CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO del 29 gennaio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

La legge tedesca sugli assegni familiari (Bundeskindergeldgesetz o BKGG), nella versione del 31 gennaio 1975 recita:

« § 1: *Gli aventi diritto*

A termini della presente legge, ha diritto agli assegni familiari per i propri figli:

1) chiunque abbia il domicilio o la residenza nell'ambito d'applicazione territoriale della presente legge;

(...)

§ 8: *Altre prestazioni per figli*

1) L'assegno familiare non viene attribuito per il figlio per il quale una persona ha diritto, a norma del § 2, 1° comma, ad una delle prestazioni seguenti:

(...)

4. delle prestazioni che sono attribuite, per il figlio, da un'istituzione internazionale o sovranazionale e che sono paragonabili all'assegno familiare ».

La Commissione assume che, adottando il testo che figura al § 8, 1), punto 4 di detta legge, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 67, n. 2, dello statuto del personale (in prosieguo: lo « statuto ») e di due altre disposizioni aventi identico contenuto, e cioè l'art. 68, 2° comma, dello statuto e l'art. 20 del regime degli altri agenti.

L'art. 67, n. 2, è formulato come segue:

« I funzionari che percepiscono gli assegni familiari di cui al presente articolo debbono dichiarare gli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte; questi ultimi assegni sono dedotti da quelli corrisposti a norma degli artt. 1, 2 e 3 dell'allegato VII ».

Queste ultime disposizioni fissano le condizioni per l'attribuzione dell'assegno di famiglia, dell'assegno per figlio a carico e dell'indennità scolastica.

I — Risulta chiaramente dalla lettura dell'art. 67, n. 2, che il Consiglio, quando ha adottato tale disposizione, è partito dalla constatazione, o almeno dal presupposto, che in determinate circostanze assegni familiari *erano versati* a dipendenti europei dall'ente competente di uno Stato membro. Quindi, onde evitare casi di arricchimento senza causa, ha imposto ai dipendenti interessati di dichiarare tali assegni, e alle istituzioni della Comunità di detrarli dagli assegni attribuiti a norma dello statuto.

La questione da cui dipende la sorte del presente ricorso è se, a parte ciò, il Consiglio abbia inteso prescrivere, mediante la stessa disposizione, che degli assegni familiari *dovevano* essere versati dagli enti nazionali per i figli dei dipendenti europei.

Nell'atto introduttivo la Commissione ha molto chiaramente sostenuto questa tesi

* Traduzione dal francese.

giacché ha dichiarato al punto II.2 di detto atto: « Decidendo che si dovevano anzitutto riscuotere e prendere in considerazione le prestazioni nazionali, il legislatore comunitario ha stabilito come principio che in generale i figli dei dipendenti della Comunità hanno pure diritto alle prestazioni quando possiedono i requisiti prescritti dal diritto nazionale ».

Questa tesi della Commissione è logica se si accetta il postulato su cui si basa.

Infatti, ove si ritenga, come la Commissione, che l'art. 67, n. 2, sia più di una semplice disposizione anticumulo e che essa crei un obbligo a carico degli Stati membri, tale obbligo può essere solo quello indicato dalla Commissione, cioè il versamento degli assegni familiari nazionali ogni volta che ricorrano i presupposti per l'attribuzione, quali che siano, stabiliti dal diritto nazionale.

Il modo di vedere della Commissione non mi sembra cionondimeno affatto convincente.

Esso non trova anzitutto alcun conforto nella lettera stessa dell'art. 67, n. 2, che, come ho ricordato, si rivolge solo ai dipendenti europei ed in subordine alle istituzioni della Comunità.

Essa crea, poi, oneri disuguali per i vari Stati membri nel territorio dei quali risiedono dei dipendenti della Comunità.

Quelli che, come la Germania, versano assegni familiari per tutti i figli residenti nel loro territorio, saranno obbligati a prendere a loro carico gli assegni familiari del complesso dei figli dei dipendenti europei residenti nel loro paese, mentre la Comunità versa solo un complemento.

Gli Stati membri che, come il Belgio, fanno dipendere il versamento degli assegni dall'iscrizione ad una cassa previdenziale verseranno assegni solo nel caso in cui uno dei coniugi svolga un'attività diversa da quella di dipendente europeo. Anche in tal caso, un paese che, come la Francia, versa assegni familiari per il primo figlio solo fino all'età di tre anni, non dovrà partecipare al finanziamento degli assegni familiari per il primo figlio dei dipendenti europei residenti nel suo territorio che abbia superato tale età.

Gli Stati membri infine che, come il Lussemburgo, applicano un sistema misto versando assegni familiari per tutti i figli residenti nel loro territorio, ma imponendo al tempo stesso il pagamento di contributi ai datori di lavoro ed ai lavoratori autonomi che dispongano di redditi, dovrebbero versare gli assegni familiari ai dipendenti europei equiparandoli ad indigenti.

Non credo che il Consiglio, con l'art. 67, n. 2, così com'è, abbia voluto creare un regime che ha conseguenze così diverse a seconda degli Stati membri.

A sostegno della propria tesi la Commissione invoca cionondimeno la sentenza della Corte 13 luglio 1983 (causa 152/82, Forcheri/Belgio, Racc. 1983, pag. 2323, punto 9 della motivazione) nella quale la Corte ha dichiarato « che la situazione giuridica dei dipendenti della Comunità nello Stato membro in cui lavorano rientra nel campo d'applicazione del trattato per un duplice motivo: a causa del loro rapporto di lavoro con la Comunità e per il fatto che devono fruire del complesso dei vantaggi attribuiti dal diritto comunitario ai cittadini degli Stati membri in fatto di libera circolazione delle persone, in fatto di stabilimento e in fatto di tutela sociale ».

Ritengo da parte mia che il principio dell'applicazione delle norme in vigore nel paese di destinazione in fatto di tutela previdenziale può valere nei confronti dei dipendenti europei solo nei casi in cui lo statuto non ha istituito un regime particolare.

Orbene, per quanto riguarda l'assicurazione malattia, l'assicurazione infortuni ed il regime di pensione il dipendente europeo è certo soggetto ad un regime speciale, non già a quello vigente nel paese in cui svolge la propria attività.

Quindi, i dipendenti della Comunità che lavorano nel Regno Unito continuano a rientrare nel regime d'assicurazione malattia istituito dallo statuto, non già nel sistema di cure sanitarie gratuite vigente in tale paese.

Sarebbe quindi incomprensibile che, per quanto riguarda il regime degli assegni familiari, esso pure definito dallo statuto, il dipendente delle Comunità europee dovesse essere considerato soggetto in primo luogo al regime del paese ospitante, è ciò tanto più che nello statuto le disposizioni riguardanti gli assegni familiari figurano nella sezione intitolata « la retribuzione ».

Infine, come ho esposto nei particolari nelle conclusioni presentate alla Corte il 15 maggio 1986 per la causa 186/85, Commissione/Regno del Belgio, non sono affatto convinto dell'assunto della Commissione secondo il quale la sua interpretazione dell'art. 67, n. 2, si spiegherebbe perfettamente con l'intento che avrebbe avuto il Consiglio di sgravare le finanze della Comunità.

Non mi ha quindi sorpreso che nella presente causa la Commissione abbia gradualmente abbandonato la tesi che aveva in un primo tempo sostenuto. Essa ha anzitutto « modificato » la sua tesi originaria non esigendo più l'attribuzione degli assegni familiari tedeschi se non nel caso in cui sia il coniuge del dipendente europeo quello che vi ha diritto (punto 7 della replica).

Infine, nella fase orale, la Commissione ha fatto un passo in più precisando che il ricorso contro la Germania non riguardava in realtà se non i « casi marginali » (Randgebiete), cioè quelli dei figli portati nel matrimonio da uno dei coniugi e che ricadevano sino a quel momento sotto un regime nazionale, nonché i figli dei dipendenti in pensione e quelli dei vedovi o delle vedove di dipendenti europei.

Tuttavia ci si deve chiedere da dove la Commissione tragga il diritto di dare quella che essa stessa chiama una « interpretazione minimalista » di una disposizione che, secondo lei, ha, in linea di principio, una portata molto più ampia. Infatti, o l'art. 67, n. 2, ha la portata che la Commissione gli ha in un primo tempo attribuito e allora non spetta né alla Commissione né ad alcun'altra istituzione attribuirgli una portata più ristretta, ovvero detto articolo non contempla in realtà se non i « casi marginali » e allora detta interpretazione deve valere anche per quanto riguarda gli altri Stati membri ed in particolare il Belgio. Nell'art. 67 non si trova cionondimeno alcun riferimento a questi « casi marginali ».

Quello che sarebbe propriamente inconcepibile, sarebbe dare una portata diversa a questa disposizione a seconda degli Stati membri e, ad esempio, applicarla, per quanto riguarda il Belgio, al caso del coniuge che svolge un'altra attività e, nel caso della Germania, solo ai « casi marginali ».

In realtà le tergiversazioni della Commissione dimostrano che l'art. 67, n. 2, dello statuto e le due altre disposizioni in esame

sono unicamente delle clausole anticumulo ed hanno rilievo solo nel caso in cui assegni familiari siano effettivamente versati a norma di un regime nazionale. Queste disposizioni non limitano l'autonomia degli Stati membri in fatto di prestazioni previdenziali, principio che sottende l'intera normativa comunitaria.

II — Resta cionondimeno il fatto che l'art. 67, n. 2, parte dall'idea che in determinate circostanze degli assegni familiari possono essere versati dai competenti enti nazionali per figli dei dipendenti delle Comunità.

Si è quindi indotti a chiedersi se, al momento dell'adozione dello statuto, non esistesse tra la Commissione e gli Stati membri una specie di consenso tacito a proposito dei casi in cui ciò poteva avvenire. Non abbiamo purtroppo informazioni in proposito.

I documenti che figurano nel fascicolo della causa 186/85 (Commissione/Belgio, Racc. 1987, pag. 2029) e la prassi seguita dal Belgio per molti anni fanno cionondimeno pensare che a quell'epoca detto Stato membro e la Commissione fossero d'accordo sul principio che, quando il coniuge di un dipendente europeo esercitava nel Belgio un'attività che implicasse l'iscrizione ad una cassa di assegni familiari, gli assegni derivanti da detto regime dovevano essere pagati in primo luogo.

Orbene, secondo l'art. 5 del trattato gli Stati membri hanno l'obbligo di facilitare alla Comunità lo svolgimento del suo compito.

A norma dell'art. 15 del protocollo sui privilegi e sulle immunità « il Consiglio (...) stabilisce il regime di previdenza sociale applicabile ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità ». L'art. 19 dello stesso protocollo dispone che « le istituzioni delle Comunità agiranno d'intesa con le autorità responsabili degli Stati membri interessati » per l'applicazione del protocollo.

Quindi la modifica della prassi seguita da uno Stato membro deve costituire oggetto di una siffatta concertazione. Ecco perché ho proposto alla Corte, nella causa 186/85, di accertare in proposito un inadempimento da parte del Belgio.

Nella presente causa la Commissione ha bensì citato i summenzionati articoli nell'atto introduttivo, ma non ha fatto della loro trasgressione un oggetto del ricorso.

La Corte non può quindi statuire per questo motivo e non è nemmeno necessario accertare se la versione del 1975 del Bundeskindergeldgesetz apporti effettivamente un cambiamento rispetto alla situazione precedente (tesi della Commissione) ovvero non crei alcuna innovazione (tesi del governo tedesco).

Consentitemi di aggiungere che non nego che esistano argomenti a favore dell'equiparazione totale del coniuge dei dipendenti europei che svolgono un'attività lavorativa nel paese ospitante ai lavoratori o impiegati di tale paese, anche sotto il profilo degli assegni familiari. Si potrebbe quindi sostenere che in casi del genere gli assegni familiari dovrebbero essere versati dal regime in cui rientra quello dei coniugi che provvede, in via principale, agli oneri dell'educazione del figlio.

Comunque stiano le cose, la Commissione, qualora ritenga necessario arrivare ad una soluzione netta e definitiva in proposito,

può sempre fare al Consiglio delle proposte per completare lo statuto o, in alternativa, porre in essere un « accomodamento » espresso con gli Stati membri.

Quello che è certo, a mio parere, è che nessun obbligo di versamento degli assegni familiari nazionali può desumersi dall'art. 67, n. 2, dello statuto.

Propongo quindi alla Corte di respingere il ricorso per inadempimento esperito dalla Commissione avverso la Repubblica federale di Germania e di porre le spese a carico dell'istituzione ricorrente.