SENTENZA DELLA CORTE (terza sezione)
4 luglio 1985 *

Nel procedimento 104/84,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Raad van Beroep dell'Aia nella causa dinanzi ad esso pendente tra

J. W. M. Kromhout, residente in Noordwijkerhout (Paesi Bassi),

e

Raad van Arbeid, di Leida,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 74, pag. 1), come modificato dal regolamento del Consiglio 26 marzo 1973, n. 878 (GU L 86, pag. 1),

LA CORTE (terza sezione),

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, U. Everling e Y. Galmot, giudici,

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

viste le osservazioni presentate:

— dal Raad van Arbeid di Leida, rappresentato dal suo presidente, W. G. H. van Hoogevest e dall'avv. S. van der Zee,

— dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. Manfred Beschel e Marie-Ann Coninsx e dall'avv. Francis Herbert,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 aprile 1985,

* Lingua processuale: l'olandese.

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con sentenza 11 aprile 1984, pervenuta alla Corte il 13 aprile successivo, il Raad van Beroep dell'Aia ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 74, pag. 1), come modificato dal regolamento del Consiglio 26 marzo 1973, n. 878 (GU L 86, pag. 1).

2 La ricorrente nella causa principale, sig.ra Johanna W. M. Kromhout, cittadina olandese, divorziava dal sig. Thomas Beelitz, cittadino tedesco, il 6 marzo 1981. I coniugi risiedevano insieme nella Repubblica federale di Germania fino alla data della loro separazione, avvenuta nel gennaio 1980. Il sig. Beelitz continuava a risiedere e a lavorare in Germania mentre la sig.ra Kromhout si ritrasferiva nei Paesi Bassi con i due figli, nati dal matrimonio rispettivamente il 18 maggio 1973 e il 3 dicembre 1979.

3 A far data dal secondo trimestre 1980, la Kromhout riceveva dall'amministrazione olandese assegni familiari a favore dei figli in forza della « Algemene Kinderbijslagwet » (legge generale sugli assegni familiari).

4 In base a tale legge, vengono concessi assegni familiari alle persone assicurate a norma della legge stessa, ossia, ai sensi dell'art. 6, n. 1, di quest'ultima, « tutti coloro che abbiano compiuto 15 anni, a condizione che: a) abitino nel regno, b) pur non abitando nel regno, siano soggetti all'imposta sul reddito percepito dai lavoratori dipendenti in base ad un'attività lavorativa subordinata svolta nel regno ».

5 Il sig. Beelitz, a sua volta, in qualità di lavoratore subordinato residente nella Repubblica federale di Germania, otteneva dall'amministrazione tedesca gli assegni familiari per i due figli e per lo stesso periodo in forza della Bundeskindergeldgesetz (legge federale sugli assegni familiari per i figli) unitamente all'art. 73 del regolamento 14 giugno 1971, n. 1408.

6 A norma dell'art. 1, n. 1, della precitata legge tedesca, ha diritto agli assegni familiari per i propri figli « chiunque abbia il domicilio o la residenza nell'ambito di applicazione della presente legge ». L'art. 2, n. 5, di tale legge precisa che non sono presi in considerazione « i figli che non abbiano il domicilio o la residenza nell'ambito di applicazione della presente legge ». Quest'ultima disposizione è tuttavia applicata tenuto conto dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71, ai sensi del quale

« il lavoratore subordinato soggetto alla legislazione di uno Stato membro (...) ha diritto, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari previste dalla legislazione del primo stato, come se risiedessero nel territorio di quest'ultimo ».

7 In occasione del procedimento di divorzio, il Beelitz era stato condannato a versare alla ex moglie una pensione alimentare e un contributo alle spese di mantenimento e di istruzione dei due figli fino ad un importo massimo di circa 200 HFL al mese per figlio. Dagli atti risulta che egli corrispondeva effettivamente tale somma alla Kromhout senza però versarle gli assegni familiari riscossi per i due figli.

