SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DELL'8 MARZO 1979 [1]

Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank di Amsterdam contro A. E. Lohmann (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Centrale Raad van Beroep, Utrecht)

Causa 129/78

Massime

1. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Normativa comunitaria — Ambito d'applicazione materiale — Regimi speciali per pubblici impiegati o personale assimilato — Esclusione*

   Regolamento del Consiglio n. 1408/71, art. 1, lett. j), e 4, n. 4)

2. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Assegni familiari per figli a carico di titolari di pensioni — Pensione attribuita in forza di un regime speciale per pubblici impiegati o personale assimilato — Esclusione dall'ambito di applicazione della normativa comunitaria*

   (Regolamento del Consiglio n. 1408/71, art. 77, n. 2, lett. a))

1. Il fatto che l'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408/71, menzioni solo i numeri 1 e 2 dell'art. 4, non priva di contenuto la limitazione di cui al n. 4 di detto articolo, il quale esclude fra l'altro dall'ambito d'applicazione del regolamento i regimi speciali per pubblici impiegati o personale assimilato.

2. La pensione o rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro, ai sensi dell'art. 77, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, non comprende la pensione o rendita contemplata da un regime speciale per pubblici impiegati o personale assimilato.

Nel procedimento 129/78,

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

1 — Lingua processuale: l'olandese.

BESTUUR VAN DE SOCIALE VERZEKERINGSBANK, con sede in Amsterdam,

e

A. E. LOHMANN,

domanda vertente sull'interpretazione dell'espressione «legislazione» di cui all'art. 1, lett. j), ed all'art. 77, n. 2, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971 n. 1408 (GU n. L 149, del 5 luglio 1971),

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: Mackenzie Stuart, presidente di Sezione; P. Pescatore e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e il procedimento

Il sig. Lohmann, nato nel 1922, è stato impiegato di ruolo del Comune di Vlaardingen e dal 1° maggio 1971 fruisce della pensione d'invalidità a norma della legge generale sulle pensioni degli impiegati civili (Algemene burgerlijke pensioenwet).

Il 5 aprile 1974 si è trasferito nel Belgio. La figlia Erna, studentessa, nata nel 1955, non si è trasferita coi genitori, ma è rimasta nei Paesi Bassi. Per questa figlia, il convenuto ha chiesto, nel secondo trimestre 1974, gli assegni familiari a norma della legge sugli assegni familiari per i figli dei lavoratori dipendenti (Kinderbijslagwet voor loontrekkenden) e della legge generale sugli assegni familiari per i figli (Algemene Kinderbijslagwet).

Quest'ultima contempla un'assicurazione popolare a partire dal terzo figlio dell'assicurato, al qual proposito va detto che il figlio che studia fuori di casa, di età da 16 a 27 anni, e che sia per intero o quasi a carico dell'assicurato conta per tre figli (art. 8). La legge sugli assegni familiari per i figli dei lavoratori dipendenti contempla un'assicurazione a favore del lavoratore per il primo e il secondo figlio, al qual proposito va rilevato che il figlio studente dell'età sopra indicata conta per due figli qualora sia in gran parte a carico del lavoratore. Se il figlio vive fuori di casa, il diritto all'assegno deriva, come per un primo e un secondo figlio, dalla legge ultima menzionata, mentre per l'assegno come se si trattasse del terzo figlio si deve aver riguardo alla legge generale sugli assegni familiari per i figli.

Con provvedimento 11 novembre 1975, l'appellante nella causa principale negava l'assegno richiesto dal Lohmann per la figlia Erna.

Detto provvedimento, con cui si rifiutavano gli assegni familiari a norma della legge generale, è motivato dal fatto che il convenuto non rientra nella categoria degli aventi diritto (l'art. 6, n. 1, della legge esige la residenza o il fatto di essere soggetto all'imposta sulla retribuzione per lavoro svolto nel Regno come dipendente), nemmeno se si tiene conto dell'ampliamento di tale categoria disposto dal regio decreto 18 ottobre 1968, Stbl. 575, basato sull'art. 6, nn. 2 e 3 e da ultimo modificato con regio decreto 9 aprile 1973, Stbl. 150 (nel frattempo sostituito, con effetto dal 1° ottobre 1976, dal regio decreto 19 ottobre 1976, Stbl. 557). Ne consegue che non si può applicare neppure l'estensione (mantenuta in vigore dal decreto ultimo menzionato) a chi abbia compiuto 15 anni, non sia già assicurato a norma dell'art. 6, n. 1, della legge generale, risieda fuori del Regno in uno Stato membro della CEE, riceva la pensione per inabilità al lavoro pari almeno al 45 % in seguito ad assicurazione obbligatoria a norma della relativa legge (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) e non riceva una prestazione analoga a norma di una legislazione straniera, né svolga un'attività lavorativa.

Il rifiuto a norma della legge sugli assegni familiari per i figli dei lavoratori dipendenti è dovuto al fatto che il Lohmann — benché venga considerato come un lavoratore in quanto ex-pubblico impiegato (art. 9, n. 1, lett. a) — non possiede il requisito, posto dall'art. 17, n. 1, di risiedere nei Paesi Bassi. È vero che l'art. 1 del decreto ministeriale 20 dicembre 1962, n. 7140, Ned. Stcrt. 1962, n. 251, stabilisce che il lavoratore non residente nei Paesi Bassi viene considerato residente se e finché è assicurato a norma

della legge generale sugli assegni familiari per i figli. L'appellante non lo ha però ammesso, in base alla suesposta motivazione del primo rifiuto.

Secondo il provvedimento impugnato, il Lohmann non può nemmeno trarre dei diritti dal regolamento del Consiglio n. 1408/71 per quanto riguarda gli assegni per la figlia Erna e ciò perché egli non è un lavoratore ai sensi dell'art. 73 né fruisce di una pensione ai sensi dell'art. 77.

Il Lohmann ha allora impugnato il provvedimento negativo dell'appellante nella causa principale dinanzi al Raad van Beroep di Amsterdam. Questo, con pronunzia 20 ottobre 1976, ha accolto il ricorso e annullato il provvedimento, ingiungendo all'appellante di adottare un nuovo provvedimento che tenga conto della pronunzia. Il Raad van Beroep ha affermato che in realtà dal 6 aprile 1974 il Lohmann non era assicurato in forza della legge generale né della legge sugli assegni familiari per i figli dei lavoratori, bensì, in forza del regolamento n. 1408, va considerato, a partire da detta data, come assicurato a norma di entrambe dette leggi, dato che è titolare di una pensione ed inoltre risiede nella CEE, e ciò tanto al 6 aprile 1974 quanto dopo detta data.

Il punto di vista del Raad van Beroep implica che il Lohmann trae il diritto al richiesto assegno familiare dall'art. 77 del regolamento n. 1408, nel quale è stabilito che, qualunque sia lo Stato membro nel cui territorio il titolare di pensione o rendita o i figli risiedono, al titolare di una pensione o di una rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro le prestazioni vengono corrisposte conformemente alla legislazione dello Stato membro competente per la pensione o per la rendita.

Il Centrale Raad van Beroep, adito in appello, con ordinanza 13 dicembre 1977, ha deciso di valersi del procedimento di cui all'art. 177, indi, con ordinanza integrativa 6 giugno 1978, di sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee le seguenti questioni:

«Se il fatto che l'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408 menzioni solo i numeri 1 e 2 dell'art. 4 significhi che la limitazione di cui al n. 4 di detto articolo non ha alcun rapporto col senso dell'espressione "legislazione", quando questa viene usata altrove nel regolamento.

Se, in relazione o no con la soluzione della questione precedente, all'art. 77, n. 2, lett. a), per "pensione o rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro" si debba intendere anche la pensione o rendita contemplata da un regime speciale per pubblici impiegati o personale assimilato».

La suddetta ordinanza è stata registrata nella cancelleria della Corte il 9 giugno 1978.

Con lettera 7 giugno 1978, il presidente del Centrale Raad van Beroep f.f. ha chiarito le ragioni che hanno indotto questo tribunale a sottoporre alla Corte le suddette questioni pregiudiziali. Esso sviluppa successivamente quattro ordini di considerazioni:

1. In base al criterio di cui all'art. 1, lett. a), ii), del regolamento n. 1408/71, il pubblico impiegato olandese è un lavoratore, e quindi l'ex-pubblico impiegato rientra, ai sensi dell'art. 2, n. 1, dello

stesso regolamento, nell'ambito, di efficacia *ratione personae* di questo.

2. Resta da accertare se la legislazione nazionale vigente rientri nella sfera di applicazione *ratione materiae* del regolamento di cui all'art. 4 di questo. Leggi come quelle olandesi sopra menzionate («Algemene Kinderbijslagwet» e «Kinderbijslagwet voor loontrekkenden»), che consentono d'attribuire assegni familiari, rientrano nell'ambito di cui all'art. 4, n. 1, lett. h), del regolamento. L'eccettuazione, da parte dell'art. 4, n. 4, dei regimi speciali dei pubblici impiegati non può riguardare la prima legge, bensì eventualmente la seconda nella quale l'art. 9 equipara l'ex-impiegato pubblico ad un lavoratore ai sensi della legge; quest'assimilazione non sembra cionondimeno creare un regime speciale, giacché anche se comprende gli ex-dipendenti pubblici in quanto tali, essa si risolve nel farli fruire del regime di assegni familiari vigente per i figli dei lavoratori dipendenti.

3. Una volta risolti questi due punti, resta da accertare se il Lohmann possa trarre da qualche disposizione del regolamento il diritto agli assegni familiari. L'art. 10 non gli attribuisce tale diritto, né l'art. 73, n. 1, che riguarda il caso dei figli non residenti, né l'art. 75, n. 1, a) che si riferisce all'art. 73, n. 1. L'art. 77, invece, consente di attribuire prestazioni per figli a carico dei titolari di pensioni o di una rendita, indipendentemente dallo Stato membro nel cui territorio risiedono il titolare di pensione o i figli; ma l'appellante nella causa principale sostiene che se, in questa norma, il termine «pensione» viene usato nel senso ampio attribuitogli dall'art. 1, lett. t), del regolamento, il termine «legislazione» assume il valore conferitogli all'art. 1, lett. j) che designa i regimi di previdenza sociale di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, fra i quali, non rientrano, in forza del n. 4, i «regimi speciali dei pubblici impiegati»; orbene, l'appellante, constata che il diritto a pensione del Lohmann è tratto da un siffatto regime. A ciò si può ribattere che le parole contenute nell'art. 1, lett. j) «i settori e i regimi di sicurezza sociale di cui all'art. 4, nn. 1 e 2» non fanno menzione dell'art. 4 e che si rinvia quindi ad una nozione generale di «legislazione» ai sensi del regolamento n. 1408, cioè ad una nozione che comprenda anche i regimi speciali, come quelli dei pubblici impiegati. Sussistono quindi due possibili soluzioni.

4. Queste osservazioni scaturiscono dalla considerazione del fatto che il Centrale Raad van Beroep non conosce altre norme, che possano attribuire diritti al Lohmann, che in merito ai punti controversi esso parte dal principio che il regolamento n. 1408/71 sia valido alla luce dell'art. 48, n. 4, del Trattato (previa disamina della sentenza 152/73) e, infine, ch'esso non ha potuto trovare nel Trattato altre disposizioni con cui l'impugnato provvedimento possa esser considerato incompatibile.

Il procedimento si è svolto secondo il rito. Giusta l'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte, hanno depositato osservazioni, per la Sociale Verzekeringsbank, il suo presidente e direttore, sig. Weernink, e per la Commissione delle Comunità europee, il suo agente, sig. Toledano-Laredo, assistito dal sig. Hagsma.

Su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte, con ordinanza 25 ottobre 1978, ha deciso di rimettere la causa alla Seconda Sezione.

II — Riassunto delle osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello Statuto della Corte

A — La *Sociale Verzekeringsbank, appellante nella causa principale,* illustra i pericoli di confusione che scaturiscono dalla tecnica legislativa consistente nel collocare, negli stessi atti, disposizioni che rientrano in settori diversi, ed in particolare, in quello della previdenza sociale e dell'assicurazione. Tuttavia rientrano in realtà nella sfera d'applicazione del regolamento n. 1408/71 solo le disposizioni che riguardano effettivamente la previdenza sociale dei lavoratori dipendenti. Il fatto che altre categorie d'interessati fruiscano di norme analoghe a quelle che vengono applicate ai veri e propri lavoratori subordinati non implica che tali interessati debbano esser assimilati a questi e che nei loro confronti si debbano applicare le norme del Trattato CEE e del regolamento n. 1408/71. Ove si dovesse ammettere una tesi del genere, tutti i pensionati olandesi che fruiscono d'una legge generale sulle pensioni di vecchiaia diventerebbero con effetto retroattivo, in quanto i lavoratori nel vero senso del termine fruiscono della medesima legge, dei lavoratori nel senso del Trattato, una volta raggiunti i 65 anni. Ad esempio, a proposito della materia che costituisce oggetto della presente controversia, l'art. 9 della legge sugli assegni familiari per lavoratori subordinati considera coloro che fruiscono d'una pensione a carico del Governo come «lavoratori» ai sensi della suddetta legge; ciò era necessario per considerazioni pratiche di tecnica legislativa, mentre in realtà vi sono, da una parte, il Governo che finanzia le prestazioni in qualità di ex-datore di lavoro dei pubblici impiegati e, dall'altra, le casse d'assicurazione generale. È questo il motivo per cui l'art. 9 della legge olandese sugli assegni familiari per lavoratori dipendenti, benché consideri i pubblici impiegati pensionati come lavoratori, non è una «legislazione» ai sensi dell'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408/71. La portata di questa espressione, come quella di altri termini usati dal regolamento per definare il suo ambito di applicazione *ratione materiae,* può determinarsi solo alla luce del contenuto delle disposizioni relative all'ambito d'applicazione *ratione personae.* L'art. 4, n. 4, è quindi una precisazione apportata alla stessa nozione.

È questa la ragione per cui la prima questione sollevata dal Centrale Raad van Beroep va risolta nel senso che non va ritenuto che la nozione di «legislazione» che figura nell'art. 77, n. 2, abbia un contenuto diverso da quello di cui al combinato disposto dell'art. 1, lett. j), e dell'art. 4, n. 4.

Quanto alla seconda questione, essa va del pari risolta negativamente. Benché l'espressione «pensioni» contenuta nell'art. 1, lett. t), vada intesa, alla luce della giurisprudenza, in un senso molto lato, si deve cionondimeno ammettere che trattasi di pensione in materia di previdenza sociale ai sensi dell'art. 51 del Trattato, e non di semplici prestazioni imperniate sul diritto privato o sul diritto amministrativo. È in questo senso che nel regolamento si parla a più riprese di pensioni o di rendite «dovute in base alla legislazione . . .». Qualsiasi altra interpretazione avrebbe conseguenze incalcolabili.

In pratica, la seconda questione si risolve nell'accertare se i regimi speciali dei pubblici impiegati rientrino nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71 in quanto tale. In generale, i regimi speciali dei pubblici impiegati costituiscono nei diversi Stati membri un settore talmente specializzato che è comprensibile ch'essi non siano stati presi in considerazione in un regolamento di carattere generale come il regolamento n. 1408/71 e che essi non rientrino nell'ambito d'applica-

zione di questo, se non a proposito delle pensioni e delle rendite o delle loro conseguenze, come nel caso degli assegni familiari. La Verzekeringsbank cita a sostegno quattro sentenze (cause 33/65, 61/65, 14/72 e 51/73).

B — La *Commissione* riassume i fatti ed il procedimento della causa principale, ed illustra la legislazione olandese che va applicata nella fattispecie. A proposito della portata di questa legislazione, la Commissione, benché il Centrale Raad non abbia sollevato questioni in proposito, sottolinea che il Lohmann, non essendo soggetto alle due leggi richiamate, è eccettuato dall'ambito d'applicazione *ratione personae* del regolamento.

Quanto alle questioni sollevate, la Commissione osserva che l'espressione «legislazione» designa tutt'al più le discipline che rientrano nell'ambito d'applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 1408/71, come viene definito all'art. 4, nn. 1-4 di esso. Dato che i regimi speciali dei pubblici impiegati non sono contemplati dal n. 4, il titolare d'una pensione cui il regolamento non va applicato non può invocare l'art. 77, n. 2, lett. a) per dedurre l'esistenza di taluni diritti a suo vantaggio. D'altronde, lo stesso regolamento non contiene alcuna disposizione che attribuisca direttamente il diritto agli assegni familiari.

In conclusione, la Commissione ritiene che le questioni sollevate dal Centrale Raad van Beroep vadano risolte come segue:

1. «L'espressione "legislazione" di cui all'art. 1, lett. j), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, non comprende regimi che sono eccettuati dall'ambito d'applicazione del suddetto regolamento in forza del suo art. 4».
2. «All'art. 77, n. 2, lett. a), del suddetto regolamento per "pensione o rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro", non si deve intendere la pensione o rendita contemplata da un regime speciale per pubblici impiegati».

III — La fase orale

L'udienza si è tenuta il 7 dicembre 1978. Nel corso di essa la Commissione ha ampliato gli argomenti svolti nelle osservazioni scritte.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 15 febbraio 1979.

In diritto

1 Con ordinanza 6 giugno 1978, pervenuta alla Corte il 9 dello stesso mese, il *Centrale Raad van Beroep* ha deciso di sottoporre alla Corte due questioni nell'ambito di una controversia pendente dinanzi ad esso;

a questo giudice, infatti, è stato sottoposto il caso di un cittadino olandese, ex-pubblico impiegato comunale nei Paesi Bassi, che dal 1° maggio 1971 fruisce della pensione d'invalidità a norma della legge olandese sulle pensioni degli impiegati civili;

l'interessato, essendosi trasferito nel Belgio, ha chiesto all'ente olandese competente gli assegni familiari per la figlia rimasta nei Paesi Bassi;

l'assegno gli è stato negato con la motivazione che non era soddisfatta la condizione di residenza di cui all'art. 17, n. 1, posta dalla legge sugli assegni familiari per i figli dei lavoratori dipendenti;

il Centrale Raad van Beroep ha quindi deciso di sottoporre alla Corte le questioni seguenti;

«Se il fatto che l'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408 menzioni solo i numeri 1 e 2 dell'art. 4 significhi che la limitazione di cui al n. 4 di detto articolo non ha alcun rapporto col senso dell'espressione "legislazione", quando questa viene usata altrove nel regolamento.

Se, in relazione o no con la soluzione della questione precedente, all'art. 77, n. 2, lett. a), per "pensione o rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro" si debba intendere anche la pensione o rendita contemplata da un regime speciale per pubblici impiegati o personale assimilato».

Sulla prima questione

2 Secondo l'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408/71, l'espressione «legislazione» designa, per ciascuno Stato membro, le leggi, i regolamenti, le disposizioni statutarie ed ogni altro provvedimento d'attuazione, esistente o futuro, concernenti i settori ed i regimi previdenziali di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, del suddetto regolamento;

si fa quindi riferimento al contenuto positivo dell'ambito d'applicazione *ratione materiae* del regolamento;

3 la mancanza di un espresso riferimento, nell'art. 1, lett. j), al n. 4 dell'art. 4 si spiega con l'inutilità di definire negativamente l'ambito d'applicazione *ratione materiae* del regolamento, ribadendo l'espressa eccettuazione dei regimi speciali dei pubblici impiegati o del personale assimilato;

questa eccettuazione non è d'altra parte se non la logica conseguenza dell'art. 48, n. 4, del Trattato che esclude «gli impieghi nella pubblica amministrazione» dall'applicazione delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità;

4 la prima questione sollevata dal Centrale Raad van Beroep va quindi risolta nel senso che il fatto che l'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408/71 menzioni solo i numeri 1 e 2 dell'art. 4, non priva di contenuto la limitazione di cui al n. 4 del suddetto articolo.

Sulla seconda questione

5 Nell'art. 77, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71 si parla di «pensione o rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro»;

l'espressione «legislazione» usata in tale norma assume la portata di cui all'art. 1, lett. j), dello stesso regolamento, come è stata precisata a soluzione della prima questione;

6 la seconda questione sollevata dal Centrale Raad van Beroep va quindi risolta nel senso che la pensione o rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro, ai sensi dell'art. 77, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, non comprende la pensione o rendita contemplata da un regime speciale per pubblici impiegati o personale assimilato.

Sulle spese

7 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

nei confronti delle parti in causa, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Centrale Raad van Beroep (Utrecht) con ordinanze 13 dicembre 1977 e 6 giugno 1978, dichiara:

1° **Il fatto che l'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408/71, menzioni solo i numeri 1 e 2 dell'art. 4, non priva di contenuto la limitazione di cui al n. 4 di detto articolo.**

2° **La pensione o rendita dovuta in base alla legislazione di un solo Stato membro, ai sensi dell'art. 77, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1408/71, non comprende la pensione o rendita contemplata da un regime speciale per pubblici impiegati o personale assimilato.**

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'8 marzo 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL 'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 15 FEBBRAIO 1979

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le domande d'interpretazione pregiudiziale che danno origine alla presente causa riguardano la sfera di applicazione del regolamento CEE 1408/71 (sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti) in relazione alla materia degli assegni familiari per figli a carico di un pensionato, già funzionario pubblico in uno Stato membro. Nella causa di merito, l'interessato è un cittadino olandese, il signor Lohmann, il quale è stato funzionario co-