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania. Si tratta di persone che hanno lavorato come lavoratori subordinati nella Repubblica federale di Germania o di aventi diritto di detti lavoratori.

Dall'ordinanza del giudice a quo emerge che numerosi ricorrenti nella causa principale beneficiano di pensioni ai sensi della normativa tedesca e ai sensi della normativa dello Stato membro nel cui territorio risiedono. Taluni ricorrenti nella causa principale sono titolari di pensioni per infortunio sul lavoro. Uno dei ricorrenti nella causa principale ha ricevuto pensioni di invalidità a seguito di un incidente sopravvenuto dopo aver stabilito la sua residenza in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania.

Numerosi altri ricorrenti nella causa principale sono persone con orfani a carico. Dall'ordinanza del giudice a quo emerge che il genitore defunto di taluni di questi orfani è stato soggetto, in qualità di lavoratore subordinato, alla normativa di più Stati membri tra cui la Repubblica federale di Germania.

Il giudice nazionale rileva altresì che taluni ricorrenti nella causa principale fruiscono, ovvero, secondo la convenuta nella causa principale, possono fruire di prestazioni per figlio a carico in virtù della normativa dello Stato membro sul cui territorio risiedono.

I dieci ricorrenti nella causa principale chiedono di beneficiare delle prestazioni per figlio a carico previste dalla normativa tede-

sca o di un complemento pari alla differenza tra l'importo di queste prestazioni e l'importo — meno elevato — delle prestazioni per figlio a carico previste dalla normativa dello Stato membro sul cui territorio risiedono. In taluni casi, le prestazioni o il complemento di prestazioni sono richiesti per figli nati dopo che il ricorrente aveva lasciato il territorio della Repubblica federale di Germania.

La convenuta nella causa principale si oppone a queste domande deducendo che l'assegno per figlio previsto dal BKGG non costituisce una prestazione contemplata dagli artt. 77 e 78 del regolamento n. 1408/71. Sostiene peraltro che il principio di tutela dei diritti acquisiti non giustifica la concessione di diritti che non possono essere tratti dalla normativa nazionale esistente. Questo principio non può dunque giustificare la concessione delle prestazioni richieste, poiché la normativa tedesca subordina il beneficio di queste prestazioni ad una condizione di residenza che nel caso di specie non è soddisfatta. La convenuta nella causa principale deduce altresì che la decisione n. 129 non può conferire diritti non figuranti né nel regolamento n. 1408/71 né nelle normative nazionali e che, in ogni caso, a questa decisione non può essere data attuazione dai suoi servizi, in mancanza, in particolare, della designazione dell'ente incaricato nello Stato membro di residenza di fornire informazioni ufficiali sulla situazione dei titolari di pensioni o di orfani.

Ritenendo che le controversie sottopostegli sollevino questioni di interpretazione di diritto comunitario, il giudice a quo, con ordinanza 29 giugno 1989, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se uno Stato membro, che concede una pensione ad un lavoratore migrante, che ivi abbia lavorato e sia stato assicurato, od ai suoi orfani, sia tenuto a pagare, ai sensi degli artt. 77 e 78 del regolamento (CEE) n. 1408/71, la differenza fra gli assegni familiari in detto Stato e gli assegni familiari in un altro Stato membro in cui risiedono il titolare della pensione nonché i figli o gli orfani e che parimenti concede una pensione, qualora il diritto agli assegni familiari, ai sensi della legge federale sugli assegni per figli a carico, sia subordinato alla residenza sul territorio di detto Stato sia dell'avente diritto sia del figlio di cui trattasi. Se l'art. 77 del regolamento (CEE) n. 1408/71, eventualmente con riguardo alla dichiarazione 9 giugno 1980 della Repubblica federale di Germania (GU C 139, pag. 7), disciplini il caso del titolare di una pensione tedesca d'invalidità per infortunio sul lavoro qualora questi richieda assegni tedeschi per figli a carico.

2) Se il diritto in oggetto sussista anche qualora il diritto a pensione sorga solo dopo il trasferimento della residenza nel paese d'origine. Se gli assegni per figli a carico spettino allora al titolare della pensione solo previa considera-

zione dei familiari per i quali il diritto sussisteva prima del trasferimento della residenza o per tutti i familiari del titolare al momento della percezione della pensione compresi quelli nati dopo il trasferimento.

3) Se il diritto agli assegni per figli a carico, qualora dovesse considerarsi sussistente in forza degli artt. 77 e 78 del regolamento (CEE) n. 1408/71, spetti per l'intero importo o per un importo ridotto in base al reddito a norma delle disposizioni di riduzione del diritto nazionale tedesco (artt. 10 e 11 della legge federale sugli assegni per figli a carico). Se del caso, come vada calcolata la quota parte in base al reddito. Come vadano accertati i redditi netti del titolare della pensione o degli orfani e dei loro familiari in un altro Stato membro, redditi dipendenti dalle quote esenti da imposta o da altre trattenute d'imposta, e come essi vadano imputati al reddito rilevante per le disposizioni sugli assegni per figli a carico.

