Nel procedimento 242/83

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla Cour de cassation del Regno del Belgio nella causa dinanzi ad essa pendente fra

CAISSE DE COMPENSATION POUR ALLOCATIONS FAMILIALES DU BÂTIMENT, DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE DU HAINAUT

e

SALVATORE PATTERI,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 51 del trattato CEE e 77 del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971 n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori dipendenti ed alle loro famiglie che si spostano nell'ambito della Comunità (GU L 149, 1971) e, in subordine, sulla validità dell'art. 77, n. 2, lett. b) i) di detto regolamento,

LA CORTE (prima sezione)

composta dai signori T. Koopmans, presidente di sezione, G. Bosco e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Il sig. Salvatore Patteri, cittadino italiano, fruisce di una pensione d'invalidità

che gli è stata liquidata nel Belgio, dove ha lavorato come minatore dal 28 giugno 1956 al 31 luglio 1971, a norma del regime belga di pensionamento per i minatori; egli fruisce del pari di un prorata di pensione d'invalidità a carico dell'ente competente italiano, per il fatto di aver lavorato in Italia nel periodo 1942-1956. Fino al 9 agosto 1979, data del rientro definitivo in Italia, ha riscosso nel Belgio assegni familiari per i tre figli conviventi.

Con lettera 21 settembre 1979 la Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut (in prosieguo: «la Caisse») gli comunicava che, dal 9 agosto 1979, il pagamento degli assegni familiari spettava all'Italia, a norma dell'art. 87 n. 2 lett. b), i) del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori dipendenti e alla loro famiglia che si spostano nell'ambito della Comunità (GU L 149, 1971). Inoltre, la Cassa respingeva la richiesta del Patteri che gli fosse comunque versata la differenza fra l'importo degli assegni familiari da pagarsi nel Belgio e quello, inferiore, da pagarsi in Italia.

Di fronte a questo rifiuto il Patteri citava la Caisse, per il pagamento della differenza fra l'importo degli assegni belgi e quello degli assegni italiani, dinanzi al Tribunal de travail di Charleroi, il quale, con sentenza 18 giugno 1980, respingeva la domanda motivando che l'art. 77, n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 si limita a determinare la legislazione da applicarsi e che la legge belga, cioè l'art. 51, 3° comma delle leggi relative agli assegni familiari per lavoratori dipendenti, coordinate con regio decreto 19 dicembre 1939, non attribuisce alcun diritto agli assegni familiari per i figli allevati fuori del Regno.

Su appello del Patteri, la Cour du travail di Mons, con sentenza 25 settembre 1981, decideva che l'appellante aveva il diritto di ottenere dalla Caisse il pagamento di una somma pari alla differenza fra l'importo degli assegni familiari dovuti a norma della legge belga, se avesse continuato a risiedere nel Belgio, e l'importo degli assegni familiari effettivamente riscossi in Italia dal 9 agosto 1979. Questa pronunzia era motivata con la considerazione che l'appellante aveva diritto agli assegni familiari belgi prima di trasferire la residenza. Secondo la Cour du travail, il diritto comunitario, dato che persegue lo scopo indicato dall'art. 51 del trattato CEE, non può avere l'effetto di far perdere ad un lavoratore il quale si valga del diritto di libera circolazione i vantaggi previdenziali di cui gode a norma delle sole leggi di uno stato membro, dato che il regolamento n. 1408/71 è informato al principio fondamentale che garantisce ai lavoratori che si spostano nella Comunità il complesso delle prestazioni maturate nei vari stati membri, entro il limite del più elevato fra gli importi delle prestazioni stesse. La Cour du travail dichiarava infine che dall'interpretazione pregiudiziale data all'art. 77 n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza 12 giugno 1980 (causa 733/79, *Laterza,* Racc. 1980, pag. 1915), si desume che «il diritto a prestazioni familiari a carico dello stato nel cui territorio risiede il titolare di una pensione d'invalidità non fa venir meno il diritto a prestazioni familiari più

elevate nato in precedenza a carico di un altro stato membro» e che «qualora l'importo delle prestazioni familiari effettivamente riscosse nello stato membro di residenza sia inferiore a quello delle prestazioni contemplate dalla legislazione dell'altro stato membro, il lavoratore ha diritto, a carico dell'ente competente di quest'ultimo stato, ad un complemento di prestazioni pari alla differenza tra i due importi».

La Caisse ricorreva in cassazione contro detta sentenza, deducendo un mezzo unico, diviso in due parti. Nella prima sosteneva che, se è vero che le leggi coordinate belghe sugli assegni familiari producono effetti solo qualora questi non siano paralizzati da disposizioni di diritto comunitario direttamente efficace, perché la legge interna vada disapplicata occorre inoltre accertare che i suoi effetti sono effettivamente paralizzati da una o più disposizioni di diritto comunitario direttamente efficaci. Orbene, l'art. 51 del trattato CEE è unicamente una disposizione che autorizza il Consiglio ad adottare nel campo della previdenza sociale i provvedimenti necessari per la libera circolazione dei lavoratori, istituendo in particolare un sistema che consenta di garantire agli emigranti il pagamento delle prestazioni a coloro che risiedono nel territorio degli stati membri. Questo articolo non avrebbe autorizzato il Consiglio ad istituire un regime comune di previdenza sociale, bensì unicamente ad adottare i provvedimenti destinati a garantire il pagamento effettivo delle prestazioni previdenziali ai lavoratori migranti, restando dette prestazioni esclusivamente disciplinate, per quanto riguarda la loro esistenza e il loro importo, da regimi distinti che danno luogo a crediti distinti nei confronti di enti distinti. Il regolamento n. 1408/71, ed in particolare l'art. 77 di esso, andrebbe interpretato nel senso che esso produce direttamente effetti a favore dei singoli solo nella misura necessaria per *ottenere* il pagamento effettivo di prestazioni la cui esistenza e il cui importo restano esclusivamente disciplinati dai vari diritti nazionali. Di conseguenza, l'art. 77 del regolamento n. 1408/71 non potrebbe creare, a favore dei lavoratori migranti, un diritto diretto al pagamento, a carico delle autorità di uno stato membro, di assegni familiari che non siano *dovuti* a norma della legge nazionale di questo stato.

Nella seconda parte del mezzo unico di cassazione si sosteneva che, anche ammesso che l'art. 77 n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 vada interpretato nel senso che il diritto agli assegni familiari a carico dello stato nel cui territorio risiede il titolare di una pensione d'invalidità non faccia venir meno il diritto ad assegni familiari più elevati preesistente a carico di un altro stato membro, e quanto meno ad un supplemento pari alla differenza fra i due importi, si deve rilevare in questo caso che il regolamento ha fatto *sorgere*, a favore del beneficiario, un diritto che nessuna delle legislazioni nazionali ha istituito e che, con ciò, il regolamento n. 1408/71 deriva dall'esercizio di poteri più ampi di quelli attribuiti al Consiglio dall'art. 51 del trattato CEE e diversi da essi, di guisa che esso trasgredisce detto art. 51 ed è quindi nullo a norma degli artt. 145, 173 e 189 del trattato CEE.

Negli argomenti a sostegno la Caisse ammetteva che il ricorso per cassazione

criticava l'interpretazione, contenuta nella sentenza impugnata, dell'art. 77, n. 2 lett. b) i) del regolamento n. 1408/71, la quale è conforme all'interpretazione che ne aveva dato la Corte di giustizia nella sopracitata sentenza *Laterza*.

