Stati membri, a norma dell'art. 5 del trattato CEE, osta a che uno Stato membro adotti disposizioni che influiscono sull'applicazione dello statuto del personale e modifichi una sua prassi costante senza consultare le istituzioni interessate.

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 186/85 *

I — Gli antefatti

Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 18 giugno 1985, la Commissione delle Comunità europee ha promosso, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso mirante a far constatare che il regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza di diverse disposizioni del diritto comunitario, avendo instaurato un sistema di defalco degli assegni familiari spettanti in forza dello statuto del personale e del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità dagli assegni di famiglia da corrispondersi a norma della legislazione belga, e conservando in vigore un regime di prestazioni familiari che disconosce l'indole complementare degli assegni familiari versati dalle Comunità.

L'art. 67, n. 2, dello statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « statuto ») dispone che i funzionari che fruiscono di assegni contemplati da detto articolo, vale a dire l'assegno di capofamiglia, l'assegno per figli a carico o persone assimilate e l'assegno scolastico « 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 ».

Questa disposizione si applica per analogia agli altri agenti delle Comunità a norma dell'art. 20 del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità (in prosieguo: « RAA »).

A decorrere dall'entrata in vigore dello statuto nonché del RAA, il regno del Belgio, come qualsiasi altro Stato membro, ha consentito a corrispondere gli assegni di famiglia spettanti in forza della sua legislazione nazionale come prestazione principale rispetto agli assegni corrispondenti spettanti in forza dello statuto o del RAA.

Quest'atteggiamento corrisponde, d'altro canto, a quello che si desume già da una lettera del rappresentante permanente del Belgio, l'ambasciatore Van der Meulen, del 2 febbraio 1965, che esprimeva l'accordo del governo belga sul fatto che, in caso di versamento di assegni familiari in applicazione della normativa belga a un affiliato che fruiva di assegni dello stesso carattere in forza dello statuto, sarebbero stati questi ultimi a venire defalcati dall'importo corrisposto dagli enti belgi.

Il regno del Belgio modificava però l'atteggiamento tenuto in precedenza, adottando, il 15 luglio 1982, il regio decreto n. 54 (*Mo-*

* Lingua processuale: il francese.

niteur belge del 20.7.1982, pag. 8393) che emendava la normativa precedente in materia (art. 60 delle leggi coordinate dal regio decreto 19 dicembre 1939, relative agli assegni familiari per lavoratori dipendenti) in modo tale che in futuro « l'importo delle prestazioni familiari è ridotto proporzionalmente all'importo delle prestazioni della stessa indole eventualmente spettanti a favore di un figlio considerato a carico (...) in virtù delle norme vigenti per il personale di un'istituzione di diritto internazionale pubblico, anche se la corresponsione di queste prestazioni è definita complementare dalle disposizioni delle norme summenzionate rispetto alle prestazioni familiari corrisposte a norma delle presenti leggi ».

Un emendamento nello stesso senso veniva apportato dal regio decreto 19 novembre 1982 (*Moniteur belge* del 17.12.1982, pag. 14773) all'art. 29 del regio decreto dell'8 aprile 1976, relativo al regime delle prestazioni familiari a favore dei lavoratori indipendenti.

Ritenendo che i regi decreti del 15 luglio e del 19 novembre 1982 fossero in contrasto con gli artt. 67, n. 2 e 68, dello statuto e con l'art. 20 del RAA, la Commissione inviava al governo belga una lettera di messa in mora datata 15 febbraio 1983.

Nella risposta del 12 aprile 1983, comunicata alla Commissione solo nell'aprile 1984, il governo belga osservava che l'obbligo di corrispondere assegni familiari privilegiati a norma della legislazione belga non emerge affatto dalle disposizioni dello statuto e del RAA invocate dalla Commissione; che il legislatore belga deve poter disciplinare sovranamente la questione del cumulo delle prestazioni familiari corrisposte in applicazione delle varie discipline; che il legislatore belga può quindi legiferare anche nei confronti delle Comunità europee, in quanto istituzione internazionale nella veste di datore di lavoro, senza doverne discutere con la Commissione, come questa avrebbe preteso, giacché gli artt. 5 del trattato CEE e 15 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (in prosieguo: il « protocollo ») non prescrivono siffatta concertazione.

Insoddisfatta della risposta del governo belga, il 29 novembre 1984 la Commissione gli indirizzava il parere motivato di cui all'art. 169 del trattato.

Con lettera 15 marzo 1985, il governo belga dichiarava di ribadire quanto aveva scritto nella lettera del 12 aprile 1983.

Ritenendo che il governo belga non si fosse conformato al parere motivato, la Commissione promuoveva il presente ricorso.

II — La fase scritta e le conclusioni delle parti

La fase scritta si è svolta ritualmente.

La *Commissione* ha concluso che la Corte voglia:

« a) constatare 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 applicabile agli altri agenti della Comunità, dell'art. 5 del trattato CEE e degli artt. 15 e 19 del protocollo sui privilegi e le immunità:

— avendo disconosciuto il carattere complementare degli assegni fami-

liari concessi in forza dello statuto, nel regio decreto n. 54 del 15 luglio 1982, che modifica l'art. 60 delle leggi coordinate dal regio decreto 19 dicembre 1939, relative agli assegni familiari per lavoratori dipendenti e dal regio decreto 19 novembre 1982, che modifica l'art. 29 del regio decreto 8 aprile 1976, relativo al regime delle prestazioni familiari dei lavoratori subordinati, decreti che stabiliscono che l'importo delle prestazioni familiari (belghe) sarà ridotto dell'importo corrispondente a quello delle prestazioni della stessa natura eventualmente spettanti per un figlio considerato a carico (...) in forza delle norme applicabili al personale di un'istituzione di diritto internazionale pubblico e ciò, senza consultare preventivamente la Commissione delle Comunità europee;

— non avendo dispensato i lavoratori di cui sopra o i loro datori di lavoro dal versamento dei contributi relativi al regime degli assegni familiari e trattando così in modo diverso le situazioni comparabili degli affiliati al regime previdenziale belga

b) porre le spese a carico del regno del Belgio ».

Nella replica la Commissione ha però modificato come segue il punto a), secondo trattino, delle sue conclusioni:

« — trattando in modo diverso le situazioni comparabili degli affiliati al regime previdenziale belga ».

Il *governo belga* ha concluso che la Corte voglia:

« dichiarare il ricorso della Commissione:

— infondato per quanto riguarda i due primi punti;

— irricevibile, e, in subordine, infondato per il terzo punto ».

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sul primo mezzo

Con il primo mezzo, la *Commissione*, partendo dal principio della preminenza del diritto comunitario nonché della natura regolamentare delle disposizioni contenute nello statuto e nel RAA (cfr. sentenza 20 ottobre 1981, Commissione/Belgio, 137/80, Racc. pag. 2393), sostiene che il governo belga doveva astenersi dall'adottare qualsiasi misura che avesse come effetto un capovolgimento della situazione statutaria voluta dal legislatore comunitario.

La Commissione sostiene che, inserendo all'art. 67, n. 2, dello statuto una disposizione anticumulo in materia di assegni familiari e obbligando i dipendenti a dichiarare gli assegni della stessa indole percepiti da altre fonti, onde poterli defalcare da quelli corrisposti in forza delle disposizioni dello statuto, il legislatore comunitario ha conferito a queste prestazioni un'indole complementare rispetto alle prestazioni nazionali e in particolare belghe onde limitare l'onere finanziario delle Comunità.

Secondo la Commissione, con i regi decreti criticati, il governo belga ha adottato una disposizione anticumulo di natura identica a quella dell'art. 67, n. 2, che però ha una portata inversa, giacché conferisce un'indole

complementare agli assegni familiari belgi rispetto agli assegni familiari comunitari.

La Commissione sottolinea che, fino all'adozione dei regi decreti in questione, il governo belga ha rispettato la portata delle disposizioni comunitarie, come risulta dalla lettera 2 febbraio 1965, già ricordata, del rappresentante permanente del Belgio.

Inoltre, la Commissione sostiene che uno Stato membro non può, motu proprio, decidere di sgravare il proprio bilancio a scapito dell'onere finanziario delle Comunità in materia di assegni familiari.

Il *governo belga* esprime il parere che l'art. 67, n. 2, non ha la portata che la Commissione gli attribuisce. Per detto governo si tratta di un articolo mirante solo ad evitare il cumulo degli assegni familiari: la Comunità corrisponderà assegni di questo tipo solo se assegni di valore equivalente non siano corrisposti da altra fonte. Di conseguenza, se non si percepiscono assegni analoghi o da uno Stato membro o da terzi oppure da un'altra organizzazione internazionale, la Comunità corrisponderà gli assegni.

La limitazione dell'onere finanziario per la Comunità che consegue dalla norma anticumulo è, secondo il governo belga, un effetto indiretto dell'art. 67, n. 2, e non il suo obiettivo. Se invece il legislatore comunitario avesse effettivamente voluto perseguire questa finalità ed avesse inteso obbligare gli Stati membri a legiferare in modo che gli assegni familiari siano dovuti in primo luogo da essi, siffatto obbligo avrebbe dovuto essere contemplato nello statuto.

Quanto al fatto che il governo belga, fino all'adozione dei regi decreti litigiosi, abbia considerato gli assegni familiari belgi prevalenti rispetto a quelli dovuti dalla Comunità, detto governo sostiene che questa scelta dipendeva non già da un qualsiasi obbligo derivante dall'art. 67, n. 2, dello statuto, bensì dal tenore della normativa belga vigente a quel momento, che lasciava aperto il problema se gli assegni famigliari belgi dovessero venir considerati come prevalenti rispetto a quelli dovuti dalla Comunità.

Ora che il problema è stato risolto dai decreti di cui trattasi, non è più possibile all'autorità belga continuare a ritenere che gli assegni familiari concessi dalla Comunità abbiano indole complementare rispetto agli assegni belgi.

Sulla seconda censura

La *Commissione* sostiene in secondo luogo che il governo belga aveva il dovere, prima di adottare i regi decreti litigiosi, di consultarla.

A questo proposito essa si richiama all'art. 19 del protocollo in base al quale « ai fini dell'applicazione del presente protocollo, le istituzioni delle Comunità agiranno d'intesa con le autorità responsabili degli Stati membri interessati ».

Essa cita 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 ed agli altri agenti delle Comunità ».

La Commissione si richiama pure all'art. 5 del trattato CEE.

Secondo la Commissione, quest'obbligo di consultazione andava osservato particolarmente nella fattispecie poiché il governo belga aveva in precedenza interpretato l'art. 67, n. 2, dello statuto, nel senso che confe-

riva un carattere complementare agli assegni familiari comunitari e che l'adozione dei regi decreti in questione ha come effetto l'aumento dell'onere finanziario delle Comunità in questa materia.

Il *governo belga* precisa che, a suo giudizio, il fatto di disciplinare la concessione degli assegni familiari nel sistema interno belga è estraneo tanto alla messa in atto del trattato quanto all'applicazione del protocollo. Di conseguenza, nessun obbligo di concertazione può desumersi dall'art. 5 del trattato o dagli artt. 15 e 19 del protocollo quanto alla materia che costituisce oggetto dei due regi decreti litigiosi.

Sulla terza censura

In terzo luogo, la *Commissione* osserva che i regi decreti in questione hanno effetto discriminatorio nei confronti di determinati amministrati in quanto fanno perdere il diritto agli assegni familiari a determinati lavoratori che svolgono la loro attività in Belgio o in quanto il loro coniuge è dipendente o agente delle Comunità, oppure perché acquistano essi stessi detta qualifica.

Questa discriminazione si aggrava, secondo la Commissione, per il fatto che nessun provvedimento interno è stato adottato onde dispensare i lavoratori contemplati da dette disposizioni o i loro datori di lavoro dall'obbligo di versare il contributo previdenziale relativo al regime degli assegni familiari per lavoratori subordinati o indipendenti.

La Commissione sottolinea un altro elemento che può aggravare ulteriormente la discriminazione cui si è fatto cenno in precedenza. Infatti, ai termini dei regi decreti n. 129 del 30 dicembre 1982 (*Moniteur belge* del 12.1.1983) e n. 227 del 9 dicembre 1983 (*Moniteur belge* del 16.12.1983), è stato istituito un contributo speciale a carico delle persone non sposate e delle famiglie senza figli. Dal momento che il coniuge dei dipendenti ed agenti delle Comuntà è privato del diritto di riscuotere gli assegni di famiglia per i figli, si considera, secondo la Commissione, appartenente ad una famiglia senza figli per quanto concerne l'applicazione dei regi decreti summenzionati e quindi deve versare il contributo speciale contemplato da detti decreti.

Nella replica, la Commissione sottolinea infine che, per effetto dei regi decreti in questione nella presente causa, le autorità belghe non corrispondono più ai lavoratori i cui figli fruiscono degli assegni familiari comunitari altri assegni speciali di indole familiare, come l'assegno per le vacanze.

Questa differenza di trattamento, che ricade, come risulta dalla sentenza 13 luglio 1983 (Forchieri, 152/82, Racc. pag. 2323), nella sfera d'applicazione del trattato, rappresenta una violazione del principio di non discriminazione, poiché la normativa belga riserva ai dipendenti comunitari e ai loro coniugi un trattamento meno favorevole di quello garantito ai lavoratori subordinati o indipendenti che operano in Belgio.

Nei confronti di questa censura il *governo belga* eccepisce l'irricevibilità, in quanto è stata invocata per la prima volta nell'atto introduttivo, mentre non se ne è mai fatta menzione in precedenza, né nella lettera di diffida, né nel parere motivato.

La *Commissione* ammette, nella replica, che la censura in questione non era contenuta nella lettera di diffida, ma constata che il governo belga ha accettato, nel controricorso, di pronunciarsi circa il merito di questa censura.

Il *governo belga* fa osservare che i regi decreti in questione non implicano alcuna perdita del diritto agli assegni familiari per de-

terminati lavoratori, ma si limitano a stabilire una regola anticumulo nei confronti di tutti gli assegni spettanti in forza delle legislazioni straniere o dovuti dalle istituzioni di diritto internazionale pubblico.

Quanto alla circostanza che le persone che subiscono gli effetti di questa norma anticumulo non vanno per questo motivo esenti dal versamento dei contributi per il regime degli assegni familiari, il governo belga fa appello al principio di solidarietà al quale il regime previdenziale belga si ispira e che implica che tutti i lavoratori e tutti i datori di lavoro sono tenuti a versare contributi, indipendentemente dal fatto che i lavoratori fruiscano o meno degli assegni finanziati con i contributi.

Per quanto riguarda gli assegni familiari per le vacanze, il governo belga precisa che sono stati soppressi dal 1983 e che, se esistessero tuttora, sarebbero corrisposti agli agenti delle Comunità indipendentemente dall'assegno di famiglia, tenuto conto del fatto che questo assegno, come la Corte ha precisato nelle sentenze 13 ottobre 1977 (Gelders-Deboeck, 106/76, Racc. pag. 1623, e Emer-Van Den Branden, 14/77, Racc. pag. 1683), ha un oggetto specifico rispetto agli assegni familiari normali.

IV — Risposte delle parti ai quesiti posti dalla Corte

Con lettera 13 febbraio 1986, la Corte ha invitato la Commissione ad informarla per iscritto, entro il 15 marzo 1986, della prassi seguita dagli Stati membri diversi dal Belgio, circa l'applicazione dell'art. 67, n. 2, dello statuto.

Con lettera 12 marzo 1986, giunta alla Corte il 14 successivo, la Commissione ha risposto che tutti gli Stati membri, ad eccezione della Repubblica federale di Germania — contro la quale pende dinanzi alla Corte un altro ricorso per inadempimento (causa 189/85) — si conformano all'interpretazione dell'art. 67, n. 2, sostenuta dalla Commissione nella presente causa. Anche l'Italia aveva sollevato obiezioni a questo proposito, ma qualsiasi difficoltà è stata eliminata in esito alle discussioni bilaterali con la Commissione.

Con lettera 13 febbraio 1986 la Corte ha invitato il governo belga a precisare per iscritto, entro il 15 marzo 1986, se coloro che, in applicazione della norma anticumulo contemplata dai regi decreti del 15 luglio 1982, n. 54, e 19 novembre 1982, non riscuotono assegni familiari ai sensi della normativa belga siano tenuti per questo motivo a corrispondere i contributi speciali contemplati dai regi decreti n. 129 del 30 dicembre 1982 e n. 227 del 9 dicembre 1983, anche se non sono nubili o celibi o non costituiscono una famiglia senza figli.

Con lettera dell'11 marzo 1986, giunta alla Corte il 13 successivo, il governo belga ha risposto affermativamente a questa domanda. A questo proposito ha spiegato che i contributi speciali ricordati nella domanda della Corte sono stati istituiti per far sì che il defalco mensile operato sugli assegni familiari corrisposti in forza della disciplina belga non gravi unicamente sulle famiglie con figli. Il fatto che il lavoratore o il suo coniuge non fruiscano di assegni familiari belgi in applicazione della norma anticumulo contemplata dai regi decreti 15 luglio 1982, n. 54, e 19 novembre 1982, implica quindi la riscossione di contributi speciali.

G. Bosco
giudice relatore