4) Se, in relazione all'art. 81, lett. a) e d), del regolamento (CEE) n. 1408/71, sia sufficiente la decisione della commissione amministrativa 17 ottobre 1985, n. 129. Se rientri fra gli obblighi della commissione amministrativa adottare una disciplina per determinare quale fra i diversi enti che vengono in considerazione in un altro Stato membro debba fornire informazioni vincolanti ».

4. *Procedimento dinanzi alla Corte*

L'ordinanza di rinvio del Sozialgericht Nürnberg è stata registrata nella cancelleria della Corte l'8 agosto 1989.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, hanno presentato osservazioni scritte il sig. Nikolaos Athanasopoulos e la sig.ra Stamatina Defingou, rappresentati dalla sig.ra Hannelore Runft, Assessorin juris presso il centro di reintegrazione dei lavoratori rimpatriati greci, in Atene, la sig.ra Rosina Falcone, rappresentata dal sig. Luciano Fazi, Sozialsekretär del Patronato ACLI di Augsburg, il sig. Mariano Lorenzo-Bozosa, rappresentato dal sig. Jesús Preito Peláez, capo del servizio sociale presso il consolato generale di Spagna in Monaco, i sigg. Rosario Giganti e Agostino Palermo, rappresentati dall'avv. Jürgen Stahlberg, del foro di Monaco, il governo tedesco, rappresentato dai sigg. Ernst Röder e Joachim Karl, in qualità di agenti, il governo italiano, rappresentato dal sig. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Karen Banks, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, assistita dal sig. Bernd Schulte, del Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht di Monaco.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza istruttoria.

II — Osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte

Sulla prima questione

a) Opponibilità delle clausole di residenza figuranti nella normativa tedesca

Il *sig. Athanasopoulos* e la *sig.ra Defingou*, ricorrenti nella causa principale, sottolineano che la questione dell'opponibilità delle clausole di residenza si pone non solo per quanto riguarda la concessione degli assegni per figlio prevista dal BKGG, ma anche a proposito della concessione della maggiorazione per figlio a carico prevista dall'art. 1262 della RVO. Essi rilevano che nonostante la clausola di residenza di cui all'art. 1231, n. 3, della RVO, gli istituti assicuratori tedeschi concedono, in base alla giurisprudenza della Corte, un complemento di prestazione ai titolari di pensione residenti all'estero quando l'importo della maggiorazione per figlio a carico è superiore a quello delle prestazioni per figlio a carico versate in virtù della normativa dello Stato membro di residenza. Essi sostengono che, nell'ipotesi in cui le clausole di residenza figuranti nella normativa tedesca fossero opponibili ai titolari di pensioni residenti all'estero, questi ultimi potrebbero essere tenuti a rimborsare i complementi di prestazioni indebitamente versati.

Il sig. Athanasopoulos e la sig.ra Defingou si chiedono, peraltro, se, come sostenuto dagli enti assicuratori tedeschi, il diritto al complemento di prestazioni per figlio a carico supponga l'esistenza di un diritto a pensione e, in caso affermativo, se le condizioni previste dalla normativa tedesca per aver diritto ad una pensione debbano essere soddisfatte sul piano interno senza che i periodi di assicurazione eventualmente maturati in un altro Stato membro possano essere presi in considerazione. Essi si chiedono, ancora, se sia sufficiente che il diritto a pensione sia maturato prima del trasferimento della residenza o se sia necessario che la pensione sia già versata in quel momento affinché il titolare della pensione possa avanzar diritti al complemento di prestazioni.

Essi rilevano che, dinanzi al giudice nazionale, la convenuta nella causa principale aveva suggerito di corrispondere gli assegni per figli pro rata, piuttosto che mantenere il principio della competenza dello Stato membro di residenza e dell'eventuale versamento di un complemento di prestazioni. Essi sostengono tuttavia che una tale soluzione è in contrasto con le disposizioni degli artt. 77 e 78 del regolamento n. 1408/71 e può essere presa in considerazione soltanto nel contesto di una modifica di codesto regolamento.

La *sig.ra Falcone*, ricorrente nella causa principale, ritiene che la questione sollevata dal giudice nazionale sia stata già risolta dalla Corte nella sentenza 12 luglio 1984, Patteri (causa 242/83, Racc. pag. 3171). In questa causa, altresì, la normativa nazionale prevedeva il versamento di assegni familiari solo per i figli che risiedono sul territorio nazionale e l'istituzione competente aveva sostenuto che l'art. 77 del regolamento n. 1408/71 non poteva essere interpretato nel senso che creava un diritto a delle prestazioni non previsto da alcuna normativa nazionale. La sig.ra Falcone rileva che la Corte ha cionondimeno indicato che il lavoratore conservava il beneficio delle prestazioni più elevate previste dalla normativa nazionale considerata in caso di attribuzione di una prestazione inferiore nello Stato

membro di residenza. Secondo la sig.ra Falcone ne conseguirebbe che il fatto che il titolare della pensione e il figlio non risiedano nello Stato membro la cui normativa prevede le prestazioni più elevate non può produrre la conseguenza di privarli del beneficio di queste prestazioni.

Il *sig. Lorenzo-Bozosa*, ricorrente nella causa principale, ricorda innanzitutto che, ai sensi dell'art. 77, n. 2, del regolamento n. 1408/71, le prestazioni sono concesse qualunque sia lo Stato membro sul cui territorio risiedono il titolare della pensione o i figli. Peraltro, la Corte ha costantemente ritenuto che i regolamenti comunitari in materia di previdenza sociale non possano essere applicati in modo da comportare, per il lavoratore migrante o i suoi aventi diritto, una diminuzione delle prestazioni dovute ai sensi della normativa di uno Stato membro integrata dal diritto comunitario. A questo proposito il sig. Lorenzo-Bozosa sottolinea che, nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze della Corte 12 giugno 1980, Laterza, e 12 luglio 1984, Patteri, già citate, è stato riconosciuto, sulla base del diritto comunitario, il diritto al complemento di prestazioni per i figli residenti fuori del territorio dello Stato membro debitore la cui legislazione riconosceva il diritto agli assegni familiari soltanto per i figli residenti sul territorio nazionale. Ne consegue che le clausole di residenza che figurano nella normativa tedesca devono essere dichiarate inopponibili ai titolari di pensioni e agli orfani residenti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania che chiedono alle istituzioni tedesche di beneficiare di un complemento di prestazioni.

I *sigg. Giganti* e *Palermo*, ricorrenti nella causa principale, deducono, in primo luogo, che è illogico far dipendere il diritto al complemento di prestazioni dall'inesistenza di clausole di residenza nella legislazione dello Stato membro debitore delle prestazioni più elevate. In effetti proprio il fatto che il titolare della pensione non risieda sul territorio dello Stato membro debitore delle prestazioni più elevate ha comportato il riconoscimento del diritto al complemento di prestazioni. Peraltro, dalla sentenza della Corte 12 giugno 1980, Laterza, già citata, emerge che la questione se il titolare di pensioni ha diritto ad un complemento di prestazioni deve essere esaminata prendendo in considerazione la legge dello Stato membro debitore delle prestazioni più elevate, completata dal diritto comunitario (teoria della complementarità). Questo vuol significare che il n. 2 dell'art. 77 del regolamento n. 1408/71, il quale prevede che le prestazioni sono versate quale che sia lo Stato membro sul cui territorio risiedono il titolare di pensioni o i figli, si applica anche alla concessione del complemento di prestazioni. Detta interpretazione è corroborata dalle sentenze della Corte 23 aprile 1986, Ferraioli/Deutsche Bundespost (causa 153/84, Racc. pag. 1401), e 19 febbraio 1981, Beeck (causa 104/80, Racc. pag. 503), relative alla concessione di un complemento di prestazioni familiari ai lavoratori e ai disoccupati.

Secondo i sigg. Giganti e Palermo, affermando che il lavoratore conservava il diritto alle prestazioni più elevate in precedenza consentitogli « in virtù della sola legislazione di un altro Stato membro » (sentenza 9 luglio 1980, Gravina, già citata), la Corte ha voluto far presente che, quando il diritto alle prestazioni o il loro importo dipende dal compimento di periodi di contribuzione, di assicurazione o di impiego, lo Stato membro che accorda le prestazioni più elevate deve prendere in considerazione soltanto i periodi maturati sotto la sua propria normativa. Il riferimento alla « sola » normativa nazionale non può pertanto avere

l'obiettivo di rendere le clausole di residenza figuranti in questa normativa opponibili ai titolari di pensioni residenti all'estero.

I sigg. Giganti e Palermo considerano, di conseguenza, che il complemento di prestazioni dev'essere concesso dallo Stato membro debitore delle prestazioni più elevate, quale che sia lo Stato membro sul cui territorio risiedono il titolare delle pensioni o i figli.

Il *governo tedesco* rileva che le sentenze della Corte 12 giugno 1980, Laterza, e 12 luglio 1984, Patteri, già citate, sanciscono il principio della tutela dei diritti maturati, in virtù del quale i diritti sorti dall'applicazione di una normativa nazionale non possono essere annichiliti in conseguenza del fatto che il loro titolare esercita il suo diritto di libera circolazione. Una clausola di residenza che figura in una normativa nazionale sarebbe, di conseguenza, nulla e inesistente in quanto al trasferimento di residenza da uno Stato membro ad un altro ricollega la soppressione di un diritto sorto prima di tale trasferimento.

Il governo tedesco sottolinea inoltre che nella misura in cui l'art. 77, n. 2, prima frase, dispone che la residenza è ininfluente ai fini dell'acquisizione del diritto alle prestazioni familiari, i diritti maturati in un altro Stato membro devono essere mantenuti in caso di trasferimento di residenza in un altro Stato membro, anche qualora l'applicazione del diritto del primo Stato membro pervenisse ad una diversa soluzione. In questo caso, il diritto comunitario integra le condizioni poste dalla normativa nazionale (v. sentenza 12 giugno 1980, Laterza, già citata).

Di conseguenza, il governo tedesco ritiene che la clausola di residenza che figura nel BKGG sia ininfluente sulla concessione di un complemento di prestazioni se, prima di lasciare la Repubblica federale di Germania, l'attore percepiva una pensione tedesca o se percepiva contemporaneamente una pensione tedesca e una pensione dovuta ai sensi della normativa di un altro Stato membro. Questa soluzione trova applicazione anche nel campo delle prestazioni per orfani.

Il *governo italiano* sostiene che il principio secondo il quale un lavoratore conserva i diritti maturati sotto la normativa di uno Stato membro è un principio di diritto comunitario e che, di conseguenza, le normative degli Stati membri non possono subordinare l'acquisizione dei diritti considerati a condizioni contrarie ai principi che ispirano il Trattato.

A questo proposito, una normativa nazionale che subordina il versamento di assegni familiari ad una condizione di residenza è, secondo il governo italiano, in contrasto con l'art. 7 del Trattato perché, in pratica, incide essenzialmente sui lavoratori migranti. Inoltre, una disposizione nazionale che fa obbligo al lavoratore di risiedere sul territorio di uno Stato membro al fine di non perdere i diritti maturati in questo Stato membro è in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 48, lett. d), e dall'art. 51, lett. b), del Trattato CEE, diretti a garantire la libera circolazione dei lavoratori. Peraltro, secondo il

governo italiano, dall'art. 77, n. 2, lett. a), e dall'art. 78, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 emerge che, al fine di determinare se il lavoratore ha acquisito il diritto a prestazioni familiari ai sensi della normativa di uno Stato membro, non va tenuto conto di clausole di residenza figuranti in detta normativa.

La *Commissione* ricorda la giurisprudenza della Corte quale emerge dalle sentenze 12 giugno 1980, Laterza, 9 luglio 1980, Gravina, e 23 novembre 1983, D'Amario, già citate. Sottolinea che i regolamenti comunitari in materia di previdenza sociale hanno l'obiettivo di proteggere i lavoratori contro gli accresciuti inconvenienti derivanti dalla possibilità di applicare varie normative di previdenza sociale, qualora questi lavoratori si avvalgano della libertà di circolazione assicurata loro dal Trattato. Secondo la Commissione, questi regolamenti non possono, di conseguenza, produrre l'effetto di ridurre i diritti di cui beneficiano i lavoratori ai sensi della sola normativa di uno Stato membro. Pertanto, il fatto che il regolamento n. 1408/71 designi uno Stato membro come debitore delle prestazioni contemplate dagli artt. 77 e 78 è ininfluente sull'obbligo incombente all'istituzione competente di un altro Stato membro di versare un complemento di prestazioni quando il lavoratore ha ivi in precedenza acquisito un diritto a pensione ai sensi della sola normativa nazionale e quando l'importo delle prestazioni dovute conformemente a detta normativa è più elevato che nel primo Stato membro.

Secondo la Commissione, gli artt. 77 e 78 del regolamento n. 1408/71 dovrebbero, di conseguenza, essere interpretati nel senso che uno Stato membro, il quale concede una pensione ad un lavoratore migrante che è stato assicurato una volta sul suo territorio o che la riversa all'orfano di quest'ultimo, è tenuto a versare un complemento pari alla differenza tra gli assegni familiari dovuti ai sensi della sua normativa e gli assegni familiari dovuti ai sensi della normativa di un altro Stato membro, sul cui territorio il titolare della pensione e i suoi figli o, se del caso, l'orfano del lavoratore defunto risiedono e ivi percepiscono pure una pensione dovuta ai sensi della normativa di questo Stato, anche quando il diritto agli assegni familiari sussiste secondo la normativa nazionale del primo Stato membro, alla sola condizione che sia l'avente diritto che il figlio idoneo ad essere preso in considerazione risiedano sul territorio nazionale.

b) Assegno per figlio a favore del titolare di una pensione per infortunio sul lavoro

Il *sig. Athanasopoulos* e la *sig.ra Defingou* sostengono che l'assegno per il figlio previsto dal BKGG costituisce una prestazione di previdenza sociale che rientra nel campo di applicazione del regolamento n. 1408/71. Questo emerge dal fatto che questo assegno è menzionato nella dichiarazione fatta dalla Repubblica federale di Germania ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71 [1] e che, secondo la giurisprudenza della Corte, detta dichiarazione deve essere riconosciuta come diretta a stabilire che le prestazioni che ivi sono menzionate sono prestazioni di previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71 (v. sentenza 29 novembre 1977, Beerens, causa 35/77, Racc. pag. 2249, e

1 — Comunicazione del Consiglio relativa all'aggiornamento delle dichiarazioni degli Stati membri previste dall'art. 5 del regolamento n. 1408/71 (GU 1980, C 139, pag. 1), come successivamente modificata (GU 1983, C 351, pag. 1).

12 luglio 1979, Toia, causa 237/78, Racc. pag. 2645). Peraltro, l'assegno per figlio non può essere considerato una prestazione rientrante nell'assistenza sociale perché la sua concessione non è subordinata ad uno stato di bisogno e non risulta da una decisione discrezionale da parte dell'organismo competente, ma dal coesistere delle condizioni poste dal BKGG che, a questo proposito, pone l'insieme dei beneficiari in una posizione legalmente definita (v., in particolare, sentenza 9 ottobre 1974, Biason, causa 24/74, Racc. pag. 999). Infine, il fatto che la concessione di questi assegni non sia subordinata al versamento di contributi è privo di pertinenza, poiché l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1408/71 riconosce l'esistenza di regimi di previdenza sociale non contributivi.

La *sig.ra Falcone* e il *sig. Lorenzo-Bozosa* non presentano osservazioni su questo punto.

I *sigg. Giganti* e *Palermo* sostengono, in primo luogo, che gli assegni per figli previsti dal BKGG sono prestazioni contemplate dall'art. 77, n. 1, del regolamento n. 1408/71.

In effetti, le prestazioni contemplate dall'art. 77 comprendono, in particolare, gli « assegni familiari ». Orbene le parole « assegni familiari » sono definite dall'art. 1, lett. u), punto ii), del regolamento e, secondo i sigg. Giganti e Palermo, l'assegno per figlio a carico risponde a questa definizione. Inoltre l'assegno per figlio è citato nella dichiarazione fatta dalla Repubblica federale di Germania conformemente all'art. 5 del regolamento n. 1408/71, in quanto prestazione contemplata dall'art. 77 del regolamento. Orbene, questa dichiarazione avrebbe un incontestabile effetto costitutivo (v. sentenza 29 novembre 1977, Beerens, già citata), nella misura in cui nel 1983 è stata confermata a questo riguardo. Peraltro, il fatto che, secondo il BKGG, la concessione dell'indennità per figlio sia indipendente dall'esistenza di un diritto a pensione non può giustificare l'esclusione di questa prestazione dal campo di applicazione dell'art. 77. Infatti, questa disposizione contempla gli « assegni familiari » generali che il regolamento n. 1408/71 non definisce come prestazioni dipendenti da una pensione. Questo approccio è giustificato dalla preoccupazione di evitare che il diritto del titolare di pensione agli assegni familiari dipenda dalla questione se il legislatore nazionale ha deciso di includere l'assegno familiare nella pensione o, al contrario, di includere i titolari di pensione tra i beneficiari del regime generale di assegni familiari.

I sigg. Giganti e Palermo sostengono poi che i titolari di una pensione per infortunio sul lavoro possono avvalersi dell'art. 77 del regolamento n. 1408/71 quando chiedono di beneficiare dell'assegno per figlio. Infatti, dal campo di applicazione dell'art. 77 sono escluse soltanto le prestazioni che indennizzano una diminuzione della capacità lavorativa provocata da un incidente sul lavoro o da una malattia professionale. Tale non è il caso dell'assegno per figlio che è un assegno familiare ai sensi dell'art. 77, n. 1. Inoltre la dichiarazione fatta dalla Repubblica federale di Germania in virtù dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71 classifica questo assegno tra quelli contemplati dall'art. 77, senza distinguere in alcun modo se è versato al titolare di una pensione di infortunio sul lavoro o al titolare di una pensione di vecchiaia o di invalidità.

I sigg. Giganti e Palermo osservano ancora che, in virtù dell'art. 58, n. 3, del regola-

mento n. 1408/71, i supplementi per figli a carico concessi ai sensi dell'assicurazione per infortunio sul lavoro e malattie professionali debbono, in ogni caso, essere versati al titolare della pensione quale che sia lo Stato membro dove egli risiede o dove risiede il figlio.

Il *governo tedesco* considera che l'art. 77 del regolamento n. 1408/71 si applica ai titolari di una pensione di infortunio sul lavoro che chiedono di fruire dell'assegno per il figlio previsto dalla normativa tedesca. L'eccezione prevista dall'art. 77, n. 1, in fine, riguarda soltanto i supplementi per figli a carico da calcolarsi conformemente all'art. 58, n. 3, del regolamento n. 1408/71.

Il *governo italiano* deduce che gli assegni per figli sono sostituiti da altre prestazioni menzionate nella dichiarazione fatta dalla Repubblica federale di Germania ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71. Sostiene che gli artt. 77 e 78 del regolamento n. 1408/71 riguardano tutte le prestazioni destinate a compensare gli oneri di famiglia e a provvedere alla sussistenza degli orfani. Un semplice cambiamento di denominazione e delle condizioni di attribuzione di queste prestazioni non può produrre l'effetto di sopprimere i diritti previsti dalla normativa comunitaria.