La Caisse deduceva tuttavia che elementi nuovi rendevano opportuno che il problema fosse nuovamente sottoposto alla Corte di giustizia a norma dell'art. 177 del trattato CEE. Questi nuovi elementi erano costituiti dal fatto che la sentenza *Laterza* (come pure altre sentenze vertenti su ipotesi analoghe) ha interpretato la disposizione di cui trattasi, (o disposizioni riguardanti ipotesi analoghe) senza occuparsi della validità della disposizione stessa e, in secondo luogo, dal fatto che l'art. 51 del trattato CEE autorizza il Consiglio ad adottare regolamenti atti ad attribuire dei diritti diretti unicamente a) per garantire ai beneficiari le prestazioni previdenziali grazie al cumulo dei successivi periodi assicurativi nazionali (art. 51a) e b) per garantire l'effettivo pagamento delle prestazioni dovute a norma di una normativa nazionale ai residenti nel territorio di un altro stato membro (art. 51b).

Con sentenza 3 ottobre 1983 la Cour de cassation belga ha ritenuto che il mezzo sollevasse questioni d'interpretazione del diritto comunitario che non risultava fossero state sottoposte alla Corte di giustizia delle Comunità europee e che dette questioni dovevano essere risolte prima che la Corte potesse statuire. Per questi motivi decideva di sospendere il giudizio fino a che la Corte di giustizia delle Comunità europee non si fosse pronunziata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

1) Se l'art. 51 del trattato di Roma autorizzi il Consiglio dei ministri unicamente ad adottare i provvedimenti che consentano di garantire il pagamento effettivo delle prestazioni previdenziali ai lavoratori migranti, mentre dette prestazioni restano esclusivamente disciplinate, quanto alla loro esistenza ed al loro importo, da regimi distinti che fanno sorgere crediti distinti nei confronti di enti previdenziali distinti e si debbano quindi interpretare il regolamento n. 1408/71 ed in particolare l'art. 77 di esso nel senso che esso attribuisce un diritto diretto ai singoli solo per quanto è necessario per ottenere il pagamento effettivo delle prestazioni la cui esistenza e il cui importo restano disciplinati esclusivamente dai vari diritti nazionali, di guisa che la disposizione summenzionata non può attribuire ai lavoratori migranti un diritto diretto al pagamento, a carico dell'ente di uno stato membro, di assegni familiari che non spettino in forza della legge nazionale di detto stato membro.

2) Nell'ipotesi in cui si debba interpretare l'art. 77, n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 nel senso che il diritto ad assegni familiari a carico dello stato nel cui territorio risiede il titolare di una pensione d'invalidità non fa venir meno il diritto a prestazioni maggiori precedentemente spettante a carico di un altro stato membro e quanto meno ad un supplemento pari alla differenza tra i due importi, facendo sorgere a vantaggio del beneficiario un diritto che nessuna delle legislazioni nazionali contempla, se il regolamento n. 1408/71 sia va-

lido sotto il profilo dell'art. 51 del trattato di Roma.

La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 25 ottobre 1983.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE, hanno depositato osservazioni scritte la Caisse, ricorrente in cassazione, rappresentata e assistita dall'avv. Antoine De Bruyn, patrocinante presso la Cour de cassation de Belgique, e dall'avv. Michel Mahieu, del foro di Bruxelles; il sig. Salvatore Patteri, resistente in cassazione, rappresentato dal sig. D. Rossini, delegato sindacale; la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Griesmar, membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente, assistito dall'avv. F. Herbert, del foro di Bruxelles; il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. John Carbery, consigliere presso l'ufficio legale della segreteria generale del Consiglio in Bruxelles, in qualità d'agente; il governo della Repubblica federale di Germania, rappresentata dai signori M. Seidel e E. Röder, in qualità di agenti; e il governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. P. G. Ferri, avvocato dello stato, in qualità d'agente.

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

A norma dell'art. 95, paragrafi 1 e 2 del regolamento di procedura, la Corte ha del pari deciso di rimettere la causa alla prima sezione.

II — Osservazioni scritte presentate a norma dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto della corte di giustizia CEE

La *Caisse* parte dal principio che, benché le due questioni abbiano sotto l'aspetto formale oggetto distinto, il problema sollevato è cionondimeno unico. Si tratta unicamente di accertare se l'art. 51 del trattato CEE abbia attribuito al Consiglio il potere di adottare dei regolamenti aventi l'effetto di attribuire ai lavoratori migranti dei diritti diretti, a carico delle autorità di uno stato membro, al pagamento di assegni familiari che non sono dovuti in forza della legge nazionale di detto stato membro. Formulata in modo succinto, la questione effettiva si risolve quindi nell'accertare quale sia l'ampiezza dei poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 51 del trattato CEE.

Nella prima parte della memoria la Caisse illustra particolareggiatamente l'effettiva novità degli elementi cui essa, in ciò seguita con prudenza dalla Cour de cassation belga, si richiama per invitare la Corte di giustizia a riconsiderare una questione pregiudiziale che le era già stata sottoposta ed a modificare la propria giurisprudenza. La novità e rilevanza decisiva degli argomenti svolti nella presente causa dev'essere valutata alla luce delle sentenze pronunziate dalla Corte in proposito. Circa la sentenza *Laterza,* cui la sentenza 25 settembre 1981 della Cour du travail di Mons espressamente si riferisce, va detto che essa è la sola che abbia interpretato l'art. 77 n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71, limitandosi tuttavia a farlo con riguardo agli scopi del trattato CEE nonché alla motivazione del regolamento stesso, e più precisamente al settimo ed ottavo considerando. Essa *non* affronta il problema dei limiti dei poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 51 del trattato CEE e della eventuale invalidità della disposi-

zione di cui trattasi, per il caso in cui, secondo una determinata interpretazione, essa oltrepassasse tali limiti. La Caisse esamina poi la giurisprudenza relativa al regolamento n. 3/58, emendato dal regolamento n. 1/64, pur ammettendo che qualsiasi richiamo alle diverse pronunzie avutesi mentre erano in vigore questi provvedimenti va effettuato con prudenza. L'esame delle sentenze *Di Bella,* 17 giugno 1970, causa 3/70, Racc. 1970, pag. 415, *Triches,* 13 luglio 1976, causa 19/76, Racc. 1976, pag. 1243 e *Saieva,* 13 ottobre 1976, causa 32/76, Racc. 1976, pag. 1523, non consente di risolvere in modo certo la questione su cui verte la presente causa. Infine, la giurisprudenza relativa all'applicazione del regolamento n. 1408/71, cioè anzitutto la sentenza *Rossi,* 6 maggio 1979, causa 100/78, Racc. 1979, pag. 831 indi le sentenze *Walsh,* 22 maggio 1980, causa 143/79, Racc. 1980, pag. 1639, *Gravina,* 9 luglio 1980, causa 807/79, Racc. 1980, pag. 2205 e *Jerzak,* 12 settembre 1983, non ancora pubblicata, induce a concludere che nemmeno essa consente di determinare con certezza l'ampiezza dei poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 51 del trattato CEE. Non vi è quindi dubbio che siano apparsi nuovi elementi atti a giustificare il riesame dell'interpretazione dell'art. 77, n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71.

Quanto al merito della questione relativa all'ampiezza dei poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 51 del trattato CEE, si deve partire dal principio che questa disposizione mira essenzialmente ad attribuire al Consiglio dei poteri allo scopo di attuare «un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto» «l'acquisto e la conservazione del diritto alle prestazioni nazionali della previdenza sociale grazie al cumulo dei periodi maturati» (art. 51a) e «il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli stati membri» (art. 51b). Oltre a ciò, il sistema da istituirsi a norma dell'art. 51 del trattato CEE è rimesso alla discrezione del Consiglio, con la sola condizione che il Consiglio non può sostituire un sistema unico ai sistemi nazionali e deve (e quindi può certo) derogare alle normative nazionali su due punti precisi, cioè: a) il calcolo dei periodi assicurativi, b) il pagamento effettivo delle prestazioni nel territorio di tutti gli stati membri. Qualsiasi regolamento che non rispetti queste esigenze deve essere considerato invalido.

Sorgono quindi le due questioni seguenti:

1) Se l'art. 51 del trattato CEE *imponga* al Consiglio di adottare una normativa avente l'effetto di conservare, a favore dei beneficiari che non risiedano nel territorio di uno stato membro, il diritto alle prestazioni dovute a norma delle leggi di questo stato, anche se queste leggi esigono, come presupposto del pagamento, la residenza nel territorio di questo stato ed anche se le leggi dello stato di residenza attribuiscono il diritto alle stesse prestazioni.

2) Se l'art. 51 del trattato CEE *consenta* al Consiglio di adottare una normativa del genere.

A proposito della *prima* questione, va rilevato che la Corte ha affermato che, fra gli scopi perseguiti dagli artt. 48-51 del trattato CEE, si doveva annoverare quello (negativo) di non privare i lavoratori migranti o i loro aventi diritto dei vantaggi attribuiti da una parte della normativa di uno stato membro, considerazione che ha indotto la Corte a decidere che le norme anticumulo vanno applicate solo parzialmente qualora l'assegno soppresso in uno stato membro sia superiore all'assegno versato in un altro stato membro. Su questo preciso punto la Corte dovrebbe riconsiderare la propria posizione, per il fatto che, quando una norma dispone in fatto di competenza, enumerando gli scopi imposti all'autorità normativa (nel nostro caso, il Consiglio), nell'interpretare la norma stessa si può tener conto unicamente di tali scopi, così come sono formulati. Ne consegue che i soli scopi *imposti* al Consiglio sono i due indicati dall'art. 51a e b del trattato CEE. A proposito in particolare dell'art. 51b, che regge la materia, il solo scopo che esso *impone* al Consiglio è quello di instaurare un sistema che conservi ai lavoratori migranti ed ai loro aventi causa il diritto al pagamento delle prestazioni dovute a norma delle leggi nazionali, anche quando i beneficiari risiedano nel territorio di un altro stato.

Vanno poi tenute presenti le differenze fra l'ipotesi contemplata dall'art. 77, n. 2, lett. a) del regolamento n. 1408/71 e quella contemplata dall'art. 77, n. 2 b) dello stesso regolamento. La prima di queste disposizioni, che non offre il fianco alla critica, è la logica conseguenza dell'*obbligo* del Consiglio di disporre che il diritto alle prestazioni, quando esiste a norma delle leggi di un solo stato, non può venir meno (in seguito ad abolizione o sospensione) per il solo fatto che il beneficiario trasferisce la propria residenza nel territorio di uno stato membro e ciò nemmeno quando le leggi dello stato di origine esigono, come presupposto del diritto o del pagamento effettivo delle prestazioni, la residenza nel proprio territorio. Circa la seconda di dette disposizioni, va ribadito che, se è vero che gli scopo *generali* degli artt. 48-51 del trattato CEE comprendono indubbiamente l'intento che siano conservati, quanto alla loro *esistenza*, i diritti dei lavoratori migranti, indipendentemente dai loro spostamenti nella Comunità, non è men vero che l'art. 51b ha definito in modo preciso lo scopo che il Consiglio deve perseguire. Questo consiste unicamente nel garantire il pagamento effettivo delle prestazioni nel caso in cui queste siano dovute a norma di determinate leggi nazionali, ma vengano meno, a norma delle stesse, in caso di spostamento nella Comunità. L'art. 51b non vieta affatto al Consiglio, quando si possono applicare due legislazioni e si deve effettuare una scelta fra esse onde evitare il cumulo delle prestazioni, di fare una scelta pura e semplice. La soluzione della prima questione formulata dalla Caisse è quindi nettamente negativa, giacché in realtà l'art. 51b del trattato CEE non impone affatto al Consiglio di effettuare la scelta combinando due legislazioni, in modo da conservare ai lavoratori il vantaggio della legislazione più favorevole. Prescrivendo il pagamento effettivo delle prestazioni dovute da parte dello stato di residenza —

cosa alla quale il Consiglio si è limitato secondo l'interpretazione data dalla Caisse all'art. 77 n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 — il Consiglio non ha quindi travisato gli scopi precisi impostigli dall'art. 51b del trattato CEE.

A proposito della *seconda* delle questioni formulate dalla Caisse, questa esprime in primo luogo dei dubbi circa la tesi secondo la quale il Consiglio — autorizzato espressamente a prescindere dal requisito della residenza qualora questo requisito abbia l'effetto di far venir meno il diritto alle prestazioni previdenziali dovute in uno stato membro e, in mancanza di un altro diritto in un altro stato, di far venire interamente meno il diritto alle prestazioni previdenziali — disporrebbe di poteri discrezionali sufficientemente ampi per decidere che, in caso di applicazione congiunta di più legislazioni nazionali, la norma anticumulo agisce solo in parte e lascia sussistere il diritto alla «differenza» di cui si tratta. Come la Corte ha già rilevato, il sistema imposto dall'art. 51 del trattato CEE è infatti essenzialmente un sistema per la designazione della legislazione nazionale da applicarsi, in un certo senso un congegno di diritto internazionale privato inserito nell'ordinamento giuridico comunitario. Ne consegue che, qualora una legislazione nazionale vada applicata in forza della «norma di rinvio» contenuta nel regolamento comunitario adottato per l'attuazione dell'art. 51 del trattato CEE, questa legislazione va applicata tale e quale, con il complesso dei requisiti che essa contempla, ivi compreso quello della residenza. In questa prospettiva, il Consiglio non può derogare al requisito della residenza contemplato dalla legge nazionale se non nell'ipotesi espressamente contemplata dall'art. 51 del trattato CEE, (garantire il pagamento effettivo delle prestazioni che verrebbero meno in caso di spostamento nella Comunità) non già in altre ipotesi (applicazione congiunta di legislazioni che contemplano pretazioni di diverso ammontare). Concludendo, data la sua lettera attuale, l'art. 77, n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 non ha lo scopo di sancire la conservazione dei diritti sorti nello stato d'origine, per la parte di prestazioni superiore a quelle dovute nello stato di residenza, qualora la legislazione nazionale non lo contempli. La disposizione andrebbe interpretata in questo senso, che è in contrasto con la sua lettera, solo se si ritenesse che l'art. 51b del trattato CEE imponga al Consiglio l'obbligo di conseguire questo scopo e se si ritenesse quindi che si deve interpretare in questo modo detta disposizione perché resti valida alla luce dell'art. 51b del trattato CEE. Un obbligo del genere non è contenuto in detto articolo del trattato CEE.