8 Con decisione 7 ottobre 1982, il Raad van Arbeid di Leida, a far data dal secondo trimestre 1982, sospendeva gli assegni familiari dovuti in forza della legge olandese fino al limite dell'importo degli assegni familiari percepiti dal Beelitz nella Repubblica federale di Germania. Esso faceva valere al riguardo l'art. 10 del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che, nella versione modificata dal regolamento del Consiglio 26 marzo 1973, n. 878 (GU L 86, pag. 1), recita al n. 1:

« Il diritto alle prestazioni o assegni familiari dovuti ai sensi della legislazione di uno Stato membro, per la quale l'acquisizione del diritto a dette prestazioni od assegni non è subordinata a condizioni di assicurazione o di occupazione, è sospeso quando, durante uno stesso periodo e per lo stesso familiare:

a) sono dovute prestazioni in applicazione degli artt. 73 o 74 del regolamento (...) ».

9 Il 15 novembre 1982, la Kromhout presentava, dinanzi al Raad van Beroep dell'Aia, un ricorso diretto a veder annullare la decisione del Raad van Arbeid e a far dichiarare il suo pieno diritto agli assegni familiari olandesi per i due figli o, in

subordine, a far dichiarare che il Raad van Arbeid avrebbe dovuto adottare una nuova decisione in conformità alla sentenza del Raad van Beroep.

10 Ritenendo che la controversia sollevasse problemi relativi all'interpretazione dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 574/72, il Raad van Beroep dell'Aia sospendeva il giudizio sottoponendo alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se sia sufficiente, per l'applicazione dell'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento (CEE) n. 574/72, che il figlio a favore del quale (in qualità di familiare) vengono corrisposti gli assegni familiari rientri nell'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti, oppure se tutti coloro i cui diritti ad assegni familiari sono fondati sulla legge nazionale, ovvero coloro a cui vengono corrisposti gli assegni familiari, debbano rientrare nel suddetto ambito di applicazione ratione personae.

2) Qualora la precedente questione sia risolta nel senso che non tutti gli aventi diritto ad assegni familiari, ovvero coloro ai quali vengono corrisposti assegni familiari, debbono rientrare nell'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti, se ciò significhi quindi che, in applicazione dell'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento (CEE) n. 574/72, sia possibile, ovvero consentito, sospendere gli assegni familiari dovuti esclusivamente in base alla legge nazionale ad un assicurato che non rientra nell'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti.

3) Se, in applicazione dell'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento (CEE) n. 574/72, sia possibile sospendere gli assegni familiari dovuti esclusivamente in forza della legge nazionale a favore di un familiare che rientra, in base ad un altro ordinamento giuridico, nell'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti.

4) Se l'art. 10, n. 1, del regolamento (CEE) n. 574/72 si applichi nei confronti di una normativa di legge quale la Algemene Kinderbijslagwet olandese — a norma della quale il diritto agli assegni familiari è subordinato alla condizione dell'assicurazione — qualora tale assicurazione si fondi esclusivamente sulla residenza ».

Sulla prima questione

11 Con la prima questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, come modificato dal regolamento del Consiglio 26 marzo 1973, n. 878 (GU L 86, pag. 1), si applichi quando il figlio a favore del quale sono dovuti prestazioni o assegni familiari, rientri, in quanto familiare di uno degli aventi diritto, nell'ambito di applicazione ratione personae della normativa comunitaria in materia di previdenza sociale dei lavoratori subordinati, anche se l'altro avente diritto a cui spettano pure prestazioni o assegni familiari a favore dello stesso figlio, non rientra in tale ambito di applicazione.

12 Al riguardo, il Raad van Arbeid e la Commissione, i soli ad aver presentato osservazioni dinanzi alla Corte, ritengono che lo scopo della disposizione di cui è causa sia quello di evitare il cumulo di assegni familiari per gli stessi figli e per lo stesso periodo, indipendentemente dall'identità e dal numero di coloro che dovrebbero percepire tali assegni. Pertanto, perché questa disposizione si applichi, basterebbe che uno dei coniugi sia un lavoratore subordinato ai sensi del regolamento n. 1408/71, con la conseguenza che l'interessato e i suoi figli rientrerebbero nell'ambito di applicazione ratione personae dei regolamenti che disciplinano la materia. Lo scioglimento del matrimonio fra il lavoratore e il coniuge di questi non avrebbe rilevanza.

13 Per risolvere la questione proposta, va innanzitutto chiarito l'obiettivo della normativa comunitaria in materia di prestazioni o assegni familiari. A questo proposito possono rinvenirsi indicazioni utili nelle norme del regolamento base del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408 (GU L 149, pag. 2). A norma dell'art. 1, lett. u) sub i), di tale regolamento, il termine « prestazioni familiari » designa « tutte le prestazioni in natura o in danaro destinate a compensare i carichi familiari ». Lo stesso articolo definisce, alla lett. u) sub ii), il termine « assegni familiari » come riferito alle « prestazioni periodiche in danaro concesse esclusivamente in funzione del numero ed eventualmente dell'età dei familiari ».

14 Da tali disposizioni risulta che le prestazioni o gli assegni familiari sono destinati ad aiutare socialmente i lavoratori aventi carichi familiari facendo partecipare la collettività ai carichi stessi. Alla luce di ciò, la disposizione anticumulo di cui è causa mira ad impedire una doppia compensazione di tali carichi che implichi un ingiustificato pagamento in eccesso a favore della famiglia del lavoratore. Questa disposizione va interpretata quindi nel senso che il suo effetto è quello di evitare il versamento di prestazioni sociali parallele in base ad una sola e identica situazione e per un solo e identico periodo.

15 Non può contestarsi che una situazione del tipo di quella di cui al caso di specie può dar luogo ad una compensazione in eccesso dei carichi familiari in quanto i figli di cui trattasi fanno sorgere per uno stesso periodo diritti paralleli ad assegni familiari, rispettivamente in capo alla madre e in capo al padre. Di conseguenza, la disposizione anticumulo litigiosa va interpretata nel senso che essa si applica in una situazione del genere ogni volta che tali figli rientrano nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71 in quanto familiari del genitore lavoratore indipendentemente dal fatto che l'altro genitore, che non esercita un'attività professionale, in relazione alla sua situazione matrimoniale, faccia o meno parte della famiglia del primo e rientri pertanto anch'esso nell'ambito di applicazione ratione personae della normativa.

16 Questa conclusione è d'altronde confermata dalle considerazioni espresse nella sentenza 3 febbraio 1983 (causa 149/82, Robards, Racc. pag. 171). In questa sentenza, la Corte ha precisato, relativamente alla seconda frase dell'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 574/72, riguardante il caso in cui i due genitori esercitino un'attività professionale, che « il fatto che tra i genitori che potrebbero, se del caso, fruire delle prestazioni per lo stesso figlio sussista un vincolo matrimoniale non giustifica una soluzione diversa del problema del cumulo di prestazioni che la norma de qua è destinata a risolvere. Tenuto conto del fine perseguito da questa disposizione, non vi è motivo d'interpretarla restrittivamente ». Queste considerazioni sono valide anche nell'ambito dell'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, dello stesso regolamento di cui è causa nella presente controversia, in quanto le due disposizioni mirano a introdurre una regola anticumulo coerente che copra nel contempo l'ipotesi dell'esercizio di un'attività professionale da parte di uno solo dei genitori (prima frase) e quella dell'esercizio di un'attività professionale da parte di entrambi i genitori (seconda frase).

17 Di conseguenza, la prima questione va risolta nel senso che l'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, come modificato dal regolamento del Consiglio 26 marzo 1973, n. 878 (GU L 86, pag. 1), si applica quando il figlio a favore del quale sono dovuti prestazioni o assegni familiari rientri, in quanto familiare di uno degli aventi diritto, nell'ambito di applicazione ratione personae della normativa comunitaria in materia di previdenza sociale dei lavoratori subordinati, indipendentemente dal fatto che l'altro avente diritto cui spettano parimenti prestazioni o assegni familiari a favore dello stesso figlio, rientri anch'egli in tale ambito di applicazione.

