CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 3 febbraio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Già più volte avete dovuto risolvere questioni pregiudiziali relative alle condizioni d'applicazione dell'art. 73, n. 1, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408 [1], (in prosieguo: l'« art. 73 ») e dell'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574 [2], (in prosieguo: l'« art. 10 »), che stabilisce le modalità di applicazione del precitato regolamento. Tuttavia, il caso di cui al presente procedimento, che nasce, come ha osservato la Commissione, da una « coincidenza », non vi si era mai presentato in precedenza.

La sig. ra Beverly Leila Burchell, ricorrente nella causa principale, divorziata e disoccupata, vive nel Regno Unito coi suoi due figli, mentre l'ex marito è rimasto nei Paesi Bassi ove svolge un'attività lavorativa subordinata. Al momento della domanda da lei presentata nel 1980 all'ente previdenziale britannico, essa era in possesso di tutti i requisiti di legge per ottenere le prestazioni per figli a carico contemplate dalla legge britannica.

L'ex marito fruiva simultaneamente di assegni familiari nei Paesi Bassi, sempre per i due medesimi figli, dato che la legge vigente in questo Stato membro — caso unico all'interno della Comunità, rileva la Commissione — consente la concessione di prestazioni di famiglia anche se i membri della famiglia non risiedono in territorio olandese.

In tal modo sono sorti due distinti diritti a vantaggio degli stessi figli e per gli stessi periodi di tempo, ed esclusivamente in seguito all'applicazione di due leggi nazionali che a quel tempo non contemplavano nessuna delle due clausole anticumulo, dato che il legislatore olandese le ha introdotte solamente dal 1° agosto 1985.

2. La soluzione di questa causa dipende dalla risposta che si dà al quesito se l'art. 73 si applichi o meno, tenuto conto in special modo della vostra sentenza Beeck/Bundesanstalt für Arbeit [3], a cui il convenuto nella causa principale si è richiamato per negare alla Burchell la concessione delle prestazioni sociali da lei richieste ai sensi della legge britannica.

Infatti, solo la concreta applicazione dell'art. 73 consente di far scattare anche il meccanismo delle disposizioni di cui all'art. 10 [4]. Ora, il primo di tali articoli per definizione non disciplina il caso della Burchell, poiché non svolge un'attività lavorativa subordinata, e risiede, come d'altronde i figli, nel Regno Unito.

Per quel che riguarda il marito, dalla sentenza Kromhout/Raad van Arbeit Leiden [5] risulta che, qualora egli avesse fruito delle

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 149, pag. 2.

2 — GU L 74, pag. 1.

3 — Sentenza 19 febbraio 1981, causa 104/80, Racc. pag. 503.

4 — Sentenza 3 febbraio 1983, causa 149/82, Robards Insurance Officer, Racc. pag. 171, punto 12 della motivazione.

5 — Sentenza 4 luglio 1985, causa 104/84, Racc. pag. 2205, 2213.

prestazioni sociali olandesi in forza dell'art. 73, la norma anticumulo dell'art. 10 sarebbe stata opponibile alla ricorrente nella causa principale, poiché in tal caso « il figlio a favore del quale sono dovute le prestazioni di famiglia rientra, in quanto familiare di uno degli aventi diritto, nell'ambito di applicazione ratione personae della normativa comunitaria (...), indipendentemente dal fatto che l'altro avente diritto, al spettano parimenti prestazioni o assegni familiari a favore dello stesso figlio, rientri anch'egli in tale ambito di applicazione » (dispositivo, punto 1).

L'applicabilità dell'art. 73 al padre è questione che non può essere risolta indipendentemente dalle norme di applicazione dell'art. 51 del trattato CEE, su cui verte la terza questione.

Nella sentenza Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie[6], avete giudicato, conformemente alla giurisprudenza precedente in fatto di concessione di prestazioni sociali ai lavoratori migranti all'interno della Comunità e ai loro familiari, che

« l'art. 51 del trattato contempla un coordinamento e non un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. L'art. 51 lascia pertanto sussistere diversità tra i regimi di previdenza sociale degli Stati membri, e, di conseguenza, nei diritti dei lavoratori ivi occupati. Le diversità sostanziali e procedurali tra i regimi di previdenza sociale di ciascuno Stato membro, e, di conseguenza, nei diritti dei lavoratori ivi occupati, vengono quindi lasciate inalterate dall'art. 51 del trattato » (punto 20 della motivazione).

6 — Sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Racc. 1986, pag. 1, 17.

Penso che la presente causa debba essere risolta in tale prospettiva: i diritti dei lavoratori a prestazioni sociali derivano in primo luogo dall'applicazione delle leggi nazionali. Il diritto comunitario, originario e derivato, non può avere in materia, allo stato attuale, altra funzione che quella di garantire ai lavoratori il diritto di spostarsi liberamente all'interno della Comunità. Di conseguenza, esso non interviene nell'ambito dei diritti nazionali se non quando questi ultimi non garantiscono ai lavoratori migranti gli stessi diritti concessi ai cittadini dello Stato membro in cui lavorano, né il percepimento della prestazione più cospicua offerta da una delle leggi nazionali applicabili[7], oppure quando essi creano situazione di ingiustificato arricchimento[8].

Non è possibile sostenere, come ha fatto l'Adjudication Officer nelle sue osservazioni, che il diritto comunitario modificherebbe i diritti nazionali in tema di previdenza sociale. Tale diritto infatti, fondato sul principio del coordinamento, ha solo una funzione suppletiva, in quanto, qualora venga a mancare, impedisce il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

È quindi opportuno accertare sempre se l'applicazione dei regolamenti adottati a norma dell'art. 51 sia *necessaria* per garantire la piena realizzazione di tali obiettivi. Qualora detto scopo sia già raggiunto attraverso la pura e semplice applicazione dei diritti nazionali, è superfluo farvi intervenire il diritto comunitario.

Oltre a ciò, è anche inammissibile l'argomentazione, formulata dal convenuto nella

7 — Vedasi in particolare sentenza 12 giugno 1980, causa 733/79, CCAF/Laterza, Racc. pag. 1915.

8 — Causa Kromhout, precitata, in particolare punto 13 della motivazione.

causa principale e dal governo dei Paesi Bassi, secondo cui il criterio dell'efficacia diretta dei regolamenti conferisce ai privati, in materia, diritti disgiunti da quelli goduti in forza delle leggi nazionali. Una considerazione del genere, perfettamente lecita allorquando si versi in tema di disposizioni comunitarie di *armonizzazione*, viene a perdere gran parte della sua portata quando si tratti invece di norme di *coordinamento*. In quest'ultima ipotesi, si ha efficacia diretta unicamente per necessità di coordinamento in vista della realizzazione delle finalità comunitarie.

L'analisi, del resto, non sembra in contrasto con la sentenza Beeck, in cui avete dichiarato che

« l'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71 *attribuisce* ai lavoratori soggetti alla legislazione di uno Stato membro il *diritto* di fruire, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, delle prestazioni familiari contemplate dalla legislazione del primo Stato, come se essi risiedessero nel territorio di questo » (punto 6 della motivazione) (il corsivo è mio).

e che il « regime » determinato dalla combinazione di questo disposto con la norma enunciata all'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento medesimo,

« derivante dallo scopo del regolamento n. 1408/71, il quale garantisce, a tutti i lavoratori cittadini degli Stati membri che si spostano all'interno della Comunità, l'uguaglianza di trattamento rispetto alle diverse legislazioni nazionali e il beneficio delle prestazioni previdenziali indipendentemente dal luogo di lavoro o di residenza, va interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri, indipendentemente dalle caratteristiche particolari delle legislazioni nazionali relative all'acquisto del diritto alle prestazioni familiari » (punto 7 della motivazione).

Nel caso Beeck, se pure la concessione di prestazioni familiari era ammissibile tanto ai sensi della normativa nazionale tedesca, così come interpretata dal giudice supremo competente, il Bundessozialgericht, quanto ai sensi dell'art. 73, le norme anticumulo da applicare non erano le stesse a seconda che si facesse valere il diritto nazionale o quello comunitario. Il primo sembra, secondo la sentenza e le conclusioni, non concedere la totalità degli assegni familiari nazionali quando analoghe prestazioni familiari fossero concesse al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto nazionale. Questo trattamento non comportava la garanzia contemplata dal diritto comunitario, menzionata nella sentenza, secondo cui l'applicazione della norma comunitaria anticumulo implica la sospensione della corresponsione delle prestazioni familiari dovute ai sensi della normativa del luogo di lavoro « solamente fino alla concorrenza della somma percepita, per lo stesso periodo e per il medesimo familiare, dal coniuge che sul territorio dello Stato di residenza esercita un'attività professionale » (la sig. ra Beeck svolgeva infatti nello Stato di residenza un'attività lavorativa subordinata). È per questo che avete seguito l'avvocato generale Reischl, il quale metteva in guardia contro il pericolo di lasciare all'iniziativa delle normative degli Stati membri la possibilità di « soppiantare » le norme anticumulo del diritto comunitario. Era quindi importante, e l'avete fatto, dichiarare che andava applicato ad una situazione del genere l'art. 73,

onde fornire ogni possibile garanzia trattandosi dell'applicazione delle norme anticumulo. In altre parole, quando l'applicazione del solo diritto nazionale non consente di accertare che, trattandosi di liquidare il diritto in concorrenza con un altro di ammontare più elevato, siano rispettate le garanzie comunitarie, è opportuno richiamarsi alla norma comunitaria.

Nel caso di specie, va rilevato che, per il periodo considerato, la normativa olandese

— garantiva l'erogazione di prestazioni di famiglia per i figli residenti in un altro Stato membro;

— non conteneva pertanto alcuna clausola anticumulo.

Per questo, tale normativa escludeva il ricorso all'art. 73 e quindi l'applicazione dell'art. 10.

Niente costituisce ostacolo, quindi, in diritto comunitario, al cumulo delle norme sostanziali britanniche e olandesi. Certamente ne deriva, per il periodo di cui trattasi, una situazione eccezionale a tutto vantaggio dei figli della ricorrente rispetto a quelli di lavoratori migranti che non fruiscono di questa « coincidenza ». La situazione, tuttavia, non può essere considerata una forma di arricchimento senza causa a norma della sentenza Kromhout, dal momento che non deriva dall'applicazione di norme comunitarie e che la sua sussistenza dipende unicamente dai legislatori nazionali.

3. Vi propongo pertanto di rispondere al Social Security Commissioner che:

La norma anticumulo contenuta all'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 574/72 si applica solamente alle prestazioni erogate ai sensi degli artt. 73 e 74 del regolamento n. 1408/71.

Esorbitano dall'ambito di applicazione dell'art. 73 di quest'ultimo regolamento, e quindi dalla suddetta norma, le prestazioni di famiglia concesse esclusivamente ai sensi di leggi nazionali, qualora nessuna clausola anticumulo di diritto interno possa rimettere in discussione il principio o il livello garantiti dalle norme comunitarie.