La *Commissione* rileva che, secondo la dichiarazione fatta dalla Repubblica federale di Germania conformemente all'art. 5 del regolamento n. 1408/71, l'assegno per figlio previsto dal BKGG fa parte delle prestazioni contemplate dall'art. 77. Questa dichiarazione dimostra che la prestazione considerata costituisce una prestazione di previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71 (v. sentenza 29 novembre 1977, Beerens, già citata). La Commissione indica peraltro che l'assegno per figlio a carico risponde alla definizione degli « assegni familiari » di cui all'art. 1, lett. u), punto ii), del regolamento n. 1408/71.

Per contro, i supplementi per figli a carico previsti dall'art. 583 della RVO non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 77 e 78 del regolamento poiché fanno parte della pensione per infortunio sul lavoro e rientrano, di conseguenza, nella sfera di applicazione degli artt. 52-63 del regolamento n. 1408/71, relativo agli incidenti sul lavoro e alle malattie professionali.

La Commissione conclude che l'art. 77 del regolamento n. 1408/71 è applicabile al titolare di una pensione per infortunio sul lavoro che chiede di beneficiare dell'assegno per figlio previsto dalla normativa tedesca.

Sulla seconda questione

Il *sig. Athanasopoulos* e la sig.ra *Defingou* non presentano osservazioni su questa questione.

La *sig.ra Falcone* fa riferimento alla sentenza della Corte 24 novembre 1983, D'Amario, già citata, nella quale la Corte ha affermato « la questione del se la residenza di un orfano sia stata sempre fissata in uno Stato membro o ivi sia stata trasferita è irrilevante ai fini dell'applicazione degli artt. 77 e 78 del regolamento n. 1408/71 » (punto 7 della motivazione. Secondo la sig.ra Falcone da ciò consegue che la questione se una per-

sona ha diritto a un complemento di prestazioni dipende unicamente dalla questione se essa ha diritto ad una pensione ai sensi della normativa dello Stato membro al quale si rivolge e non del luogo in cui risiede al momento del venire in essere del diritto alla pensione o della data del sorgere di questo diritto.

Inoltre, dalle sentenze della Corte 12 giugno 1980, Laterza, 9 luglio 1980, Gravina, 12 luglio 1984, Patteri, già citate, e 14 marzo 1989, Baldi (causa 1/88, Racc. pag. 667), emerge che il trasferimento della residenza da uno Stato membro ad un altro ha unicamente lo scopo di sospendere il diritto alle prestazioni più elevate previste dalla normativa del primo Stato membro entro i limiti dell'ammontare delle prestazioni erogate dallo Stato membro di residenza. Ne consegue che né la data del trasferimento di residenza né la data di nascita dei figli che possono essere presi in considerazione ai fini del calcolo delle prestazioni possono produrre effetti sul sorgere del beneficio delle prestazioni più elevate previste dalla normativa di uno Stato membro.

Il *sig. Lorenzo-Bozosa* osserva che, nella causa che ha dato luogo alla sentenza della Corte 12 giugno 1980, Laterza, già citata, il lavoratore che domandava di fruire delle prestazioni più elevate previste dalla normativa dello Stato membro ove risiedeva in precedenza aveva lasciato il territorio di questo Stato membro prima della nascita dei figli per i quali queste prestazioni venivano richieste. Ritiene che, se il diritto a un complemento di prestazioni dovesse essere riconosciuto solo quando il diritto alle prestazioni più elevate è acquisito prima del cambiamento di residenza, l'assicurato potrebbe essere spinto a modificare la data e il luogo di deposito della sua domanda di complemento di prestazioni al fine di ottenere le prestazioni più elevate possibili. Il sig. Lorenzo-Bozosa conclude che il luogo di residenza è privo di pertinenza ai fini della concessione del complemento di prestazioni previsto dall'art. 77, n. 2, lett. b), punto i), del regolamento n. 1408/71.

I *sigg. Giganti* e *Palermo* osservano che, in materia di prestazioni familiari, il regolamento n. 1408/71 conferisce competenza allo Stato membro nel quale si situa la fonte primaria di reddito dell'avente diritto; per quanto riguarda i titolari di pensione, lo Stato membro competente è lo Stato debitore della pensione, indipendentemente dal luogo di residenza dell'avente diritto. Secondo i sigg. Giganti e Palermo, in materia di prestazioni familiari la pensione crea un legame permanente di diritto sociale, che non viene influenzato dal fatto dell'emigrazione, tra il titolare della pensione e lo Stato debitore di questa pensione. In ragione del suo carattere permanente, in detto legame vengono comprese le modificazioni familiari posteriori al trasferimento di residenza, come la nascita di un figlio.

I sigg. Giganti e Palermo considerano che questo modo di vedere è sancito dalla sentenza della Corte 24 novembre 1983, D'Amario, punto 7 della motivazione, già citato, e trova la sua espressione nel punto 5 della decisione n. 129 la quale dispone che il complemento di prestazioni è determinato tenendo conto dei figli e degli orfani per i quali « un evento dia diritto alle prestazioni ».

Il *governo tedesco* sostiene che il principio della protezione dei diritti acquisiti può giustificare soltanto il mantenimento dei diritti sorti prima del cambiamento di residenza. Fa riferimento su questo punto alla sentenza 12 giugno 1980, Laterza, già citata. Di conseguenza il diritto ad un complemento di prestazioni può essere consentito solo

quando il diritto alla concessione di una pensione ai sensi della normativa dello Stato membro che concede le prestazioni più elevate sorge prima del trasferimento di residenza. Parimenti, il complemento può essere concesso solo per i figli nati prima del trasferimento di residenza.

Il *governo italiano* considera che la seconda questione può essere risolta sulla base delle considerazioni generali sulla costituzione del diritto a prestazioni di previdenza sociale. A questo proposito, sostiene che il principio della tutela dei diritti acquisiti si applica alla realizzazione delle condizioni poste dalla normativa nazionale e relative alla situazione del lavoratore (per esempio, le condizioni relative alla durata del periodo di attività) nel senso che, qualora queste condizioni siano soddisfatte, il lavoratore ottiene la garanzia di poter beneficiare della prestazione di previdenza sociale nel caso in cui sopravvenissero gli elementi in presenza dei quali detta prestazione deve essere corrisposta.

La *Commissione* si riferisce all'art. 10, n. 1, primo comma, del regolamento n. 1408/71 e all'interpretazione data dalla Corte di questa disposizione nelle sentenze 7 novembre 1973, Smieja, punti 14-17 della motivazione (causa 51/73, Racc. pag. 1213), 10 giugno 1982, Camera, punto 14 (causa 92/81, Racc. pag. 2213), e 24 febbraio 1987, Giletti e a., punto 17 (cause riunite 379/85, 380/85, 381/85 e 93/86, Racc. pag. 955), dalla quale emerge che il sorgere del diritto alle prestazioni, rendite e assegni contemplati dall'art. 10, n. 1, non può essere rifiutato per il solo motivo che l'interessato non risiede sul territorio dello Stato membro debitore. La Commissione sostiene che le prestazioni contemplate dagli artt. 77 e 78 sono collegate alle pensioni e alle rendite e, di conseguenza, il diritto a queste prestazioni — e al complemento di prestazioni — sussiste anche se il diritto alla pensione o alla rendita sorge solo dopo il trasferimento della residenza. Parimenti, la Commissione ritiene che il diritto alle prestazioni contemplate dagli artt. 77 e 78 che sorgono dal diritto alla pensione o alla rendita sussiste per tutti i figli del titolare della pensione, compresi quelli nati dopo il cambiamento di residenza.

Sulla terza questione

Il *sig. Athanasopoulos* e la *sig.ra Defingou* non presentano osservazioni a proposito di questa questione.

La *sig.ra Falcone* sostiene che, al fine di determinare l'ammontare del complemento di prestazioni, si deve comparare l'insieme delle prestazioni previste dalle normative dei due Stati membri considerati, comprendendovi le maggiorazioni previste a favore degli aventi diritto che dispongono solo di redditi meno elevati. Questa soluzione è stata sancita dalla Corte nella sentenza 14 marzo 1989, Baldi, punto 24 della motivazione, già citata, ed è giustificata dalla preoccupazione di evitare che una parte del diritto sociale nazionale sfugga al coordinamento di cui questo diritto costituisce oggetto a livello comunitario. La sig.ra Falcone aggiunge che, in virtù dell'art. 12 del regolamento n. 1408/71, il reddito maturato all'estero può essere preso in considerazione al momento della determinazione dell'ammontare delle prestazioni.

Il *sig. Lorenzo-Bozosa* sostiene che non esiste alcuna disposizione legislativa che limiti la diminuzione delle prestazioni legate ai redditi degli aventi diritto. Sottolinea, peraltro, che la questione come debba essere calcolata la parte delle prestazioni legata al reddito riguarda l'interpretazione di disposizioni nazionali e non è di competenza della Corte.

I *sigg. Giganti* e *Palermo* considerano che l'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71 dev'essere applicato al momento della determinazione dell'ammontare degli assegni per i figli. Infatti, le clausole della riduzione di questi assegni di cui agli artt. 10 e 11 del BKGG devono essere assimilate ad una norma anticumulo, in quanto dirette ad evitare un arricchimento senza causa dell'avente diritto quando percepisce altri redditi destinati ad essere utilizzati allo stesso scopo di tali assegni, cioè, nel caso di specie, al mantenimento di terzi. Peraltro, secondo i sigg. Giganti e Palermo, queste clausole non possono essere applicate in modo da svantaggiare l'avente diritto che percepisce dei redditi in un altro Stato membro. Occorre pertanto prendere detti redditi in considerazione come se essi fossero stati percepiti sul territorio nazionale, sia ai fini di una diminuzione che di una maggiorazione delle prestazioni.

Per quanto riguarda le esenzioni fiscali previste dall'art. 11 del BKGG (cioè gli importi deducibili dal totale dei redditi), si deve, conformemente all'art. 7, n. 2, 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), tener conto soltanto delle esenzioni corrispondenti di cui l'avente diritto beneficia nello Stato membro o dove egli percepisce i suoi redditi.

I sigg. Giganti e Palermo sottolineano ancora che, in ragione dell'applicabilità dell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71 e conformemente a quanto affermato al punto 10 della decisione n. 129, la conversione dei redditi percepiti e delle spese esposte nello Stato membro di residenza nella moneta nazionale deve essere effettuata conformemente all'art. 107 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 74, pag. 1), come successivamente modificato.

Il *governo tedesco* sostiene che la questione del cumulo delle prestazioni e di altri redditi è disciplinata dall'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71, completato, nella fattispecie, dagli artt. 10 e 11 del BKGG.

Il *governo italiano* non presenta osservazioni in merito a questa questione.

La *Commissione* sottolinea che l'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71 non è applicabile al caso in cui, come nella fattispecie, una prestazione è soggetta nello Stato che la concede ad una clausola di riduzione che condiziona l'applicabilità delle disposizioni fiscali di questo Stato.

Per di più, poiché l'applicazione degli artt. 10 e 11 del BKGG presuppone l'applicabilità del diritto fiscale tedesco, i redditi ottenuti all'estero non possono essere presi in considerazione nel calcolo dell'ammontare dell'assegno per figlio qualora l'avente diritto risieda in uno Stato membro diverso da quello della Repubblica federale di Germania. Anche se una siffatta situazione può avere come conseguenza un aumento dell'importo delle prestazioni concesse all'interessato dopo il suo trasferimento di residenza, essa dipende, secondo la Commissione, dall'obiettivo perseguito dalla normativa comunitaria in materia di previdenza sociale, che è soltanto inteso ad evitare che i lavoratori migranti subiscano degli inconvenienti qualora si avvalgano della libertà di circolazione garantita dal Trattato.

Sulla quarta questione

Il *sig. Athanasopoulos* e la *sig.ra Defingou* ritengono che le difficoltà pratiche sollevate dalla concessione di un complemento di prestazioni a dei richiedenti residenti in Grecia derivino da problemi strutturali dell'amministrazione greca e da debolezze strutturali inerenti al sistema ellenico di previdenza sociale. Essi sostengono che, in assenza di disposizioni comunitarie espresse, queste difficoltà — in particolar modo quelle che riguardano l'istruzione dei fascicoli e la riunione e la valutazione delle informazioni concernenti la situazione dei richiedenti — debbono essere risolte ricorrendo all'applicazione dei principi giuridici sui quali i regolamenti comunitari sono fondati (come, secondo il sig. Athanasopoulos e la sig.ra Defingou, il principio secondo il quale il dubbio gioca a vantaggio del lavoratore migrante) o di principi giuridici comuni agli Stati membri (come quello secondo il quale i vizi di procedura non imputabili al lavoratore non producono effetti sfavorevoli per lo stesso; v. sentenza 12 marzo 1987, Rindone, causa 22/86, Racc. pag. 1339).

La *sig.ra Falcone* e il *sig. Lorenzo-Bozosa* non presentano osservazioni in merito a questa questione.

I *sigg. Giganti* e *Palermo* ritengono che le disposizioni della decisione n. 129 relative alla procedura da applicare per il calcolo dell'importo del complemento di prestazioni siano valide. Essi sottolineano, peraltro, che la nozione di istituzione competente utilizzata in questa decisione può essere precisata con l'ausilio dell'allegato 2 ed eventualmente dell'allegato 3 del citato regolamento n. 574/72.

Il *governo tedesco* ritiene che la quarta questione sia inconferente ai fini della soluzione della causa principale. Fa presente di aver depositato una proposta di modifica della decisione n. 129.

Il *governo italiano* non presenta osservazioni a proposito di questa questione.

La *Commissione* sostiene che, tenuto conto della soluzione da lei suggerita a proposito della terza questione, non è necessario risolvere la questione se la decisione n. 129 sia sufficiente ai fini della determinazione del diritto al complemento qualora questo sia fissato sulla base di un assegno per figlio a carico il cui ammontare dipende dal reddito degli interessati. Sottolinea, peraltro, che la decisione n. 129 non presenta carattere vincolante nei confronti delle istituzioni nazionali competenti in materia di previdenza sociale, ma serve soltanto a facilitare l'applicazione del diritto comunitario (v. sentenza 14 maggio 1984, Romano, causa 98/80, Racc. pag. 1241). Sostiene peraltro che il fatto che le disposizioni di questa decisione siano insufficienti ai fini della soluzione dell'insieme delle difficoltà pratiche sollevate dall'attuazione del regolamento n. 1408/71 non può dispensare le istituzioni nazionali dall'obbligo loro imposto da detto regolamento di concedere, se del caso, un complemento di prestazioni (v. sentenza 7 giugno 1988, Roviello, causa 20/85, Racc. pag. 2805).

T. F. O'Higgins
giudice relatore