Sulla seconda e la terza questione

18 Con la seconda e la terza questione che è opportuno risolvere congiuntamente, il giudice nazionale chiede in sostanza se, ed eventualmente in che misura, la precitata disposizione consenta di sospendere prestazioni o assegni familiari dovuti esclusivamente in base alla legge di uno Stato membro ad un avente diritto che non rientri di per sé nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria in materia di previdenza sociale dei lavoratori subordinati, a favore di un figlio che rientri in tale ambito di applicazione attraverso un familiare lavoratore.

19 Al riguardo, il Raad van Arbeid osserva che la disposizione litigiosa verte sulla sospensione del diritto a prestazioni o assegni familiari dovuti ai sensi di una legislazione che non subordina tale diritto all'esistenza di un'assicurazione o di un'occupazione. Ciò comporterebbe che può trattarsi solo di prestazioni o assegni dovuti esclusivamente in base alla legge nazionale, in quanto la normativa comunitaria non può far sorgere tale diritto indipendentemente dall'esercizio di un'attività professionale.

20 La Commissione precisa che l'applicazione della disposizione di cui è causa può condurre alla sospensione di prestazioni o assegni familiari dovuti esclusivamente in base alla legge nazionale, a condizione però che sia garantita la concessione dell'importo nazionale più elevato. Ne conseguirebbe che, quando l'importo delle prestazioni effettivamente percepite nel primo Stato membro è inferiore a quello delle prestazioni stabilite dalla sola legge dell'altro Stato membro, il beneficiario ha diritto, a carico di tale Stato, ad un'integrazione pari alla differenza fra i due importi.

21 Va ricordato che in base ad una giurisprudenza costante della Corte, ispirata al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori ed allo scopo dell'art. 51 del trattato, una norma intesa ad evitare il cumulo di assegni familiari si applica solamente a condizione che essa non privi senza motivo gli interessati del beneficio di diritti a prestazioni attribuiti dalla legislazione di uno Stato membro. Pertanto, qualora l'importo degli assegni il cui versamento è sospeso risulti superiore a quello degli assegni riscossi per l'esercizio di un'attività professionale, la disposizione anticumulo di cui all'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 574/72 va applicata solamente in maniera parziale e va corrisposta la differenza fra questi importi a titolo di integrazione (ad es. sentenza 19 febbraio 1981, causa 104/80, Beeck, Racc. pag. 503).

22 Ne consegue che il diritto comunitario non osta alla sospensione, in caso di cumulo, di prestazioni o assegni dovuti esclusivamente in base alla legge di uno Stato membro, a condizione però che l'importo sospeso sia limitato alla misura del cumulo.

23 La seconda e la terza questione vanno risolte nel senso che l'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento n. 574/72, come modificato, consente di sospendere le prestazioni o gli assegni familiari dovuti esclusivamente in base alla legge di uno Stato membro ad un avente diritto che non rientri nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria in materia di previdenza sociale dei lavoratori subordinati, a favore di un figlio che rientri in tale ambito di applicazione attraverso un familiare lavoratore, purché, tuttavia, l'importo sospeso sia limitato alla misura del cumulo.

Sulla quarta questione

24 Con la quarta questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se la precitata disposizione si applichi anche al caso di prestazioni o assegni familiari dovuti esclusivamente in forza della legge di uno Stato membro ai sensi della quale l'acquisizione del diritto a tali prestazioni o assegni sia unicamente subordinata alla condizione della residenza.

25 Dalla motivazione della sentenza di rinvio risulta che il giudice nazionale intende essere messo in grado di valutare se un regime come quello istituito dall'Algemene Kinderbijslagwet olandese rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae della disposizione litigiosa in quanto quest'ultima riguarda solo il diritto alle prestazioni o assegni familiari acquisito indipendentemente dall'esistenza di un'assicurazione o di un'occupazione. Il regime nazionale di cui trattasi nel caso di specie collega il diritto agli assegni familiari alla qualità di assicurato ma considera assicurati tutti coloro che, raggiunta una certa età minima, siano residenti nel territorio nazionale ovvero siano ivi soggetti all'imposta sul reddito per un'attività lavorativa subordinata ivi da essi svolta. Esso è quindi di fatto organizzato in maniera tale da non presupporre un legame necessario tra il diritto a prestazioni e l'esistenza di un reddito o di un'attività lavorativa subordinata.

26 A questo proposito, il Raad van Arbeid e la Commissione ritengono che il criterio della mancanza di condizioni di assicurazione o di occupazione, stabilito dalla disposizione di cui è causa, possa unicamente avere il significato di subordinare l'attribuzione del diritto alle prestazioni o assegni alla sola condizione della residenza. Tale sarebbe il caso di un regime del genere di quello in esame nel caso di specie che non fissi condizioni in materia di assicurazione, quali la durata dell'assicurazione, e per il quale i contributi abbiano una rilevanza solo secondaria in quanto il loro ammontare non incida sull'importo della prestazione e il diritto a prestazioni sia indipendente dal versamento dei contributi.

27 Questo punto di vista va accolto. Secondo un principio soggiacente alle norme anticumulo del diritto comunitario, un diritto acquisito in base ad un'attività professionale prevale su un diritto la cui acquisizione non sia subordinata all'esercizio di un'attività del genere. Ciò risulta dall'economia generale delle norme anticumulo in materia di prestazioni o di assegni familiari e, più in particolare, dal fatto che l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 574/72 è complementare alla norma di cui all'art. 76 del regolamento n. 1408/71 che recita: « il diritto alle prestazioni o agli assegni familiari dovuti a norma degli artt. 73 o 74 è sospeso se, per l'esercizio di un'attività professionale, le prestazioni o gli assegni familiari sono dovuti anche a norma della legislazione dello Stato membro sul cui territorio risiedono i familiari ». Ne consegue che la disposizione di cui è causa va interpretata nel senso che essa riguarda anche un regime nazionale che, riservando il diritto alle prestazioni o agli assegni familiari alle persone assicurate in base a tale regime, subordini di fatto l'acquisizione di tale diritto alla sola condizione della residenza.

28 La genesi dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 574/72 conferma questa conclusione. La versione attuale di tale disposizione, quale risulta dal regolamento n. 878/73, è stata inserita precisamente al fine di tener conto delle caratteristiche particolari delle legislazioni interne di tre nuovi Stati membri della Comunità che basavano il diritto agli assegni familiari esclusivamente sul criterio della residenza del beneficiario nel territorio nazionale, senza stabilire clausole contro il cumulo interno o esterno.

29 La quarta questione va pertanto risolta nel senso che l'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento n. 574/72, così come modificato, si applica parimenti a prestazioni o assegni familiari dovuti esclusivamente in forza della legge di uno Stato membro in base alla quale l'acquisizione del diritto a tali prestazioni o assegni sia subordinata alla sola condizione della residenza.

Sulle spese

30 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (terza sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Raad van Beroep dell'Aia, con sentenza 11 aprile 1984, dichiara:

1) **L'art. 10, n. 1, lett. a), prima frase, del regolamento del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, come modificato dal regolamento del Consiglio 26 marzo 1973, n. 878 (GU L 86, pag. 1) si applica quando il figlio a favore del quale sono dovuti prestazioni o assegni familiari rientri, in quanto membro della famiglia di uno degli aventi diritto, nell'ambito di applicazione rationae personae della normativa comunitaria in materia di previdenza sociale dei lavoratori subordinati, indipendentemente dal fatto che l'altro avente diritto cui spettano parimenti prestazioni o assegni familiari a favore dello stesso figlio, rientri anch'egli in tale ambito di applicazione.**

2) **La disposizione precitata consente di sospendere le prestazioni o gli assegni familiari dovuti esclusivamente in base alla legge di uno Stato membro ad un avente diritto che non rientri nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria in materia di previdenza sociale dei lavoratori subordinati, a favore di un figlio che rientri in tale ambito di applicazione attraverso un familiare lavoratore, purché, tuttavia, l'importo sospeso sia limitato alla misura del cumulo.**

3) La disposizione precitata si applica parimenti in caso di prestazioni od assegni familiari dovuti esclusivamente in forza della legge di uno Stato membro in base alla quale l'acquisizione del diritto a tali prestazioni ed assegni sia subordinata alla sola condizione della residenza.

Mackenzie Stuart Everling Galmot

Così deciso è pronunziato a Lussemburgo, il 4 luglio 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart