CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON DEL 21 GIUGNO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La Cour de cassation del regno del Belgio vi ha sottoposto una questione pregiudiziale riguardante una situazione di cui vi siete già occupati:

Se il cittadino di uno stato membro della Comunità — qui Salvatore Patteri, cittadino italiano — il quale, messo in pensione e titolare di una pensione d'invalidità, torni a stabilirsi con la famiglia nel paese d'origine dopo aver lavorato in un altro stato membro — nel nostro caso, il Belgio — possa ottenere dal competente ente belga — cioè la Caisse de compensation pour allocations familiales du Bâtiment, de l'Industrie et du Commerce du Hainaut (in prosieguo: «la Caisse») — il pagamento della differenza fra l'importo degli assegni familiari che riscuoteva nel Belgio e quello, minore, che gli spetta in Italia.

2. Precisamente negli stessi termini, a proposito degli stessi paesi e alla luce delle stesse leggi nazionali era già sorto il caso del sig. Cosimo Laterza nella causa 733/79.

Con sentenza 12 giugno 1980 [2], avete risolto la questione che vi era stata sottoposta dal Tribunal du travail di Charleroi dichiarando [3]:

«l'art. 77, n. 2, lett. b), punto i) del regolamento n. 1408/71 va interpretato nel senso 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. 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 fra i due importi».

3. Questa pronunzia è perfettamente nota tanto alle parti quanto alla Cour d'appel e alla Cour de cassation che si sono occupate della causa.

La seconda ritiene tuttavia che il mezzo di cassazione dedotto dalla Caisse «sollevi questioni d'interpretazione del diritto comunitario che non risulta siano state sottoposte alla Corte di giustizia delle Comunità europee». Essa vi sottopone, con ciò, le due questioni seguenti:

«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 deb-

1 — Traduzione dal francese.
2 — Causa 733/79, Laterza, Racc. 1980, pag. 1915.
3 — Punto 10, pag. 1926.

bano 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), punto 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 valido sotto il profilo dell'art. 51 del trattato di Roma».

4. La Caisse ha dichiarato chiaramente, tanto per iscritto quanto oralmente, di sperare in una modifica dell'orientamento seguito nella sentenza Laterza, di cui non ignora la derivazione diretta da precedenti pronunzie [1] né il fatto che l'avete confermato [2].

A tale scopo essa sostiene che l'art. 77, n. 2, lett. b), punto i) si può interpretare solo entro i limiti dei poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 51 del trattato CEE, vale a dire per conseguire i due precisi scopi contemplati da detta disposizione, cioè

— il cumulo dei periodi maturati,

— l'«esportazione» delle prestazioni nei paesi della Comunità.

Orbene, tale questione di competenza d'importanza essenziale non vi sarebbe mai stata chiaramente sottoposta e, comunque, non sarebbe ancora stata da voi espressamente risolta.

Più precisamente, non avreste mai dichiarato

«se — ed entro quali limiti — l'art. 51 del trattato attribuisca al Consiglio dei ministri il potere di adottare un regolamento avente l'effetto di obbligare le autorità di uno stato membro, in contrasto con espresse norme nazionali [3], a pagare degli assegni familiari a figli che non risiedono nel territorio di tale stato, non solo qualora non spetti alcun diritto nello stato di residenza ... ma anche nel caso in cui un diritto del genere» è riconosciuto da tale stato.

Di conseguenza, e sempre secondo la Caisse, la disposizione di cui trattasi dell'art. 77 deve essere interpretata:

— vuoi «in relazione al senso normale della sua lettera», cioè, contraria-

1 — In particolare sentenza 100/78, Rossi, 6. 3. 1979, Racc. 1979, pag. 831.

2 — Sentenza 320/82, D'Amario, 24. 11. 1983, Racc. 1983, pag. 3811.

3 — Nel nostro caso, l'art. 51, 3° comma delle leggi belghe coordinate in fatto di assegni familiari, il quale stabilisce che queste prestazioni «non sono dovute ai figli allevati fuori dal Regno».

mente a quanto avete deciso nella sentenza Laterza, come istitutiva di una norma di rinvio di diritto internazionale privato in seno all'ordinamento comunitario, la quale consente di determinare le leggi nazionali da applicare in fatto di assegni familiari: il diritto alle prestazioni da corrispondersi da uno stato diverso da quello di residenza esisterebbe, tenuto conto dell'obbligo imposto dal Consiglio dall'art. 51 b del trattato, unicamente se le leggi dello stato di residenza non attribuiscono il diritto stesso,

— vuoi, come avete fatto nella sentenza sopracitata, il che la renderebbe invalida alla luce dell'art. 51 del trattato il quale non impone né sembra consenta al Consiglio, competente a determinare il diritto da applicarsi, di congiungere due diritti nazionali onde conservare al lavoratore migrante ed ai suoi aventi causa il diritto alla «differenza» di cui trattasi.

Basandosi unicamente sull'art. 77, il governo della Repubblica federale di Germania, che ha presentato osservazioni, ritiene, come la Caisse,

«che alla luce del diritto comunitario non sussiste nel nostro caso alcun diritto ad assegni familiari belgi».

5. Come la Commissione ha esposto nella sua memoria, il problema della validità dell'art. 77, n. 2, lett. b), punto i) solleva la questione della portata dell'art. 51 del trattato.

Questo, ricordiamolo, recita:

«Il Consiglio, con deliberazione unanime su proposta della Commissione adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto:

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,

b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli stati membri».

Sin dal 1964, e precisamente con le sentenze Unger, Nonnenmacher e van der Veen, avete definito il senso e la portata tanto degli artt. 48-51 del trattato quanto dei regolamenti adottati per la loro attuazione.

Voi avete affermato:

— «l'art. 51 è collocato nel capitolo intitolato «i lavoratori» compreso nel titolo III («libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali») della seconda parte del trattato («fondamenti della Comunitá»). L'instaurazione della libertà di circolazione dei lavoratori la 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» [1];

— «[gli artt. 48-51 del trattato] ... tendono ad instaurare, per quanto possi-

1 — Sentenza 75/63, Unger 19. 3. 1964, Racc. pag. 351.

bile, la più completa libertà di circolazione dei lavoratori. Il raggiungimento di questo scopo presuppone l'eliminazione degli ostacoli di carattere legislativo che possano svantaggiare i lavoratori migranti. Nel dubbio, detti articoli e i provvedimenti adottati per la loro attuazione vanno quindi interpretati nel senso che essi tendono ad evitare che i lavoratori migranti si trovino in una situazione giuridicamente meno favorevole, soprattutto nel campo della previdenza sociale» [1];

— «i regolamenti in materia di previdenza sociale trovano il loro fondamento, la loro cornice e i loro limiti negli artt. 48-51 del trattato, destinati a garantire la libera circolazione dei lavoratori. ... 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 acquisiti in uno dei paesi membri, senza ricevere in cambio prestazioni perlomeno equivalenti» [2].

Da questa giurisprudenza, costantemente confermata in seguito, si desume che l'art. 51 è destinato a garantire la libera circolazione dei lavoratori. I due provvedimenti contemplati alle lettere a) e b) sono mezzi per conseguire questo scopo. Essi attuano in modo generale il principio della conservazione dei diritti acquisiti che la vostra giurisprudenza ha espressamente sancito. Di conseguenza non potete far vostra l'interpretazione riduttiva dell'art. 51 proposta dalla Caisse.

6. Appunto l'osservanza di questo principio, destinato a garantire la libera circolazione dei lavoratori, costituisce il fondamento delle sentenze Rossi e Laterza, per non parlare delle altre.

Orbene, seguendo l'orientamento della vostra giurisprudenza del 1964, avete indicato nella sentenza Rossi che i regolamenti in fatto di previdenza sociale dei lavoratori migranti andavano interpretati «alla luce degli scopi perseguiti dalle disposizioni del trattato (artt. 48-51) in base alle quali detti regolamenti sono stati adottati [3].

Precisamente attenendovi al «fondamento», alla «cornice» ed ai «limiti» di detti articoli voi avete interpretato, nella sentenza Laterza, che si richiama del resto espressamente alla sentenza Rossi, l'art. 77, n. 2, lett. b), punto i) del regolamento n. 1408/71.

Considerando risolta la questione della portata dell'art. 51 del trattato, ci ritroviamo dinanzi allo stesso problema che avete dovuto risolvere nella causa Laterza.

Ho citato la soluzione che avete dato alla questione che vi era stata sottoposta [4].

L'avete fatto dopo aver ricordato che

«il regolamento n. 1408/71, stabilendo e sviluppando le norme di coordinamento delle legislazioni nazionali si ispira ... al principio fondamentale, sancito nel settimo e nell'ottavo considerando, secondo cui le norme suddette devono garantire ai lavoratori che si spostano nella Comu-

1 — Sentenza 92/63, Nonnenmacher, 9. 6. 1964, Racc. pag. 555.

2 — Sentenza 100/63, van der Veen, 15. 7. 1964, Racc. 1964, pagg. 1107-1108.

3 — Punto 12.

4 — Vedasi sopra, punto 2.

nità l'insieme delle prestazioni loro spettanti nei vari stati membri "entro il limite del più elevato tra gli importi" di tali prestazioni».

In questa sentenza avete quindi interpretato l'art. 77 in conformità al metodo ricordato nella sentenza Rossi, cioè «alla luce» degli scopi perseguiti dall'art. 51 del trattato. Questa interpretazione «teleologica» è in contrasto con quella, anche qui riduttiva, che la Caisse vi chiede di adottare.

È necessario spendere altre parole? Non farei che ripetere la lettera o, quantomeno, lo spirito delle vostre pronunzie Rossi e Laterza. Mi limiterò quindi a dire che lo scopo dell'art. 51 impone, in particolare alla luce del settimo e dell'ottavo considerando del regolamento n. 1408/71, che la vostra giurisprudenza non muti.

7. Associandomi alle osservazioni presentate dal Consiglio, dalla Commissione, dal governo italiano e dal resistente nella causa principale, concludo proponendovi di dichiarare che

1. l'art. 51 del trattato CEE mira ad instaurare ed a garantire nel campo della previdenza sociale, la libertà più completa possibile della circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità; di conseguenza, i regolamenti adottati dal Consiglio per l'attuazione di quest'articolo devono essere interpretati in relazione a tale scopo.

2. Ne discende, come avete già affermato che «l'art. 77, n. 2. lett. b), punto i) del regolamento n. 1408/71 va interpretato nel senso 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. 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 fra i due importi».

3. Così interpretato, l'art. 77 n. 2, lett. b), punto i) sopramenzionato, il quale è conforme al proprio fondamento e resta nell'ambito e nei limiti dell'art. 51 del trattato, è valido alla luce di quest'ultima disposizione.