Quanto all'interpretazione da darsi all'art. 77 n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71, si deve tener conto del senso normale della sua lettera e lo si deve quindi interpretare nel senso che, qualora il diritto alle prestazioni contemplato dall'art. 77 n. 1 spetti in forza delle legislazioni di più stati membri, le prestazioni stesse vengono attribuite a norma delle leggi di quello fra gli stati membri nel cui territorio il beneficiario risiede ed unicamente di esse, senza che sussista inoltre, se le leggi non lo contemplano, il diritto alla differenza fra la prestazione così corrisposta e la prestazione, eventualmente maggiore, che spetterebbe a norma delle leggi di un altro stato membro.

Non si dovrebbe quindi interpretare l'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 nel senso che, malgrado il suo espresso disposto, abbia l'effetto di far applicare parzialmente la legislazione di uno stato diverso da quello della residenza se non nel caso in cui sia assodato che l'art. 51b del trattato CEE lo impone, il che manifestamente non accade qui.

Quanto alla validità dell'art. 77, n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71, se si ammette che l'art. 51b del trattato CEE consente al Consiglio unicamente di creare un sistema che garantisca il pagamento effettivo delle prestazioni, se ne deve dedurre che, quando il diritto alle prestazioni spetta in forza di più legislazioni nazionali, il Consiglio non ha altro potere che quello di designare mediante una disposizione anticumulo la legislazione nazionale da applicarsi in via esclusiva. Se ne deve del pari dedurre che il Consiglio può prescrivere l'applicazione di una legislazione nazionale, anche se non sussiste il requisito della residenza contemplato dalla legislazione stessa, unicamente nel caso in cui, se non si applicasse detta legislazione nazionale, il beneficiario sarebbe privo di qualsiasi prestazione. L'interpretazione contraria, benché sia stata accolta dalla Corte, ha l'effetto di rendere l'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 invalido rispetto all'art. 51b del trattato CEE.

Concludendo, la Caisse propone che le questioni sollevate dalla Cour de cassation de Belgique siano risolte come segue:

Prima questione

«L'art. 51b del trattato dev'essere interpretato nel senso che esso prescrive unicamente al Consiglio dei ministri di istituire un sistema che garantisca il pagamento effettivo delle prestazioni ai residenti nel territorio degli stati membri e di escludere, unicamente per questo scopo, l'applicazione delle legislazioni degli stati membri che avrebbero l'effetto di privare delle prestazioni stesse coloro che risiedano nel territorio di un altro stato membro; ne consegue che l'art. 77, n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 va interpretato nel senso che, qualora il lavoratore sia titolare di pensioni o rendite a norma delle legislazioni di più stati membri, le prestazioni sono attribuite, a prescindere dallo stato nel cui territorio il titolare risiede, a norma delle leggi dello stato di residenza, se il diritto ad una delle prestazioni gli spetta a norma delle leggi di questo stato, ad esclusione di qualsiasi prestazione o frazione di prestazione dovuta a norma delle leggi di un altro stato».

Seconda questione

«L'art. 51b del trattato dev'essere interpretato nel senso che esso non autorizza il Consiglio dei ministri ad istituire un sistema in forza del quale il diritto agli assegni familiari a carico dello stato nel cui territorio risiede il titolare di una pensione d'invalidità non fa venir meno il diritto alle prestazioni maggiori in precedenza spettanti a carico di un altro stato membro, e quantomeno ad un supplemento pari alla differenza fra i due importi, creando a favore del beneficiario un diritto che nessuna delle legislazioni nazionali ha istituito. Ne consegue che se lo si dovesse interpretare nel senso che esso istituisca un sistema del genere, l'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 sarebbe invalido alla luce dell'art. 51b del trattato».

Nelle osservazioni che ha presentato alla Corte, il sig. Salvatore *Patteri* sostiene

che il trasferimento di residenza in Italia non ha fatto venir meno il diritto agli assegni familiari spettantigli in precedenza nel Belgio e che egli deve fruire, in ossequio alla giurisprudenza della Corte di giustizia, della differenza fra le prestazioni del regime belga e quella del regime italiano. L'art. 77 del regolamento n. 1408/71 disciplina come segue l'attribuzione di assegni familiari:

a) quando il lavoratore migrante è titolare di una pensione o di una rendita a carico di un solo stato membro, gli assegni familiari gli sono attribuiti a norma delle leggi di questo stato (n. 2 lett. a);

b) quando il lavoratore migrante è titolare di pensioni o di rendite a carico di più stati membri, gli assegni familiari gli spettano, in ordine di precedenza, a norma delle leggi dello stato in cui risiede (n. 2 lett. b), i)) e in subordine, a norma delle leggi dello stato in cui ha maturato il periodo assicurativo più lungo (n. 2 lett. b), ii)).

Per determinare la legislazione da applicarsi e, di conseguenza, l'ente che deve assumersi il pagamento degli assegni, si deve tener conto della situazione dell'assicurato nel momento in cui avviene il fatto generatore del diritto agli assegni (pensionamento per invalidità). Il cambiamento di residenza dà semplicemente luogo ad un conflitto di leggi che dev'essere risolto in ossequio alla giurisprudenza della Corte di giustizia in questo campo (sentenza *Laterza* 733/79, *Gravina* 807/79 e *D'Amario* 320/82), le cui modalità d'applicazione sono ormai disciplinate dalla decisione 20 aprile 1983 della commissione amministrativa delle Comunità europee par la previdenza sociale dei lavoratori migranti (GU C 295 del 2. 11. 1983).

A parte ciò, l'art. 90 n. 1 del regolamento n. 574/72 dispone che, per fruire delle prestazioni a norma dell'art. 77 o dell'art. 78 del regolamento n. 1408/71, l'interessato deve presentare domanda all'ente del luogo di residenza, secondo le modalità stabilite dalle leggi cui detto ente è soggetto. È evidente che questa formalità dev'essere compiuta al momento dell'acquisto del diritto. Inoltre, l'art. 92 del regolamento n. 574/72 impone a chi riscuote prestazioni a norma dell'art. 77 o dell'art. 78 del regolamento n. 1408/71 di render noto fra l'altro, all'ente debitore delle prestazioni stesse, qualsiasi trasferimento di residenza che faccia perdere il diritto alle prestazioni già acquistato. Si deve infine tener conto del fatto che il problema del cumulo degli assegni familiari del regime belga con le prestazioni della stessa natura spettanti a norma di altre leggi o normative è disciplinato nel diritto belga dall'art. 60 delle leggi coordinate relative agli assegni familiari, emendato dal regio decreto 15 luglio 1982, pubblicato nel *Moniteur belge* 20 luglio 1982, pag. 8393.

Quanto alla pretesa della Caisse secondo cui le leggi belghe non attribuirebbero alcun diritto agli assegni familiari per i figli allevati fuori del territorio nazionale (art. 51 ultimo comma delle leggi coordinate 19. 12. 1939), detta clausola di territorialità è resa completamente inefficace dall'art. 51b del trattato CEE. Pur tenendo presente la sentenza 20 ottobre 1977 in causa 32/77, *Giuliani,* non si deve di-

menticare che l'art. 51 del trattato CEE indica due scopi distinti. La lettera b) di questo articolo garantisce, indipendentemente dalle norme sul cumulo e sulla ripartizione prorata, il pagamento delle prestazioni previdenziali nei territori di tutti gli stati membri. La clausola di residenza contemplata dall'art. 51 ultimo comma delle leggi coordinate belghe in fatto di assegni familiari, è quindi compressa espressamente dall'art. 51b del trattato CEE ed implicitamente dall'art. 10 del regolamento n. 1408/71, giacché l'attribuzione degli assegni familiari al tasso superiore per invalidi contemplata dalle leggi belghe dipende dall'ammissione alla pensione (art. 56, n. 2,1), lett. b), delle leggi coordinate). Ne consegue che il lavoratore migrante può esportare liberamente nel territorio di qualsiasi altro stato membro la pensione di cui è titolare come pure le prestazioni connesse. Concludendo, la Caisse ha il diritto di applicare l'art. 60 delle leggi coordinate belghe, detraendo dall'importo degli assegni familiari del regime belga l'importo degli assegni familiari del regime italiano. La Corte dovrebbe quindi confermare quanto ha deciso nelle sentenze *Laterza* 733/79, *Gravina* 807/79 e *D'Amario* 320/82, aggiungendo che l'art. 77 del regolamento n. 1408/71 così interpretato non è in contrasto con l'art. 51 del trattato CEE.

Il *Consiglio delle Comunità europee* ha presentato osservazioni per difendere la validità dell'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 che esso ha adottato. Richiamandosi ai provvedimenti annunziati nell'art. 3 del trattato CEE ed agli scopi degli artt. 48-51 dello stesso trattato, esso sostiene che la lettera dell'art. 51, come pure la sua collocazione nel capitolo relativo alla libera circolazione dei lavoratori, che è uno dei principi fondamentali della Comunità, dimostrano chiaramente che l'adozione di provvedimenti nel campo della previdenza sociale è subordinata all'esigenza di realizzare la libera circolazione. È vero che, a parte i provvedimenti necessari per garantire il cumulo di tutti i periodi che possono essere presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali e per consentire ai lavoratori migranti di riscuotere le prestazioni, indipendentemente dal luogo di residenza nel territorio degli stati membri, l'art. 51 non precisa ulteriormente il modo in cui questo scopo generale deve essere conseguito dal Consiglio. L'art. 51 del trattato CEE contempla l'adozione dei provvedimenti «necessari per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori»; ora, stando all'interpretazione che la Corte ha dato di tale disposizione nella sentenza *Laterza,* sopramenzionata, l'art. 51 non solo autorizzava il Consiglio, ma l'obbligava ad adottare disposizioni che tutelino in tutti i casi i diritti dei lavoratori migranti acquistati a norma del diritto nazionale. Il Consiglio concorda con quanto la Corte ha affermato nelle sopramenzionate sentenze *Rossi* e *Laterza,* e rileva che la commissione amministrativa delle Comunità europee per la previdenza sociale dei lavoratori migranti, nella decisione 20 aprile 1983 n. 122, ha reso definitiva questa situazione decidendo che i diritti dei lavoratori migranti basati sul diritto nazionale non possono essere ridotti (GU C 295 del 2. 11. 1983).

Concludendo, il Consiglio chiede alla Corte di dichiarare che l'art. 77 n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71, nella parte in cui attribuisce ai lavoratori dei diritti diversi da quelli derivati unicamente dal diritto nazionale, è valido e di confermare la sentenza 733/79, *Laterza.*

La *Commissione delle Comunità europee* tratta in primo luogo dell'interpretazione da darsi all'art. 51 del trattato CEE, dato che il problema di validità che costituisce oggetto della seconda questione pregiudiziale sottoposta alla Corte sorge unicamente nel caso in cui l'art. 51 del trattato CEE abbia la portata più limitata attribuitale dalla Caisse. La Commissione non può condividere l'interpretazione della Caisse. La portata dell'art. 51 è stata infatti determinata dalla Corte fin dalle prime sentenze pronunziate nel campo della previdenza sociale, nel senso che «l'instaurazione della libertà di circolazione dei lavoratori più ampia possibile rientra quindi tra i fondamenti della Comunità e costituisce lo scopo principale dell'art. 51; essa ha pertanto rilevanza determinante per l'interpretazione dei regolamenti emanati in conformità a detto articolo», sentenza *Unger* 19 marzo 1964, causa 75/63, Racc. 1964, pag. 351, 364, chiarito nella sentenza *Nonnenmacher* 9 giugno 1964, causa 92/63, Racc. 1964, pag. 555, 569. Appunto in questa prospettiva la Corte ha formulato uno dei principi fondamentali per l'interpretazione dei regolamenti sulla previdenza sociale alla luce degli scopi dell'art. 51, cioè il principio della conservazione dei diritti quesiti: «lo scopo degli artt. 48-51 del trattato non sarebbe raggiunto, bensì frustrato, qualora il lavoratore, per poter fruire della libertà di circolazione che gli è garantita, dovesse adattarsi a perdere dei diritti già quesiti in uno dei paesi membri, senza ricevere in cambio prestazioni per lo meno equivalenti», sentenza *van der Veen* 15 luglio 1964, causa 100/63, *Racc.* pag. 1093, 1108.

È quindi chiaro che l'art. 51 non può essere ridotto, come sostiene la Caisse, ad una disposizione che si limiti a contemplare l'istituzione di un sistema di cumulo di periodi nonché di un sistema di esportazione di prestazioni. In proposito si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Reischl 21 febbraio 1979 per la causa 139/78, *Coccioli, Racc.* 1979, pag. 1003, in cui si rileva che l'essenziale per l'interpretazione dell'art. 51 è il richiamo, nel primo comma di questa disposizione, alle «misure necessarie (nel campo della previdenza sociale) per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori». I poteri del Consiglio sono infatti definiti e delimitati dall'esigenza di garantire, anche nel campo della previdenza sociale, una libera circolazione effettiva ed efficace.

L'ultimo comma dell'art. 51, citato dalla Caisse, in cui si parla del pagamento effettivo delle prestazioni previdenziali ai lavoratori migranti, riguarda in realtà solo uno degli *strumenti* dei quali ci si può valere, come si desume dalla stessa lettera dell'art. 51 («... in particolare ...»). Il regolamento n. 1408/71, adottato a norma dell'art. 51, implica quindi, oltre alle disposizioni che rendono possibile il cumulo dei periodi e l'esportazione delle prestazioni, nominate nell'art. 51, varie disposizioni che mirano a garantire la libera circolazione dei lavoratori incidendo sull'esistenza stessa del diritto alle

prestazioni. La Commissione cita due esempi, l'uno in fatto di prestazioni per la disoccupazione (sentenza *Coccioli*, 20. 3. 1979, causa 139/78, *Racc.* 1979, pag. 991), l'altro in fatto di prestazioni d'invalidità (causa 181/83, *Weber*, osservazioni della Commissione). Il cumulo dei periodi (art. 51a) e l'esportazione delle prestazioni (art. 51b) non sono gli *scopi* dell'art. 51, bensì due *provvedimenti* necessari per conseguire lo scopo che è la libera circolazione dei lavoratori. La Caisse confonde quindi gli scopi con gli strumenti che consentono di conseguirli. L'art. 51 del trattato CEE autorizza il Consiglio ad adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire la libera circolazione *effettiva* dei lavoratori. Ne consegue che il lavoratore non può essere sfavorito dall'esercizio stesso del diritto di libera circolazione che gli è garantito. Il fatto che la Corte, in tutte le sue pronunzie relative alla previdenza sociale, abbia insistito sul fatto che i regolamenti riguardanti la previdenza sociale dei lavoratori migranti non hanno istituito un regime previdenziale comune, bensì hanno lasciato sussistere regimi distinti che danno luogo a crediti distinti nei confronti di enti distinti, è dovuto appunto alla cura di evitare che si proceda ad un'integrazione generale della carriera che implichi la perdita di diritti quesiti vuoi a norma del solo diritto nazionale, vuoi in forza del diritto nazionale completato dal diritto comunitario. Si veda la sentenza *Petroni* 21 ottobre 1975, causa 24/75, *Racc.* 1975, pag. 1149.

Quanto all'interpretazione data all'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 nella sentenza *Laterza*, questa rientra nel senso dell'art. 51 del trattato CEE. La Corte ha infatti confermato che l'interpretazione degli artt. 77-79 del regolamento n. 1408/71 doveva anch'essa informarsi agli artt. 48-51 del trattato CEE. La Corte ricorda il principio dei diritti quesiti in forza del quale la normativa comunitaria, salvo espressa eccezione conforme agli scopi del trattato CEE, non può essere applicata in modo da privare il lavoratore migrante o i suoi aventi causa dei vantaggi derivanti da una parte delle leggi di uno stato membro (sentenza Rossi 6. 3. 1979, causa 100/78, Racc. 1979, pag. 831, cui la sopramenzionata sentenza *Laterza* si richiama). Nella causa *Rossi* l'avvocato generale Capotorti ha sostenuto che il diritto al complemento di assegni familiari doveva essere attribuito *indipendentemente dal diritto nazionale* e che, secondo i principi generali che costituivano il fondamento dell'art. 51 del trattato CEE, il diritto al complemento traeva direttamente origine dalle norme comunitarie (Racc. 1979, pag. 851). La Corte ha accolto questa tesi, richiamandosi nella sentenza ai diritti che spettano direttamente all'interessato «in forza del diritto nazionale completato, se necessario, dal diritto comunitario». La natura dell'art. 77 del regolamento n. 1408/71, che è una norma sul conflitto di leggi, e la sua validità come tale non ostano all'osservanza dei principi generali che l'abbondante giurisprudenza della Corte ha desunto dall'art. 51 del trattato, come ha rilevato l'avvocato generale Rozès nelle conclusioni per la causa 320/82, *D'Amario* (sentenza 24. 11. 1983 che conferma ancora una volta il principio dell'attribuzione della prestazione più favorevole).

Infine è certo che il Patteri disponeva del diritto agli assegni familiari belgi prima di trasferire la residenza e quella della sua famiglia in Italia il 9 agosto 1979. Sarebbe quindi l'esercizio stesso del diritto di libera circolazione quello che gli farebbe perdere una prestazione spettante a norma del solo diritto nazionale. È questo un ulteriore motivo per interpretare in questo caso l'art. 77, n. 2 lett. b), i) in modo conforme alla sentenza *Laterza.*

Infine, è assodato che l'art. 51 terzo comma delle leggi coordinate relative agli assegni familiari, qualora venga applicato al beneficiario del regolamento n. 1408/71, è in conflitto con gli scopi perseguiti dagli artt. 48-51 del trattato CEE. Il fatto che l'efficacia diretta delle norme del trattato CEE e dei regolamenti per la sua attuazione comprimano le clausole di residenza non dispensa gli stati membri dall'obbligo, imposto loro dal trattato, di adeguare le leggi nazionali alle esigenze dell'osservanza dell'ordinamento giuridico comunitario (sentenza 4. 4. 1974, causa 167/73, *Commissione/Repubblica francese,* Racc. 1974, pag. 359). Gli enti belgi non possono più validamente opporre ai cittadini comunitari una disposizione nazionale che avrebbe dovuto essere emendata.

La Commissione propone di risolvere le questioni come segue:

1) L'art. 51 del trattato CEE ha lo scopo di istaurare e di garantire la libera circolazione dei lavoratori più completa possibile. Questo scopo non sarebbe raggiunto bensì frustrato se il lavoratore, per valersi della libera circolazione che gli è garantita, dovesse subire la perdita di diritti acquistati vuoi a norma del solo diritto nazionale, vuoi a norma del diritto nazionale completato dal diritto cumunitario. In questa prospettiva, il regolamento n. 1408/71, ponendo ed elaborando le norme per il coordinamento delle leggi nazionali, deve garantire al lavoratore che si sposti nella Comunità il complesso delle prestazioni maturate nei vari stati membri, entro il limite del maggiore di questi importi.

2) L'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 va interpretato nel senso che il diritto ad assegni familiari a carico dello stato nel cui territorio risiede il titolare di una pensione d'invalidità non fa venir meno il diritto agli assegni familiari di maggior importo in precedenza spettanti a carico di un altro stato membro. Qualora l'importo degli assegni familiari effettivamente riscossi nello stato membro di residenza sia inferiore a quello degli assegni contemplati dalle leggi di un altro stato membro, il lavoratore ha diritto, a carico dell'ente competente di questo secondo stato, ad un supplemento di assegni pari alla differenza fra i due importi.

3) L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcunché atto ad inficiare .la validità del regolamento n. 1408/71.

Il *governo della Repubblica federale di Germania,* nell'interpretare l'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 si richiama alla lettera di questa disposizione, all'economia del capitolo 8 di detto regolamento e, infine, al raffronto

tra questa e l'economia del capitolo 7. La lettera delle disposizioni indica che sussiste unicamente un diritto a carico dello stato di residenza, non già a carico di un altro stato membro. Le altre disposizioni del capitolo 8 del regolamento tendono del pari a far sì che non vi sia, ognivolta, se non un solo stato membro obbligato a corrispondere prestazioni tanto per i figli a carico dei titolari di pensioni o di rendite, quanto per gli orfani. Il capitolo 7 del regolamento si basa del pari sul principio per cui spetta ognivolta unicamente ad uno stato l'attribuire le prestazioni e gli assegni familiari. A norma di questo capitolo, lo stato membro che deve fornire la prestazione è determinato secondo il principio dello stato di residenza (art. 73, n. 2). Gli autori del regolamento non hanno quindi inferito dall'art. 51 del trattato CEE che debba essere attribuita sempre la prestazione più elevata o che le prestazioni di due stati membri possano ossere cumulate. Altrimenti, non avrebbero dovuto adottare l'art. 73 n. 2 né l'art. 74, n. 2 del regolamento, i quali prescrivono il versamento degli assegni familiari istituiti dalle leggi dello stato nel cui territorio risiedono i membri della famiglia (queste prestazioni sono in generale inferiori a quelle contemplate dalle leggi dello stato in cui il lavoratore è occupato).

Nel caso in cui a norma delle leggi belghe, il resistente in cassazione abbia diritto alle prestazioni, tale diritto può essere sospeso unicamente se prestazioni analoghe gli spettano a norma delle leggi dello stato di residenza. In questo caso infatti la norma anticumulo viene applicata solo in parte e l'eventuale differenza dev'essere attribuita come supplemento. La Cour de cassation belga ha tuttavia attirato l'attenzione sul fatto che l'art. 51, 3° comma delle leggi coordinate relative agli assegni familiari stabilisce che gli assegni familiari non sono dovuti per i figli allevati fuori del Regno. Di conseguenza, secondo le leggi belghe il resistente in cassazione non ha alcun diritto agli assegni familiari. Le prestazioni contemplate dall'art. 77 del regolamento n. 1408/71 devono contribuire al mantenimento dei figli. Perciò, dato che le spese di mantenimento variano a seconda del costo della vita nello stato di residenza, è logico dal punto di vista previdenziale che gli assegni familiari per i figli residenti in Italia siano pagati a norma delle leggi italiane.

Il governo tedesco conclude sostenendo che, alla luce del diritto comunitario, nel presente caso non esiste alcun diritto agli assegni familiari belgi.

Il *governo della Repubblica italiana* esprime dubbi sull'esattezza e sul rigore della definizione data dal giudice di rinvio circa i provvedimenti che il regolamento n. 1408/71 può contemplare, cioè provvedimenti «che consentano di garantire il pagamento effettivo delle prestazioni previdenziali ai lavoratori migranti, prestazioni esclusivamente disciplinate, quanto alla loro esistenza ed al loro importo, da regimi distinti che danno luogo a crediti distinti nei confronti di diritti distinti». Secondo il governo italiano, questa formulazione pone l'accento su aspetti che riguardano esclusivamente i *mezzi* — cioè, in sostanza, la tecnica della legislazione comunitaria — non già gli *scopi* che il regolamento contemplato dall'art. 51 del trattato CEE deve assolutamente perseguire. In realtà, benché sia certo che nel territorio della Comunità la previdenza sociale dei lavoratori è garantita dalle varie legislazioni e dai vari enti nazionali che stabiliscono in modo del tutto indipendente le premesse, le modalità e le norme sostanziali le quali determinano i diritti dei lavoratori alle presta-

zioni previdenziali, la normativa comunitaria ha invece il compito di coordinare i sistemi nazionali onde sia garantita ai lavoratori migranti una tutela completa e soddisfacente. In proposito, non basta prendere in considerazione le lettere a) e b) dell'art. 51 del trattato CEE, alle quali la questione sembra si limiti. La giurisprudenza della Corte ha infatti già indicato una prospettiva più ampia, partendo dal principio che «i regolamenti in fatto di previdenza sociale dei lavoratori migranti hanno come fondamento, come ambito e come limite gli artt. 48-51 del trattato» (sentenza 21. 10. 1985, causa 24/75, *Petroni,* sopramenzionata). L'interpretazione del regolamento n. 1408/71 deve seguire la linea direttrice che consiste nel trarne le norme sostanziali e gli effetti corrispondenti agli scopi del trattato in fatto di libera circolazione dei lavoratori; per definizione, l'interpretazione che giunga ad un risultato del genere non può implicare che la disposizione del regolamento, intesa in questo senso, trasgredisca l'art. 51 del trattato. Su questo punto la giurisprudenza della Corte ha reiteratamente affermato l'incompatibilità coi principi della libera circolazione dei lavoratori dell'applicazione della norma comunitaria in modo tale da far perdere al lavoratore, a causa dello spostamento nell'ambito del territorio della Comunità (il quale costituisce l'esercizio di un diritto garantito del trattato CEE), delle prestazioni previdenziali cui ha acquistato il diritto a norma delle leggi di uno stato membro.

La struttura attuale della previdenza sociale nell'ambito della Comunità implica che il lavoratore, finché resta nel paese d'origine, è interamente ed esclusivamente soggetto alle leggi che disciplinano la previdenza sociale di questo paese, mentre, dal momento in cui si sposta nell'ambito della Comunità, la sua tutela previdenziale dipende automaticamente dal diritto comunitario al quale spetta, in ossequio agli scopi contemplati dagli artt. 48-51 del trattato CEE, il precisare gli effetti della libera circolazione del lavoratore per i presupposti e per le modalità stabilite perché si possa fruire delle prestazioni previdenziali. La legislazione comunitaria non può quindi non partecipare, unitamente alle disposizioni nazionali che di volta in volta entrano in linea di conto, alla definizione dello «status» previdenziale del lavoratore migrante; si può quindi affermare che ciascuna situazione particolare di diritto individuale dipende congiuntamente dalle norme nazionali e da quelle del regolamento n. 1408/71. Il contributo recato a questo scopo dalla legislazione comunitaria consiste in talune modifiche degli effetti altrimenti prodotti dalle sole disposizioni nazionali, modifiche che possono essere legittimamente tutte quelle necessarie per garantire l'attuazione dei principi del trattato CEE in fatto di libera circolazione dei lavoratori. In questa prospettiva, l'art. 51 ultimo comma delle leggi coordinate belghe relative agli assegni familiari non può essere preso in considerazione nel determinare l'*esistenza del diritto* alle prestazioni del lavoratore migrante se non entro i limiti in cui il regolamento n. 1408/71 lo consente. Dal momento in cui detta disposizione di diritto belga collega determinati effetti giuridici allo spostamento del lavoratore nella Comunità, essa entra infatti nel campo proprio del regolamento comunitario.

Le asserite difficoltà amministrative insormontabili cui darebbe luogo la sentenza *Laterza* non possono avere impor-

tanza decisiva. Altrimenti si finirebbe col sacrificare sull'altare di una certa diligenza amministrativa dei diritti il cui preciso fondamento è dato dagli autentici principi giuridici che costituiscono l'ordinamento giuridico comunitario.

Tenuto conto del nesso logico fra le due questioni — la prima introduce infatti la seconda — il governo italiano suggerisce una soluzione unica del seguente tenore:

«Non costituisce causa dell'invalidità del regolamento CEE del Consiglio 14 giugno 1971 n. 1408 il fatto che, applicando una delle sue disposizioni e cioè l'art. 77, n. 2 lett. b), i), l'ente competente di uno stato membro ha l'obbligo di versare al lavoratore migrante una prestazione pari alla differenza fra l'importo della prestazione, identica quanto al titolo, all'oggetto ed alla natura, che è contemplata dalle leggi di questo stato membro, e quello della corrispondente prestazione contemplata dalle altre leggi nazionali, qualora questo obbligo, in relazione con lo spostamento dell'avente diritto o dei membri della sua famiglia nell'ambito della Comunità, sia necessario per conseguire gli scopi stabiliti dagli artt. 58-51 del trattato CEE».

III — La fase orale

La ricorrente in cassazione, con l'avv. M. Mahieu; il governo italiano, rappresentato dal sig. P. G. Ferri, in qualità d'agente; il Consiglio delle CC.EE. rappresentato dal sig. J. Carbery, in qualità d'agente; la Commissione delle CC.EE., rappresentata dal sig. F. Herbert, avvocato, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 30 maggio 1984.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 21 giugno 1984.

In diritto

1 Con sentenza 3 ottobre 1983, pervenuta alla Corte il 25 ottobre successivo, la Cour de cassation belga ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 51 del trattato CEE e 77 del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971 n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori dipendenti ed alla loro famiglia che si spostano nell'ambito della Comunità (GU L 149 1971) e, in subordine, sulla validità dell'art. 77, n. 2 lett. b), i) di detto regolamento.

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di una lite vertente sul rifiuto del competente ente previdenziale belga di versare ad un lavoratore italiano, titolare di una pensione d'invalidità tanto nel Belgio quanto in Italia e residente in Italia, a partire dal 9 agosto 1979, un supplemento di assegni familiari per

figli a carico, pari alla differenza fra l'importo degli assegni belgi e quello, inferiore, degli assegni italiani.

3 Dal fascicolo trasmesso dal giudice nazionale si desume che l'interessato, il quale ha lavorato nel Belgio dal 28 giugno 1956 al 31 luglio 1971, ha percepito, a norma delle leggi belghe, degli assegni familiari per i figli a carico sino al ritorno definitivo in Italia, avvenuto il 9 agosto 1979. Dopo questa data, l'ente previdenziale belga si è rifiutato di versare all'interessato la differenza fra l'importo degli assegni familiari belgi riscossi fino a quel momento e quello, inferiore, degli assegni familiari riscossi a partire da quel momento in Italia. A sostegno esso invoca l'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71, a norma del quale gli assegni familiari spettanti al lavoratore, titolare di una pensione d'invalidità attribuita a norma delle leggi di più stati membri, indipendentemente dallo stato membro nel cui territorio il titolare o i figli risiedono, sono attribuiti «conformemente alla legislazione dello stato sul cui territorio risiede, se il diritto ad una delle prestazioni di cui al § 1 è ivi acquisito in base alla legislazione di tale stato».

4 L'ente previdenziale belga non ha tenuto conto del fatto che il problema era già stato risolto dall'interpretazione che la Corte ha dato a dette disposizioni nella sentenza 12 giugno 1980 *(Laterza,* 733/79, Racc. pag. 1915). Secondo l'ente previdenziale belga, l'art. 51 del trattato CEE attribuisce dei poteri al Consiglio unicamente per realizzare il cumulo dei periodi assicurativi ed il pagamento effettivo delle prestazioni a coloro che risiedono nel territorio degli stati membri e che, tenuto conto di questi limiti, l'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 non può contenere altro che una norma di rinvio che designa il diritto nazionale da applicarsi. Esso ritiene quindi che detta disposizione, se dovesse essere interpretata nel senso che faccia sorgere un diritto che non è contemplato da alcuna legislazione nazionale, non troverebbe fondamento nell'art. 51 del trattato CEE.

5 L'interessato si è opposto a questa interpretazione restrittiva dell'art. 51 del trattato CEE e del regolamento n. 1408/71, che gli farebbe perdere gli assegni familiari maggiori cui avrebbe continuato ad avere diritto se fosse rimasto nel Belgio.

6 Su ricorso contro la sentenza della Cour d'appel di Mons che aveva dato ragione all'interessato, la Cour de cassation ha ritenuto che il mezzo dedotto sollevasse questioni d'interpretazione del diritto comunitario che non risul-

tava fossero già state sottoposte alla Corte. La Cour de cassation belga ha quindi sollevato le seguenti questioni:

«1) Se l'art. 51 del trattato di Roma autorizzi il Consiglio dei ministri unicamente ad adottare i provvedimenti che consentano di garantire il pagamento effettivo delle prestazioni previdenziali ai lavoratori migranti, mentre dette prestazioni restano esclusivamente disciplinate, quanto alla loro esistenza ed al loro importo, da regimi distinti che fanno sorgere crediti distinti nei confronti di enti previdenziali distinti e si debba quindi interpretare il regolamento n. 1408/71 ed in particolare l'art. 77 di esso nel senso che esso attribuisce un diritto diretto ai singoli solo per quanto è necessario per ottenere il pagamento effettivo delle prestazioni la cui esistenza e il cui importo restano disciplinati esclusivamente dai vari diritti nazionali, di guisa che la disposizione summenzionata non può attribuire ai lavoratori migranti un diritto diretto al pagamento, a carico dell'ente di uno stato membro, di assegni familiari che non spettino in forza della legge nazionale di detto stato membro.

2) Nell'ipotesi in cui si debba interpretare l'art. 77, n. 2, b), i), del regolamento n. 1408/71 nel senso che il diritto ad assegni familiari a carico dello stato nel cui territorio risiede il titolare di una pensione d'invalidità non fa venir meno il diritto a prestazioni maggiori precedentemente spettante a carico di un altro stato membro e quanto meno ad un regolamento pari alla differenza tra i due importi, facendo insorgere a vantaggio del beneficiario un diritto che nessuna delle legislazioni nazionali contempla, se il regolamento n. 1408/71 sia valido sotto il profilo dell'art. 51 del trattato di Roma.»

7 Come l'ente previdenziale belga e la Commissione delle Comunità europee rilevano, le due distinte questioni che sono state sottoposte alla Corte riguardano in realtà un unico problema: quello dell'interpretazione da darsi all'art. 51 del trattato CEE. La validità dell'art. 77 n. 2, lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 può infatti essere messa in discussione unicamente se l'art. 51 del trattato CEE ha la portata limitata attribuitale dall'ente previdenziale belga.

8 Dalla lettera stessa dell'art. 51 si desume che i due provvedimenti indicati — cioè: «a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni, sia per il calcolo di queste,» e «b) il pagamento delle prestazioni alle

persone residenti nel territorio degli stati membri» — sono unicamente due mezzi possibili in un complesso di provvedimenti che spetta al Consiglio adottare onde promuovere la libera circolazione dei lavoratori. Garantirla, come è stato posto in rilievo dalla costante giurisprudenza (sentenze 19. 3. 1964, *Unger,* 75/63, Racc. pag. 346, 9. 6. 1964, *Nonnenmacher,* 92/63, Racc. pag. 557 e 15. 7. 1964, *van der Veen,* 100/63, Racc. pag. 1105), è lo scopo fondamentale perseguito dall'art. 51 del trattato CEE. Non può quindi essere accolta l'interpretazione restrittiva di detta disposizione che è caldeggiata dall'ente previdenziale belga.

9 Come la Corte ha più volte rilevato, lo scopo perseguito dall'art. 51 del trattato CEE presiede all'interpretazione dei regolamenti adottati dal Consiglio nel campo della previdenza sociale dei lavoratori migranti.

10 Appunto in ossequio a questi principi la Corte, nella sopramenzionata sentenza 12 giugno 1980, ha deciso che l'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 non può essere interpretato in modo da privare il lavoratore, sostituendo le prestazioni offerte da uno stato membro a quelle dovute da un altro stato membro, delle prestazioni più favorevoli. Dato che questa intepretazione è imposta dallo scopo dell'art. 51 del trattato CEE, la validità dell'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 così interpretato non può essere messa in discussione invocando lo stesso art. 51.

11 Per questi motivi le questioni sollevate vanno risolte nel senso che, qualora, nel caso contemplato dall'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71, l'importo delle prestazioni corrisposte dallo stato di residenza sia inferiore a quello delle prestazioni versate dall'altro stato debitore, il lavoratore conserva il vantaggio dell'importo maggiore ed ha il diritto di ricevere, dall'ente previdenziale competente di questo secondo stato, un supplemento di prestazioni pari alla differenza fra i due importi e che l'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità dell'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71.

Sulle spese

12 Le spese sostenute dal Consiglio delle Comunità europee, dalla Commissione delle Comunità europee, dal governo della Repubblica federale di Germania

e dalla Repubblica italiana che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Il presente procedimento, nei confronti delle parti nella causa principale, ha la natura di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (prima sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla Cour de cassation belga, con sentenza 3 ottobre 1983, dichiara:

1. **Qualora, nel caso contemplato dall'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971 n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori dipendenti ed alla loro famiglia che si spostano nell'ambito della Comunità (GU L 149, 1971) l'importo delle prestazioni corrisposte dallo stato di residenza sia inferiore a quello delle prestazioni versate dall'altro stato debitore, il lavoratore conserva il vantaggio dell'importo maggiore ed ha il diritto di ricevere, dall'ente previdenziale competente di questo secondo stato, un supplemento di prestazioni pari alla differenza fra i due importi.**

2. **L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità dell'art. 77, n. 2 lett. b), i) del regolamento n. 1408/71 summenzionato.**

Koopmans Bosco Joliet

Così desiso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 luglio 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della prima sezione

T. Koopmans