# SENTENZA DELLA CORTE
7 maggio 1987 *

Nella causa 186/85,

**Commissione delle Comunità europee,** rappresentata dal sig. Dimitrios Gouloussis, consigliere giuridico, e dalla sig. ra Marie Wolfcarius, membro del suo ufficio legale, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

**Regno del Belgio,** rappresentato dal sig. Robert Hoebaer, direttore presso il Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sua ambasciata, 4, rue des Girondins,

convenuto,

causa avente ad oggetto una domanda mirante a far accertare che il regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono a norma degli artt. 67, n. 2, e 68, 2° comma, dello statuto del personale, dell'art. 20 del regime da applicarsi agli altri agenti della Comunità, dell'art. 5 del trattato CEE e degli artt. 15 e 19 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, avendo istituito un sistema di detrazione degli assegni familiari spettanti in forza dello statuto e del regime da applicarsi agli altri agenti dagli assegni da corrispondersi a norma della legge belga e mantenendo in vigore un regime di prestazioni familiari incompatibile con la natura complementare degli assegni versati dalle Comunità,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: D. Louterman, amministratore

vista la relazione d'udienza ed in esito alla fase orale del 17 aprile 1986,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 15 maggio 1986,

ha pronunziato la seguente

## Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 18 giugno 1985, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso mirante a far constatare che il regno del Belgio, disponendo che le prestazioni familiari spettanti in forza della normativa belga sono ridotte dell'importo di quelle spettanti in forza dello statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: « lo statuto ») oppure del regime da applicarsi agli altri agenti delle Comunità europee (in prosieguo: « RAA ») e disconoscendo quindi la natura complementare delle seconde, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 67, n. 2, e 68, ultimo comma, dello statuto, dell'art. 20, del RAA, dell'art. 5, del trattato CEE e degli artt. 15 e 19, del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (in prosieguo: « il PPI »).

2 Quanto agli antefatti della causa, lo svolgimento della procedura e i mezzi ed argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi aspetti della causa sono riprodotti qui di seguito solo nei limiti necessari per il ragionamento della Corte.

3 L'art. 67, n. 2, dello statuto recita:

« 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 ».

Gli assegni contemplati da questo articolo sono l'assegno di capofamiglia, l'assegno per figli a carico e l'assegno scolastico.

4 L'art. 68, 2° comma, contempla una norma di contenuto identico per i dipendenti in posizione di disponibilità o che costituiscono oggetto di una dispensa dall'impiego nell'interesse del servizio oppure per i dipendenti che fruiscono dell'indennità contemplata dagli artt. 34 e 42 del vecchio statuto del personale della CECA.

5 L'art. 67, n. 2, si applica per analogia agli altri agenti delle Comunità in forza dell'art. 20 del RAA.

6 Sempre per analogia, questa norma si ritiene valga per gli aventi diritto ad una pensione di vecchiaia, di invalidità o superstiti a carico delle Comunità, ai quali, a norma dell'art. 81 dello statuto, spettano, nei casi contemplati dall'allegato VII, gli assegni familiari di cui all'art. 67.

7 Come emerge dal fascicolo, il regno del Belgio ha accettato, dall'entrata in vigore dello statuto e del RAA, di versare gli assegni familiari dovuti in forza della sua disciplina nazionale, in primo luogo rispetto agli assegni corrispondenti dovuti in forza dello statuto o del RAA.

8 Tuttavia, il regio decreto 15 luglio 1982, n. 54 (*Moniteur belge* del 20.7.1982, pag. 8393), che emenda la disciplina precedente (art. 60 delle leggi coordinate dal regio decreto 19 dicembre 1939, relative agli assegni familiari per i lavoratori dipendenti) ha prescritto che, da quel momento, « l'importo delle prestazioni familiari è ridotto dell'importo delle prestazioni della stessa natura spettanti per il figlio a carico, a norma di altre leggi o regolamenti stranieri, oppure in forza delle norme vigenti per il personale di un'istituzione di diritto internazionale pubblico, anche se l'attribuzione di dette prestazioni è dichiarata complementare dalle disposizioni e norme summenzionate rispetto alle prestazioni familiari corrisposte in forza delle presenti leggi ».

9 Un emendamento di identico contenuto veniva effettuato con regio decreto 19 novembre 1982 (*Moniteur belge* del 17.12.1982, pag. 14773) all'art. 29 del regio decreto 8 aprile 1976, relativo al regime di prestazioni familiari a favore dei lavoratori indipendenti.

10 Ritenendo che i regi decreti 15 luglio e 19 novembre 1982 fossero incompatibili con gli artt. 67, n. 2, e 68, 2° comma, dello statuto, nonché con l'art. 20, del RAA e che, d'altro canto, la loro messa in atto fosse avvenuta in spregio dell'art. 5 del trattato CEE e degli artt. 15 e 19 del PPI, la Commissione inviava al governo belga una lettera di diffida in data 15 febbraio 1983. Il governo belga contestava l'inadempimento di cui gli si faceva carico e la Commissione, il 29 novembre 1984, emetteva perciò il parere motivato contemplato dall'art. 169 del trattato. Dopo che il governo belga aveva dichiarato di tener fermo il proprio punto di vista, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

11 Nell'ambito della presente causa, la Commissione ha mosso al governo belga tre censure, la prima relativa all'inosservanza degli artt. 67, n. 2, e 68, 2° comma, dello statuto e dell'art. 20 del RAA, la seconda all'inosservanza degli artt. 15 e 19 del PPI nonché dell'art. 5 del trattato CEE e la terza all'inosservanza del principio di non discriminazione.

12 Di queste censure la terza è stata mossa, come la stessa Commissione ha ammesso nella replica, in sede giurisdizionale e non già nella fase precontenziosa.

13 Emerge dalla giurisprudenza della Corte (cfr. in particolare sentenza 7 febbraio 1984, Commissione/Italia, 166/82, Racc. pag. 459) che l'oggetto del ricorso a norma dell'art. 169 del trattato è determinato dalla procedura precontenziosa contemplata da questa disposizione e che il parere motivato della Commissione e il ricorso devono fondarsi sugli stessi argomenti e sugli stessi mezzi. Ne consegue che la Corte non può esaminare, nell'ambito della presente causa, una censura che non era stata formulata nel parere motivato.

14 Si deve quindi dichiarare inammissibile la terza censura dedotta dalla Commissione.

**Sulla definizione delle ipotesi cui la presente causa si riferisce**

15 Prima di esaminare le altre censure mosse dalla Commissione al Belgio, è opportuno sottolineare che il regime di assegni familiari che costituisce oggetto dei regi decreti 15 luglio e 19 novembre 1982 attribuisce il diritto agli assegni di questo tipo solo agli iscritti al regime stesso, precisamente a motivo dello svolgimento di un'attività lavorativa subordinata o indipendente, e che versano contributi all'uopo.

16 Quindi, come è stato precisato all'udienza dalla Commissione, la presente causa riguarda in realtà solo l'ipotesi del dipendente o agente delle Comunità il cui coniuge svolga un'attività subordinata o indipendente nel Belgio e per questo motivo sia iscritto al regime belga di assegni familiari descritti in precedenza, nonché l'ipotesi del dipendente o agente che svolga nel Belgio, al di fuori delle istituzioni comunitarie, un'attività lavorativa a orario ridotto, che implichi l'iscrizione a detto regime. Più precisamente, la Commissione fa carico al Belgio di aver introdotto nella sua normativa disposizioni le quali fanno sì che, nelle ipotesi sopra descritte, gli assegni familiari belgi vengano corrisposti solo in via complementare rispetto agli assegni dello stesso genere spettanti in forza dello statuto.

17 Solo quindi rispetto a queste ipotesi la Corte deve pronunciarsi nell'ambito della presente causa.

**Sulla prima censura, relativa all'inosservanza degli artt. 67, n. 2, e 68, 2° comma, dello statuto e dell'art. 20, del RAA**

18 La Commissione deduce che l'art. 67, n. 2, dello statuto, contiene una disposizione anticumulo in fatto di assegni familiari, riprodotta dall'art. 68, 2° comma, dello statuto ed estesa agli altri agenti dall'art. 20 del RAA. Questa norma anticumulo obbliga i dipendenti a dichiarare gli assegni della stessa natura percepiti da altre fonti, onde si possa detrarli da quelli spettanti a norma dello statuto. Emanando l'art. 67, n. 2, il legislatore comunitario ha inteso attribuire agli assegni contemplati dallo statuto e dal RAA natura complementare rispetto alle prestazioni dello stesso genere corrisposte dai vari regimi nazionali. Quest'articolo mira quindi, fra l'altro, a limitare l'onere finanziario delle Comunità.

19 La Commissione assume che la disposizione anticumulo adottata dal Belgio pone in non cale la natura complementare delle prestazioni contemplate dallo statuto ed ha l'effetto di appesantire l'onere finanziario delle Comunità in questo campo..

20 Il governo belga contesta che l'art. 67, n. 2, intenda imporre un obbligo agli Stati membri. A suo parere, si tratterebbe di una semplice norma anticumulo destinata ad evitare che la stessa persona fruisca due volte di assegni dello stesso genere e quindi di una norma che riguarda unicamente l'amministrazione comunitaria. Quanto alla limitazione dell'onere finanziario derivante per le Comunità dall'applicazione di questa norma anticumulo, questa sarebbe solo un effetto indiretto dell'art. 67, n. 2, non già il suo scopo.

21 Si deve ricordare, in via preliminare, che lo statuto ed il RAA sono stati adottati con regolamento del Consiglio 29 febbraio 1968, n. 259/68 (GU L 56, pag. 1) e che in forza dell'art. 189, 2° comma, del trattato CEE questo regolamento ha una portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri. Ne consegue che, come la Corte ha precisato in particolare nella sentenza 20 ottobre 1981 (Commissione/Belgio, 137/80, Racc. pag. 2393), oltre agli effetti che spiegano nell'ordinamento interno dell'amministrazione comunitaria, lo statuto e il RAA vincolano pure gli Stati membri in tutti i casi in cui è necessaria la loro collaborazione per l'attuazione di detti provvedimenti. Ci si deve quindi chiedere se l'art. 67, n. 2, dello statuto, implichi per gli Stati membri degli obblighi che essi debbono osservare.

22 È opportuno rilevare a questo scopo che gli assegni familiari di cui trattasi nella presente causa sono prestazioni la cui attribuzione dipende dalla situazione familiare del dipendente. In mancanza di disposizioni speciali, l'applicazione congiunta del regime comunitario e del regime nazionale potrebbe quindi sfociare in conflitti, nel senso che la stessa situazione darebbe luogo all'attribuzione per intero di assegni in forza dei due regimi. L'art. 67, n. 2, dello statuto ha per l'appunto lo scopo di dirimere questo genere di conflitti.

23 Tali conflitti, infatti, se fossero soggetti alla normativa nazionale, potrebbero esser risolti in modo diverso a seconda dello Stato membro nel cui territorio il dipendente o il coniuge svolgono la loro attività od hanno la residenza. L'art. 67, n. 2, dello statuto consente di dirimere i conflitti tra il regime comunitario ed i vari

regimi nazionali, giacché gli assegni familiari contemplati dallo statuto sono corrisposti agli aventi diritto solo per la parte per cui superano l'importo degli analoghi assegni corrisposti a norma di un regime contemplato dalle leggi di uno Stato membro. Poiché si fonda sullo stesso art. 67, n. 2, cioè su una norma contenuta in un regolamento adottato ai sensi dell'art. 189, 2° comma, del trattato CEE, la natura complementare degli assegni dello statuto vincola gli Stati membri e non può essere posto in non cale da leggi nazionali.

24 Le disposizioni di diritto belga di cui è causa non tengono conto di questa natura complementare. Emerge infatti dalla stessa lettera dell'art. 60 delle leggi coordinate in fatto di assegni familiari per i lavoratori subordinati, emendato dal regio decreto 15 luglio 1982, che l'importo delle prestazioni familiari corrisposte a norma delle disposizioni vigenti per il personale di un'istituzione di diritto internazionale pubblico va detratto dalle prestazioni belghe della stessa natura, « anche se l'attribuzione di dette prestazioni è dichiarato complementare, dalle disposizioni e norme summenzionate, rispetto alle prestazioni familiari corrisposte in forza delle presenti leggi ».

25 Una volta stabilito che gli Stati membri devono rispettare la natura complementare degli assegni familiari contemplati dallo statuto e dal RAA, si deve poi precisare in quali situazioni questa natura sia vincolante ed implichi quindi degli obblighi per gli Stati membri.

26 A questo proposito, si deve tener presente che l'art. 67, n. 2, rientra nel sistema generale delle retribuzioni che le Comunità devono corrispondere ai dipendenti a norma dell'art. 62 dello statuto. Secondo questa disposizione, infatti, gli assegni familiari sono compresi nella retribuzione spettante ai dipendenti. Per lo stesso motivo, l'art. 67 è collocato nella prima sezione del capitolo I del titolo V dello statuto intitolato « La retribuzione ». La stessa natura di retribuzione è attribuita dagli artt. 19 e 61 del RAA agli assegni familiari degli altri agenti.

27 Collocato nel contesto del sistema delle retribuzioni, l'art. 67, n. 2, in quanto dispone che gli assegni della stessa natura corrisposti da altra fonte vanno detratti da

quelli dovuti dalla Comunità, contiene un'eccezione all'art. 62 dello statuto e non può quindi interpretarsi in modo estensivo.

28 Orbene, questa disposizione, anche se ha l'effetto di limitare l'onere finanziario delle Comunità in fatto di assegni familiari, non può svuotare di contenuto l'obbligo delle Comunità di corrispondere detto assegno in tutte le ipotesi in cui uno Stato membro attribuisca il diritto agli assegni familiari per il figlio di un dipendente, di un ex dipendente a riposo oppure di un altro agente delle Comunità.

29 A questo proposito si deve tener presente che gli assegni, in quanto elemento della retribuzione, sono concessi, nel sistema dello statuto, ad un rapporto di lavoro o, in generale, ad un'attività lavorativa subordinata.

30 Si deve ammettere quindi che l'art. 67, n. 2, si applica solo quando esiste, rispetto allo Stato membro la cui normativa attribuisce come principio il diritto agli assegni nazionali per il figlio che può fruire di assegni a norma dello statuto, un nesso paragonabile alle situazioni che attribuiscono il diritto a percepire assegni statutari.

31 Quindi, solo quando il coniuge del dipendente o ex dipendente a riposo o altro agente svolge o ha svolto in uno Stato membro un'attività subordinata, l'art. 67, n. 2, dello statuto e le altre disposizioni analoghe vietano a questo Stato di negargli gli assegni familiari contemplati dalle proprie leggi, adducendo la possibilità di fruire, per lo stesso figlio, degli assegni dello statuto.

32 Così pure, l'art. 67, n. 2, e le disposizioni analoghe vietano ad uno Stato membro di negare gli assegni familiari contemplati dalle proprie leggi in situazioni, come quelle prospettate nel ricorso della Commissione, nelle quali il dipendente stesso svolge, al di fuori delle istituzioni, nel territorio di questo Stato, un'attività lavorativa subordinata ad orario ridotto e per questo motivo è iscritto al regime nazionale di assegni familiari.

33 Al contrario, l'art. 67, n. 2, non va applicato nelle situazioni, del pari prospettate nel ricorso della Commissione, nelle quali il coniuge del dipendente svolge nel territorio di uno Stato membro un'attività lavorativa indipendente, nemmeno se questa attività implica l'iscrizione al regime nazionale di assegni familiari e per questo fatto attribuisce, in linea di massima, il diritto a riscuotere detti assegni dallo Stato membro in questione. Infatti, gli assegni della stessa natura che, secondo la disposizione summenzionata, vanno detratti dagli assegni familiari dello statuto e dispensano quindi le istituzioni dall'obbligo di corrisponderli, sono solo quelli corrisposti per un'attività lavorativa subordinata.

34 Si deve quindi concludere che l'art. 67, n. 2, e le disposizioni analoghe dello statuto e del RAA non impongono obblighi agli Stati membri in fatto di assegni familiari in situazioni nelle quali il coniuge del dipendente, ex dipendente in pensione o altro agente delle Comunità svolge nel territorio di uno Stato membro un'attività lavorativa indipendente.

35 In conclusione, si deve accertare che il regno del Belgio, stabilendo che le prestazioni familiari spettanti in forza della normativa belga di cui trattasi nella presente causa sono ridotte dell'importo degli assegni della stessa natura contemplati dallo statuto del personale delle Comunità europee o dal regime da applicarsi agli altri agenti delle Comunità europee, e disconoscendo quindi la natura complementare di detti assegni, in situazioni nelle quali vuoi il coniuge del dipendente, ex dipendente in pensione o altro agente delle Comunità svolge sul territorio belga un'attività lavorativa subordinata, vuoi il dipendente stesso svolge, al di fuori delle istituzioni, un'attività lavorativa subordinata a orario ridotto che implica l'iscrizione al regime nazionale di assegni familiari, è venuto meno agli obblighi che gli incombono a norma degli artt. 67, n. 2, e 68, 2° comma, di detto statuto, nonché dell'art. 20 di detto regime.

**Sulla seconda censura, relativa all'inosservanza dell'art. 5 del trattato CEE e degli artt. 15 e 19 del PPI**

36 Con la seconda censura, la Commissione fa carico al governo belga di aver adottato i regi decreti 15 luglio e 19 novembre 1982 senza consultarla.

37 Secondo la Commissione, un obbligo in questo senso scaturirebbe per il governo belga dall'art. 19 del PPI, in forza del quale « ai fini dell'applicazione del presente protocollo, le istituzioni delle Comunità agiranno d'intesa con le autorità responsabili degli Stati membri interessati ». La Commissione invoca inoltre l'art. 15 dello stesso protocollo, in forza del quale « il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione, stabilisce il regime di previdenza sociale applicabile ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità », nonché l'art. 5 del trattato CEE.

38 A giudizio del governo belga, nessuna delle disposizioni invocate dalla Commissione implica obblighi per gli Stati membri in fatto di disciplina del cumulo tra assegni familiari spettanti in forza dei vari regimi nazionali e assegni dello stesso tipo spettanti in forza delle disposizioni dello statuto.

39 Senza che occorra accertare se gli artt. 15 e 19 del PPI impongano obblighi agli Stati membri per quel che riguarda la materia che costituisce oggetto della presente causa, basterà constatare che uno Stato membro non può adottare, come ha fatto il Belgio nella fattispecie, disposizioni che incidano sull'applicazione dello statuto e che modifichino una prassi dallo Stato costantemente seguita, senza consultare le istituzioni interessate. Il governo belga è quindi venuto meno al dovere di collaborazione che deve informare i rapporti tra la Comunità e gli Stati membri ed ha trasgredito l'art. 5 del trattato CEE.

40 Di conseguenza, si deve dichiarare che il regno del Belgio, omettendo di consultare la Commissione circa le disposizioni che esso intendeva istituire in fatto di cumulo degli assegni familiari contemplati dalla disciplina belga con gli assegni della stessa natura contemplati dallo statuto del personale delle Comunità europee e dal regime da applicarsi agli altri agenti delle Comunità europee, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 5 del trattato CEE.

## Sulle spese

41 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Tuttavia, in forza del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte

può compensare le spese in tutto o in parte se le parti soccombono rispettivamente su uno o più punti. Poiché la Commissione è risultata vincitrice solo per alcuni dei punti che essa ha sollevato, le spese vanno compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il regno del Belgio, stabilendo che le prestazioni familiari spettanti in forza della normativa belga di cui trattasi nella presente causa sono ridotte dell'importo degli assegni della stessa natura contemplati dallo statuto del personale delle Comunità europee o dal regime da applicarsi agli altri agenti delle Comunità europee, e disconoscendo quindi la natura complementare di detti assegni, in situazioni nelle quali vuoi il coniuge del dipendente, ex dipendente in pensione o altro agente delle Comunità svolge sul territorio belga un'attività lavorativa subordinata, vuoi il dipendente stesso svolge, al di fuori delle istituzioni, un'attività lavorativa subordinata a orario ridotto che implica l'iscrizione al regime nazionale di assegni familiari, è venuto meno agli obblighi che gli incombono a norma degli artt. 67, n. 2, e 68, 2° comma, di detto statuto, nonché dell'art. 20 di detto regime.**

2) **Il regno del Belgio, omettendo di consultare la Commissione circa le disposizioni che esso intendeva istituire in fatto di cumulo degli assegni familiari contemplati dalla disciplina belga con gli assegni della stessa natura contemplati dallo statuto del personale delle Comunità europee e dal regime da applicarsi agli altri agenti delle Comunità europee, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 5 del trattato CEE.**

3) Il ricorso è respinto per la parte restante.

4) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Galmot Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Joliet

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 maggio 1987.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart