CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 12 gennaio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. Il presente procedimento pregiudiziale, promosso dall'Arbeidshof di Bruxelles, verte sulla delimitazione del campo di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71 [1].

2. Il giudice a quo chiede la soluzione delle questioni pregiudiziali nell'ambito di una controversia, in cui è chiamato a pronunciarsi sulla concessione di prestazioni a norma delle legge belga 27 giugno 1969, relativa alla concessione di assegni a minorati [2].

3. Il ricorrente della causa principale, in veste di tutore della figlia maggiorenne minorata, chiede l'attribuzione di prestazioni per minorati adulti, conformemente alla normativa belga, e precisamente i cosiddetti assegni straordinari, nonché gli assegni per l'aiuto di una terza persona.

4. Il ricorrente è cittadino tedesco, così come la figlia nata il 28 febbraio 1961. Egli è stato in un primo tempo pubblico impiegato della Bundesanstalt fuer Flugsicherung (ufficio federale tedesco della sicurezza aerea). Essendo stato assunto agli inizi degli anni sessanta dall'organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (in prosieguo: l'«Eurocontrol»), stabiliva il proprio domicilio in Belgio. Per quanto concerne la previdenza sociale, egli era assistito dal regime proprio della detta organizzazione. Attualmente è in pensione.

5. La figlia è minorata sin dalla nascita e per questo motivo non era in grado di svolgere un'attività lavorativa retribuita. Ella ha vissuto e vive tuttora in famiglia con i genitori, sebbene trascorra la maggior parte della settimana in un centro di riabilitazione. Il ricorrente ha sempre contribuito al mantenimento della figlia.

6. Lo Stato belga versava a favore della figlia del ricorrente assegni familiari oltre ad assegni supplementari per figli minorati, sino a quando quest'ultima non raggiungeva il limite legale dell'età di 25 anni. Le domande di assegni per minorati adulti presentate dal signor Schmid per la figlia venivano respinte a motivo che quest'ultima non era mai stata soggetta, come lavoratore, alla normativa

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149 del 5 luglio 1971, pag. 2), nella versione del regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001/83 (GU L 230 del 22 agosto 1983, pag. 6), modificato in ultimo dai regolamenti (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, nn. 1247/92, 1248/92 e 1249/92 (GU L 136, pag. 1).

2 — La legge 27 giugno 1969 è stata parzialmente abrogata e modificata dalla legge 27 febbraio 1987 prima di essere integrata dalla legge 20 giugno 1991, entrata in vigore il 1° agosto 1991.

previdenziale e che era di cittadinanza tedesca. Il ricorso proposto avverso detta decisione non ha avuto esito positivo. Nel procedimento d'appello attualmente pendente, il giudice chiamato a pronunciarsi ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«Se gli artt. 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1408/71 debbano essere interpretati nel senso che può fruire dell'applicazione della normativa di uno Stato membro, che attribuisce il diritto, tutelato dalla legge, alle prestazioni per minorati, la minorata che è cittadina di uno Stato membro e, pur non avendo mai avuto lo status di lavoratore subordinato, lavoratore autonomo o impiegato pubblico ai sensi dell'art. 2 di detto regolamento, ha però ricevuto in precedenza determinate prestazioni nello Stato membro contro il quale ha avviato un'azione in applicazione della legge relativa alle prestazioni per minorati, ma esclusivamente in ragione del suo status di minorata e senza alcun obbligo da parte sua né da parte del padre imposto da disposizioni di legge o di regolamento in materia previdenziale in vigore nel detto Stato membro, mentre il padre, del pari cittadino di uno Stato membro, aveva lo status di lavoratore o di pubblico impiegato ai sensi dell'art. 2, nn. 1 e 3 del citato regolamento, ma non è stato soggetto alle disposizioni di legge o di regolamento in materia previdenziale in vigore nello Stato membro al quale la figlia ha presentato la domanda, né in alcun altro Stato contemplato dal regolamento.

In subordine, e qualora la prima questione debba essere risolta affermativamente:

1) Quale interpretazione debba essere data al termine "pubblico impiegato" di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento (CEE) n. 1408/71; in particolare se, nell'ambito di applicazione ratione personae di tale disposizione, rientri il pubblico impiegato di uno Stato membro in aspettativa e impiegato presso un'organizzazione internazionale con proprio statuto e proprio sistema previdenziale ove vige l'esenzione "da tutti i contributi obbligatori per gli enti previdenziali nazionali".

Se, in caso affermativo, la protezione si estenda anche ai familiari e ai superstiti, benché la norma non lo preveda.

2) Se si possa far valere un proprio diritto facendo riferimento alla qualità di familiare ai sensi dell'art. 2, n. 1; se ciò sia possibile anche qualora la richiedente soggiorni in un'istituzione che è sovvenzionata e per cui interviene un fondo, mentre d'altra parte la normativa sulle prestazioni ai minorati di cui si chiede l'applicazione subordina la loro concessione a un esame dei mezzi di sussistenza dell'interessato e non tiene più conto (dal compimento della maggiore età) del reddito dei genitori».

7. Per quanto riguarda i dettagli degli antefatti, del contesto normativo nonché degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza.

B — Osservazioni

8. Le questioni pregiudiziali mirano a consentire al giudice di rinvio di stabilire se in forza del diritto comunitario debbano essere concessi alla figlia del ricorrente gli assegni belgi per minorati adulti, i quali sono attribuiti ai titolari, in ragione di un diritto proprio.

9. La signora Schmid, figlia del ricorrente, soddisfa — questo punto è incontestato — tutti i presupposti per l'attribuzione degli assegni richiesti, ad eccezione della cittadinanza belga. Dagli argomenti presentati alla Corte, risulta che il presupposto della cittadinanza belga può essere sostituito, in determinate circostanze, dallo status di lavoratore subordinato. Per motivi di fatto non è possibile l'applicazione di tale regola. Di conseguenza si rende inutile approfondire tale possibilità.

10. Affinché la domanda della figlia del ricorrente volta ad ottenere le dette prestazioni sia accolta, l'applicazione del diritto comunitario dovrebbe consentirle di derogare alla condizione di cittadinanza belga. A questo proposito viene in considerazione il principio della parità di trattamento fondato sull'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, secondo il quale le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri e alle quali sono applicabili le disposizioni del regolamento, sono soggette agli stessi obblighi e godono degli stessi diritti in forza della normativa di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.

11. Dopo la sua più recente modifica, avvenuta nel 1992 [3], la legge belga relativa alla concessione di assegni a minorati annovera espressamente, quali aventi diritto, le persone che rientrano nella sfera di applicazione del regolamento n. 1408/71 [4]. Tale modifica del testo di legge comporta, in un atto giuridico di uno Stato membro, una conseguenza giuridica, che ad ogni modo deriva già dal diritto comunitario.

12. Per quanto concerne la sfera di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71, la giurisprudenza della Corte non ha sinora mai messo in dubbio che gli assegni in contestazione, istituiti dal diritto belga, vi possano appartenere [5]. In seguito all'ultima modifica del regolamento n. 1408/71 [6] quest'integrazione del campo di applicazione è espressamente prevista dal testo stesso del regolamento [7]. Persino la definizione di familiari, beneficiari delle disposizioni del regolamento, è stata modificata con riguardo alle prestazioni per minorati. All'art. 1, lett. f), è stato aggiunto il punto ii) seguente:

«tuttavia, se si tratta di prestazioni a favore di minorati erogate in virtù della legislazione

3 — *Moniteur belge* del 1° agosto 1991, pag. 16971.

4 — V. art. 4, n. 1, punto 2, loc. cit.

5 — Sentenza 13 novembre 1974, causa 39/74, Costa/Belgio (Racc. 1974, pag. 1251); sentenza 28 maggio 1974, causa 187/73, Callemeyn/Belgio (Racc. 1974, pag. 553) e sentenza 17 giugno 1975, causa 7/75, Coniugi F./Stato belga (Racc. 1975, pag. 679); v. altresì la relazione d'udienza nella causa C-326/90, Commissione/Belgio, unitamente alla sentenza 10 novembre 1992, argomenti della Commissione che hanno portato alla condanna.

6 — V. regolamento del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1247/92, che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 136 del 19 maggio 1992, pag. 1).

7 — V. articolo 4, n. 2 bis e l'allegato II bis (art. 10 bis) del regolamento n. 1408/71.

di uno Stato membro a tutti i cittadini di questo Stato che soddisfano i requisiti prescritti, il termine "familiare" designa per lo meno il coniuge, i figli minorenni nonché i figli maggiorenni a carico del lavoratore subordinato o autonomo».

13. Le disposizioni modificative sono entrate in vigore il 1° luglio 1992 [8], cosicché queste ultime possono tutt'al più da tale data trovare applicazione alle presenti circostanze di fatto. Le questioni pregiudiziali devono, pertanto, essere valutate ad ogni modo con riguardo alla situazione giuridica in vigore anteriormente alla modifica del regolamento.

14. Né una decisione nel senso che le prestazioni per minorati, oggetto del presente litigio, possono rientrare nella sfera di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71, né la loro espressa menzione nel regolamento, in seguito alla modifica apportata allo stesso, possono dispensare dal dovere di esaminare, per le prestazioni nel caso concreto, il campo di applicazione ratione personae del regolamento.

15. Ciò vale tanto più che gli assegni per minorati, come quelli per cui è causa, sono una forma di prestazione previdenziale mista, che non può essere qualificata con esattezza né come prestazione di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 4, n. 1, né come prestazione di assistenza sociale ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1408/71, esclusa dal campo di applicazione del regolamento.

16. Secondo la costante giurisprudenza della Corte [9] «benché per applicare il suddetto regolamento sia quindi necessario distinguere fra regimi di previdenza e, rispettivamente, d'assistenza sociale, non si può del tutto escludere che, in relazione alle *cerchia dei suoi destinatari* [10], ai suoi scopi ed alle sue modalità d'applicazione, un regime presenti talora aspetti sia dell'una, sia dell'altra categoria, rendendo così impossibile qualsiasi classificazione generale» [11].

17. Ciò consente già di intravvedere che il campo di applicazione ratione personae delle disposizioni rilevanti, può incidere sulla soluzione della questione relativa all'applicabilità, ratione materiae, delle suddette disposizioni.

8 — V. art. 3 del regolamento modificativo n. 1247/71, loc. cit., nota 6.

9 — Causa 39/74, loc. cit., punti 5 e 6 della motivazione della sentenza; sentenza 9 ottobre 1974, causa 24/74, Caisse régionale d'assurance maladie/Biason (Racc. 1974, pag. 999, punto 9 della motivazione); causa 183/73, Callemeyn, loc. cit., punto 6 della motivazione e sentenza 20 giugno 1991, causa C-356/89, Newton (Racc. 1991, pag. I-3017). Tutte queste sentenze si riferiscono ad assegni per minorati. V., inoltre, sentenza 24 febbraio 1987, cause riunite da 379/85 a 381/85 e 93/86, CRAM Rhône-Alpes/Giletti (Racc. 1987, pag. 954, punto 9 della motivazione). Tale sentenza è stata pronunciata in occasione di un assegno supplementare.

10 — Il corsivo è mio.

11 — V. causa 39/74, Costa, loc. cit., nota 5, e sentenza 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx/Centre public d'aide sociale di Kalmthout (Racc. 1985, pag. 973, punto 12 della motivazione), ove viene fatto notare che il rischio coperto deve riferirsi a un tipo di prestazione, fra quelli espressamente elencati all'art. 4, n. 1, del regolamento; la sentenza è stata pronunciata in relazione a un sussidio di disoccupazione, così come la sentenza 27 marzo 1985, causa 122/84, Scrivener/Centre public d'aide sociale Chastre (Racc. 1985, pag. 1027, punto 19 della motivazione); v. altresì sentenza 6 luglio 1978, causa 9/78, Directeur régional de la sécurité sociale Nancy/Gillard (Racc. 1978, pag. 1661, punto 5 della motivazione), in cui pronunciandosi in ordine al conteggio dei periodi di prigionia in tempo di guerra nel calcolo delle pensioni, la Corte ha considerato quali criteri distintivi, gli elementi costitutivi e le finalità delle prestazioni. V. anche il terzo 'considerando' del regolamento n. 1247/92, loc. cit., nota 6.

18. In relazione alla definizione degli assegni per minorati, la Corte ha osservato quanto segue:

«Se, in base a talune loro caratteristiche, le norme sulla concessione di assegni a minorati sono affini alle norme concernenti l'assistenza sociale (in particolare perché considerano lo stato di bisogno come criterio essenziale d'applicazione e prescindono da qualsiasi riferimento a periodi d'attività lavorativa, d'iscrizione o di contribuzione), d'altra parte, esse possono venir assimilate alla previdenza sociale nella misura in cui, abbandonato il principio dell'apprezzamento discrezionale, proprio dell'assistenza, conferiscono agli interessati diritti soggettivi. Data l'ampiezza della cerchia dei destinatari, tali norme assolvono in pratica una *duplice funzione* [12], consistente nel garantire sia un minimo di mezzi di sussistenza ai minorati che non beneficiano d'alcun sistema di previdenza sociale, sia un reddito complementare agli assicurati della previdenza sociale colpiti da incapacità lavorativa permanente» [13].

19. All'epoca in cui era in vigore il regolamento n. 3, che era il predecessore del regolamento n. 1408/71, la Corte affermava già che:

«Di conseguenza, una norma interna che attribuisca un diritto soggettivo alla riscossione d'un assegno per minorati rientra, per quanto concerne le persone cui si riferisce il regolamento n. 3, nel campo della previdenza sociale, disciplinata dall'art. 51 del Trattato e dalle norme comunitarie in esecuzione del medesimo» [14].

20. In questo modo viene espressamente subordinato il campo di applicazione ratione materiae alla preliminare determinazione del campo di applicazione ratione personae del regolamento. Già all'epoca in cui era in vigore il regolamento n. 1408/71, la Corte ha confermato la sua giurisprudenza e ha enunciato con chiarezza, ancora una volta, le condizioni di applicabilità del regolamento ai beneficiari indicati dallo stesso. Ha dichiarato, infatti, che:

«Così, nei confronti di un lavoratore subordinato o assimilato, che fruisca in uno Stato membro di una pensione di invalidità, una legge che garantisce ai minorati fisici un diritto — tutelato legalmente — agli "assegni", rientra, per quanto riguarda tali categorie di lavoratori, nell'ambito della previdenza sociale, disciplinata dall'art. 51 del Trattato e dalle norme di attuazione di questo articolo, anche se la stessa qualificazione non può essere valida per altre categorie di beneficiari» [15].

21. Il campo di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71 è disciplinato dall'art. 2 dello stesso. L'art. 2, n. 1, recita:

12 — Il corsivo è mio.

13 — V. causa 39/74, Costa, loc. cit., nota 5, punti 7 e 8 della motivazione. Relativamente alla duplice funzione delle prestazioni sociali, v. anche sentenza 5 maggio 1983, causa 139/82, Piscitello/INPS (Racc. 1983, pag. 1428, punto 12 della motivazione). La sentenza è stata pronunciata a definizione di una pensione sociale. V. altresì causa 187/73, Callemeyn, loc. cit., nota 5, punto 8 della motivazione. In tal senso, per quanto concerne il reddito garantito alle persone anziane, v. già la sentenza 22 giugno 1972, causa 1/72, Frilli/Belgio (Racc. 1972, pag. 457, punti 14 e 15 della motivazione); parimenti, in tal senso, a proposito di un assegno supplementare erogato a beneficiari di una pensione di vecchiaia da un Fondo nazionale di solidarietà, v. cause riunite da 379/85 a 381/85 e 93/86, punto 10 della motivazione.

14 — V. sentenza Costa, loc. cit., nota 5, punti 9-11 della motivazione.

15 — Sentenza 187/73, Callemeyn, loc. cit., nota 5, punto 11 della motivazione; in tal senso v., altresì, causa C-356/89, Newton, loc. cit., nota 9.

«Il presente regolamento si applica ai lavoratori subordinati o autonomi che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri, oppure apolidi o profughi residenti nel territorio di uno degli Stati membri, nonché ai loro familiari e ai loro superstiti».

22. Poiché la richiedente le prestazioni, cioè la figlia del ricorrente, non è mai stata in grado di esercitare un'attività lavorativa retribuita né mai lo sarà, essa non rientra direttamente, a causa della sua personale condizione giuridica, nel campo di applicazione ratione personae del regolamento. Potrebbe tuttavia, in quanto membro della famiglia del padre, essere interessata dalle disposizioni del regolamento n. 1408/71.

23. Due sentenze degli anni settanta [16] hanno riconosciuto, in una situazione simile, ai membri della famiglia di lavoratori migranti, il diritto all'attribuzione di assegni per minorati in applicazione del regolamento n. 1408/71. Nella causa 7/75, Coniugi F., i genitori di un minorenne avevano presentato una domanda di assegni per minorati a norma della legge belga. Erano cittadini italiani e il padre era da considerarsi, comunque, lavoratore migrante ai sensi del detto regolamento.

24. Nella motivazione della sentenza, la Corte ha osservato quanto segue:

«Per quanto riguarda (...) il godimento dei diritti attribuiti da una legge nazionale relativa agli assegni per minorati, né il lavoratore stesso né i membri della sua famiglia possono essere svantaggiati rispetto ai cittadini dello Stato in cui risiedono, per il solo fatto di non possedere la cittadinanza di questo» [17].

25. La Corte ha inoltre dichiarato:

«Per quanto riguarda più in particolare il caso di un minorato che possieda già durante la sua minore età i requisiti per fruire, in quanto membro della famiglia di un lavoratore, degli assegni per minorati, la parità di trattamento in forza dell'art. 3 del regolamento n. 1408/71 non può aver termine alla fine della minore età, qualora l'interessato, a causa della sua menomazione, non possa divenire lui stesso un lavoratore ai sensi del regolamento. In caso diverso infatti il lavoratore, desiderando garantire al figlio la conservazione degli assegni resi necessari dalla sua menomazione, sarebbe indotto a non rimanere nello Stato membro in cui si è stabilito e ha trovato lavoro, il che sarebbe in contrasto con lo scopo perseguito dal principio della libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità, tenuto conto, fra l'altro, del diritto attribuito in forza di questo principio al lavoratore e ai membri della sua famiglia di restare nel territorio di uno Stato membro nel quale il lavoratore ha occupato un posto, alle condizioni poste dal regolamento n. 1251/70 (...)» [18].

26. La Corte ha confermato per intero la sua giurisprudenza Coniugi F. [19], nella causa

16 — Causa 7/75, Coniugi F., loc. cit., nota 5 e sentenza 16 dicembre 1976, causa 63/76, Inzirillo/Caisse d'allocations familiales de Lyon (Racc. 1976, pag. 2057).

17 — Causa 7/75, Coniugi F., loc. cit., nota 5, punto 17 della motivazione.

18 — V. causa 7/75, loc. cit., nota 5, punti 18-20 della motivazione.

19 — Causa 63/76, loc. cit., nota 16, punti 15-17 della motivazione.

63/76, Inzirillo, in cui un minorato adulto di cittadinanza italiana e convivente col padre, un lavoratore subordinato ai sensi del regolamento n. 1408/71, aveva chiesto la concessione di assegni per minorati ai sensi della normativa francese.

27. Alla luce della detta giurisprudenza, per valutare il caso di specie è essenziale stabilire se il ricorrente appartenga al campo di applicazione del regolamento n. 1408/71. Il punto di partenza di tale accertamento è il citato art. 2, n. 1, il quale stabilisce espressamente che i lavoratori subordinati o autonomi, così come i loro familiari e superstiti rientrano nel campo di applicazione ratione personae del regolamento, nonché, eventualmente, l'art. 2, n. 3, che recita:

«Il presente regolamento si applica agli impiegati pubblici e al personale che, in base alla legislazione applicabile, è ad essi assimilato, nella misura in cui siano o siano stati soggetti alla legislazione di uno Stato membro cui è applicabile il presente regolamento».

28. Questa disposizione potrebbe trovare applicazione nei confronti del ricorrente in quanto, da una parte, durante il suo periodo di attività presso la Bundesantalt für Flugsicherung, egli aveva lo status di pubblico impiegato tedesco e inoltre non perse tale status allorquando iniziò a lavorare per Eurocontrol, poiché si dimise dalla Bundesanstalt mentre era in «aspettativa» [20]. Dall'altra, mediante il suo impiego all'interno di Eurocontrol, il ricorrente ha potuto acquisire lo status di pubblico impiegato presso un'organizzazione internazionale, o comunque quello di una persona ad esso equiparata.

29. Per molte ragioni vi è motivo di dubitare che il detto art. 2, n. 3, del regolamento possa contribuire al successo della tesi del ricorrente. L'applicabilità ratione personae agli impiegati pubblici e al personale ad essi equiparato viene limitata mediante il richiamo alla portata ratione materiae del regolamento. Solo laddove la normativa nazionale di uno Stato membro, che appartiene alla sfera di applicazione ratione materiae del regolamento, sia o sia stata applicabile a pubblici impiegati e al personale a essi equiparato, questi ultimi possono rientrare nel campo di applicazione ratione personae del regolamento n. 1408/71. In modo analogo a quanto effettua la Corte in materia di forme miste dei regimi previdenziali nazionali, laddove rinvia, per la determinazione della sfera di applicazione ratione materiae del regolamento, al campo di applicazione ratione personae dello stesso, il legislatore comunitario procede in senso inverso per definire, in ordine ai pubblici impiegati ed equiparati, la sfera di applicazione del regolamento ratione personae.

30. Ciò può condurre, nei casi estremi, ad un circolo vizioso. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di un pubblico impiegato o di una persona ad esso equiparata, che ottenga per sé o per il figlio assegni per minorati, e che in forza di tali prestazioni rientri potenzialmente nel campo di applicazione ratione personae del regolamento, tuttavia a condizione che la normativa ai sensi della quale deve essere versato l'assegno appartenga alla sfera di applicazione ratione materiae del regolamento, laddove la soluzione all'interrogativo se le prestazioni di cui trattasi rientrino o meno nel campo d'applicazione ratione

20 — «Urlaub ohne Gewährung» (alla lettera: aspettativa senza concessione). V. punto 11 delle osservazioni della parte ricorrente. Ciò significa sicuramente «Urlaub ohne Gewährung von Bezügen» [aspettativa senza assegni, v. nelle questioni pregiudiziali, la n. 1 presentata in via subordinata: (...) pubblico impiegato (...) in aspettativa (...)].

materiae del regolamento dipende dalla questione se le persone che richiedono l'assegno rientrino nel novero di quelle cui si applica il regolamento.

31. Un dubbio ulteriore sulla questione se l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1408/71 possa essere addotto a sostegno delle conclusioni del ricorrente, deriva dalla considerazione che i familiari di un impiegato pubblico e le persone ad essi equiparate non sono indicati, e ad ogni modo non espressamente, tra i beneficiari del regolamento.

32. Ciò non significa necessariamente che le prestazioni rientranti nel campo di applicazione del regolamento, concesse agli impiegati pubblici ed al personale ad essi equiparato, non siano in alcun caso concesse anche ai familiari. Mi riferisco, ad esempio, alle prestazioni familiari di cui all'art. 4, n. 1, lett. h). Un impiegato pubblico o una persona ad esso equiparata può, perciò, ipoteticamente, per il solo fatto di fruire di prestazioni familiari, appartenere alla sfera di applicazione ratione personae del regolamento a norma dell'art. 2, n. 3.

33. Queste riflessioni sottolineano tuttavia che la nozione di pubblico impiegato o personale ad esso equiparato ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento, non può essere determinata in astratto, in modo tale che determinate persone siano incluse genericamente nel campo di applicazione ratione personae, ma considerando le prestazioni di cui trattasi di volta in volta, in un'ottica concreta. Ciò è vero a maggior ragione allorché trattasi di prestazioni che sono concesse a un familiare.

34. Stando al testo dell'art. 2, n. 3, del regolamento, ritengo sia estremamente chiaro che i familiari del potenziale beneficiario non possano acquisire diritti propri. In ultima analisi, spetta al giudice nazionale definire la natura giuridica delle prestazioni da concedersi ai sensi della normativa dello Stato membro, così come l'individuazione degli aventi diritto alle prestazioni secondo le suddette disposizioni. Pare possibile, pertanto, che in determinate circostanze gli assegni per minorati concessi nell'ambito di prestazioni familiari possano, tenuto conto del loro scopo e della loro destinazione e con riguardo alla giurisprudenza Inzirillo e Coniugi F., trovare una continuazione negli assegni per minorati adulti.

35. Stando alle informazioni di cui dispone la Corte relativamente alle prestazioni controverse nella causa principale, si deve partire dal presupposto che queste ultime sono concesse unicamente ai beneficiari ivi citati, cosicché l'art. 2, n. 3, del regolamento non potrà trovare applicazione a favore della figlia del ricorrente.

36. Resta ancora solo l'interrogativo se la richiedente le prestazioni sia beneficiaria delle disposizioni del regolamento n. 1408/71, a norma dell'art. 2, n. 1. Come si è accennato in precedenza, a tal fine è necessario che il padre sia un lavoratore subordinato o autonomo ai sensi della detta disposizione. È vero che, in occasione dell'interpretazione delle disposizioni che istituiscono il diritto dei lavoratori alla libera circolazione all'interno della Comunità, la Corte ha accolto un'ampia definizione della nozione di lavoratore subordinato.

37. Nella causa Echternach e Moritz [21] la Corte ha osservato che:

«Il cittadino comunitario che lavori in uno Stato membro diverso dal suo Stato d'origine non perde la qualità di lavoratore, ai sensi dell'art. 48, n. 1, del Trattato, per il fatto di svolgere la sua attività alle dipendenze di un'organizzazione internazionale, anche se le condizioni per il suo ingresso e il suo soggiorno nel paese in cui è occupato sono specialmente disciplinate da una convenzione internazionale conclusa fra detta organizzazione e lo Stato della sua sede.

Ne consegue, in particolare, che al figlio di un siffatto lavoratore cittadino di uno Stato membro non può essere negato il godimento dei diritti e privilegi che gli derivano dall'art. 48 del Trattato e dal regolamento n. 1612/68».

38. Per quanto riguarda le possibilità, in conformità all'art. 48, n. 4, del Trattato CEE, di porre determinate persone fuori dal campo di applicazione degli altri numeri di questo stesso articolo, la Corte impone un esame rigoroso in base allo scopo delle disposizioni [22].

39. Senza che sia necessario procedere ad un esame dettagliato dei rispettivi casi, la giurisprudenza della Corte consente fin d'ora di partire dal presupposto che segue:

«(...) l'art. 48, n. 4, si limita a prevedere la possibilità che gli Stati membri precludano a cittadini di altri Stati membri l'accesso a determinate funzioni nella pubblica amministrazione, senza tuttavia escludere dal trattamento comunitario coloro che gli Stati membri abbiano cionondimeno ammesso a tali funzioni» [23].

40. Di conseguenza:

«(...) il cittadino di uno Stato membro, che svolga in un altro Stato un'attività disciplinata da uno speciale statuto di diritto internazionale (...), dev'essere considerato lavoratore di uno Stato membro ai sensi dell'art. 48, nn. 1 e 2, del Trattato e fruisce quindi, così come i suoi familiari, dei diritti e privilegi contemplati da queste disposizioni e da quelle del regolamento del Consiglio n. 1612/68» [24].

41. Vista la definizione di lavoratore subordinato, non è difficile farvi rientrare il ricorrente. Tuttavia occorre chiedersi se egli possa contemporaneamente essere considerato lavoratore subordinato ai sensi dell'art. 2, n. 1 del regolamento n. 1408/71. Contro la tesi dell'identità tra la nozione di lavoratore subordinato ai sensi dell'art. 48 del Trattato CEE e del regolamento n. 1612/68 e quella ai sensi del regolamento n. 1408/71 si pone, a mio parere, il fatto che quest'ultimo regola-

21 — Sentenza 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, Echternach e a./Minister van Onderwijs en Wetenschappen (Racc. 1989, pag. 723, punti 11 e 12 della motivazione).

22 — V. anche sentenza 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio (Racc. 1980, pag. 3881, punto 11 della motivazione).

23 — V. causa Echternach e Moritz, loc. cit., nota 21, punto 14 della motivazione.

24 — Causa Echternach e Moritz, loc. cit., nota 21, punto 15 della motivazione.

mento ha un limitato campo di applicazione ratione materiae.

42. Nei 'considerando' del regolamento si legge che:

«(...) date le rilevanti differenze esistenti tra le legislazioni nazionali quanto al loro campo di applicazione, è preferibile stabilire il principio secondo cui il regolamento è applicabile a tutti i cittadini degli Stati membri *assicurati nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale organizzati in favore dei lavoratori subordinati*» [25].

43. Sebbene sostanzialmente estesa nel principio, tale definizione configura inequivocabilmente una limitazione della soggezione ai relativi regimi previdenziali. Questa restrizione trova la propria conferma nella disposizione già in esame, relativa al campo di applicazione ratione personae del regolamento quanto ai pubblici impiegati e al personale ad essi equiparato, campo, quest'ultimo, limitato da criteri di ordine materiale.

44. Anche la circostanza che venga fatta distinzione tra lavoratori subordinati e autonomi da una parte, e pubblici impiegati e personale ad essi equiparati dall'altra implica, a mio parere, una definizione della nozione di lavoratore subordinato orientata sulle finalità e sull'oggetto materiale del regolamento.

45. È pertanto dubbio, a mio parere, che il ricorrente possa essere considerato lavoratore subordinato ai sensi del regolamento n. 1408/71. Quale pubblico impiegato tedesco egli era soggetto, in linea di principio, ad un regime previdenziale particolare. In quanto dipendente dell'Eurocontrol, egli era altresì soggetto ad un regime previdenziale speciale, e l'art. 24 del Trattato internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea «Eurocontrol», lo esonerava espressamente «da tutti i contributi obbligatori per gli enti previdenziali nazionali» [26]. Pertanto, se non fosse possibile qualificare il ricorrente come lavoratore subordinato ai sensi del regolamento 1408/71, la figlia non potrebbe, in tal caso, far valere diritti, derivati dallo status del padre, in forza del regolamento.

46. Un'ulteriore considerazione mette in dubbio che la figlia del ricorrente possa, d'altra parte, invocare efficacemente il regolamento n. 1408/71 allo scopo d'ottenere i controversi assegni per minorati. Nella causa Kermaschek [27], la Corte ha elaborato un criterio concernente il diritto a fruire dei regimi di prestazioni contemplate dal regolamento n. 1408/71, che si può riassumere nel senso che le persone appartenenti alla categoria dei lavoratori possono far valere il diritto alle prestazioni in quanto diritto proprio, mentre i familiari del beneficiario del regolamento n. 1408/71, possono vantare solo diritti derivati, acquisiti in qualità di familiare del lavoratore [28].

25 — Il corsivo è mio.

26 — Trattato internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea «Eurocontrol», modificato nel 1981, legge 16 novembre 1984, *Moniteur belge* del 30 aprile 1985, pag. 6014 e Bundesgesetzblatt 1984, II, 69, 71.

27 — V. Sentenza 23 novembre 1976, causa 40/76, Kermaschek/Bundesanstalt für Arbeit (Racc. 1976, pag. 1669).

28 — V. sentenza Kermaschek, loc. cit., nota 27, punto 7 della motivazione.

47. Tale giurisprudenza è stata confermata nelle sentenze 157/84 [29], 94/84 [30] e 147/87 [31]. Tuttavia, va rilevato che, contrariamente alle sentenze Coniugi F. e Inzirillo, essa non è stata elaborata specificamente per gli assegni a minorati [32], e che la sentenza Kermaschek, la prima delle sentenze che distinguono tra diritti propri e diritti derivati, è *precedente* alla sentenza Inzirillo.

48. Tuttavia, se si volesse applicare al caso di specie questo criterio, la figlia del ricorrente non potrebbe valersi del regolamento n. 1408/71 poiché, conformemente alle risposte del governo belga e alle osservazioni concordi delle parti, i controversi assegni per minorati adulti sono concessi solo in quanto diritti propri.

49. Secondo la sua più recente giurisprudenza [33], la Corte sembra voler procedere, anche nell'ipotesi di assegni per minorati, in conformità alla distinzione tra diritti propri e diritti derivati, stabilita nella sentenza Kermaschek. Se la Corte seguisse anche in avvenire questo indirizzo, il ricorrente non potrebbe avvalersi, a nome della figlia, del regolamento n. 1408/71.

50. La conclusione a cui si è giunti sino a questo punto non significa tuttavia ancora che la parte ricorrente non possa, ciononostante, richiamarsi validamente al diritto comunitario.

51. Le questioni del giudice a quo si riferiscono espressamente all'interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 1408/71. La Corte è tenuta, tuttavia, a risolvere in modo esauriente le questioni sottopostele allo scopo di fornire al giudice di rinvio tutti i criteri necessari per la valutazione dei fatti con cui è stato adito, conformemente al diritto comunitario.

52. Per questa ragione la Corte è perfettamente legittimata a prendere posizione anche in ordine alle disposizioni comunitarie, che siano in stretta connessione ratione materiae con quelle espressamente citate. Ciò è ancor più vero alla luce del fatto che una formulazione più astratta delle questioni pregiudiziali avrebbe imposto inevitabilmente un esame delle dette norme. Infatti, la Corte non è vincolata al tenore delle questioni di una domanda pregiudiziale. In pratica, essa le interpreta in modo tale da consentire una valutazione complessiva della problematica di diritto comunitario.

53. In questa sede, il regolamento n. 1612/68 [34] costituisce una disposizione comunitaria di cui si impone l'esame secondo le descritte modalità. Così come è stato accertato in precedenza, il ricorrente rientra nella nozione di lavoratore ai sensi del detto regolamento, adottato in attuazione del principio della libera circolazione delle persone. Il ricorrente, o la figlia, può eventualmente

29 — Sentenza 6 giugno 1985, causa 157/84, Frascogna/Caisse des dépôts et consignations (Racc. 1985, pag. 1739, punto 15 della motivazione).

30 — Sentenza 20 giugno 1985, causa 94/84, ONEM/Deak (Racc. 1985, pag. 1873, punto 11 della motivazione).

31 — Sentenza 17 dicembre 1987, causa 147/87, Zaoui/CRAMIF (Racc. 1987, pag. 5511, punto 11 della motivazione).

32 — Causa 40/76, Kermaschek, assegni di disoccupazione, causa 157/84, Frascogna, assegni di vecchiaia e causa 147/87, Zaoui, assegni integrativi della pensione d'invalidità a beneficio di cittadini di un altro Stato membro.

33 — Sentenza 8 luglio 1992, causa C-243/91, Stato belga/Taghavi (Racc. pag. I-4401, punti 7 e 8 della motivazione).

34 — Regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, GU L 257 del 19 ottobre 1968, pag. 2.

invocare l'art. 7, n. 2, del regolamento secondo il quale il lavoratore ai sensi di tale disposizione gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. A norma dell'art. 10 del regolamento hanno diritto a stabilirsi con il lavoratore, tra gli altri familiari, quelli che sono a suo carico. In tal modo, la detta categoria di persone rientra nel novero dei destinatari del regolamento.

54. Anche qualora il lavoratore non sia più vincolato ad un rapporto di lavoro attivo, a norma dell'art. 10 del regolamento n. 1612/68, egli e la famiglia hanno il diritto di stabilirsi sul territorio dello Stato ove egli abbia occupato un impiego, ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1251/70 [35]. L'art. 7 del regolamento n. 1251/70 dispone del resto espressamente che:

«I beneficiari del presente regolamento continuano a fruire del diritto alla parità di trattamento previsto dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1612/68».

55. Di conseguenza, il ricorrente può indubbiamente valersi in nome proprio, o rispettivamente in nome della figlia, dell'art. 7 di cui al regolamento n. 1612/68, oppure del regolamento n. 1251/70. Mentre nella sentenza Coniugi F. [36], la Corte ha lasciato aperta la questione attinente all'eventuale applicazione del regolamento n. 1612/68, nella sentenza Inzirillo [37], dopo aver preso posizione in ordine al regolamento n. 1408/71, essa ha espressamente dichiarato quanto segue:

«L'obbligo di garantire al figlio minorato adulto di detto lavoratore la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato di residenza è del resto contemplato da altre disposizioni del diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori. L'art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento del Consiglio 19 ottobre 1968, n. 1612 (...) riconosce infatti il diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro, occupato nel territorio di un altro Stato membro, non solo ai discendenti del lavoratore stesso che abbiano meno di ventun anni, bensì in via generale ai discendenti che siano a suo carico. Lo stesso regolamento stabilisce, all'art. 7, n. 2, che il lavoratore cittadino di uno Stato membro gode, nel territorio degli altri Stati membri, degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. Nella prospettiva della parità di trattamento perseguita dal regolamento n. 1612/68 e tenuto conto del complesso delle sue norme, l'ambito di applicazione dell'art. 7, n. 2, va delimitato in modo da comprendere ogni vantaggio sociale e fiscale, connesso o meno al contratto di lavoro, del genere dell'assegno per minorati adulti corrisposto da uno Stato membro ai propri cittadini, in forza di una legge che attribuisca un diritto soggettivo all'assegno» [38].

56. Quindi, il ricorrente potrebbe esigere le prestazioni controverse in forza del diritto comunitario qualora esse costituissero vantaggi sociali e qualora la figlia potesse far valere il principio della parità di trattamento. Pare difficile risolvere affermativamente tale questione, poiché gli assegni vengono concessi ai minorati in forza di un diritto proprio, e ciò può dipendere dal fatto che il

35 — Regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n. 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (GU L 142 del 30 giugno 1970, pag. 24).

36 — Causa 7/75, loc. cit., nota 16.

37 — Causa 63/76, loc. cit., nota 16.

38 — Causa 63/76, loc. cit., nota 16, punti 18-21.

diritto alla parità di trattamento spetta ai familiari di un lavoratore subordinato in forza di un diritto proprio o di un diritto derivato.

57. In ordine alla definizione di vantaggi sociali ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, la Corte ha precisato in una costante giurisprudenza, che risulta

«dal complesso delle norme di tale regolamento, nonché dall'obiettivo perseguito, che i vantaggi che esso estende ai lavoratori cittadini di altri Stati membri sono tutti quelli che, connessi o meno a un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in relazione, principalmente, alla loro qualifica obiettiva di lavoratori o al semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare pertanto atta a facilitare la loro mobilità all'interno della Comunità» [39].

58. È vero che gli assegni in contestazione dovrebbero essere attribuiti non al ricorrente, bensì alla figlia. Tuttavia, beneficiari del regolamento sono espressamente anche i familiari del lavoratore migrante, ivi compresi i figli adulti a suo carico [40].

59. Secondo la giurisprudenza Lebon [41] i familiari del lavoratore fruiscono soltanto indirettamente della parità di trattamento. Tuttavia, anche in forza di tale giurisprudenza, solo qualora non risultino *più* a carico del lavoratore subordinato i familiari adulti non possono più invocare l'art. 7, n. 2 per il conseguimento di una prestazione che garantisca loro il minimo vitale.

60. Tuttavia, le circostanze di fatto nella causa principale sono diverse. Il ricorrente continua ad assicurare il mantenimento della figlia. Questa situazione rimarrà sostanzialmente immutata, poiché la figlia non è in condizione di attendere a un'attività lavorativa retribuita. La dipendenza economica, normalmente di durata limitata, dei figli nei confronti dei genitori, che hanno l'obbligo di provvedere al loro mantenimento, continuerà a sussistere, nel presente caso, a tempo indeterminato in ragione della menomazione della figlia.

61. Secondo la sentenza Lebon [42] l'unico fatto rilevante risiede nel sostentamento effettivo assicurato dal lavoratore; non è richiesta l'esistenza di un obbligo al mantenimento. Di conseguenza, le prestazioni assistenziali pubbliche per il mantenimento della figlia, costituiscono altresì sempre un vantaggio per il padre, che provvede al suo sostentamento [43].

62. Siffatta valutazione non muta in ragione del fatto che la figlia soggiorni di tanto in

39 — V. causa 249/83, Hoeckx, loc. cit., nota 11, punto 20 della motivazione e causa 122/84, Scrivener, loc. cit., nota 11, punto 24 della motivazione.

40 — V. art. 10, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1612/68.

41 — Sentenza 18 giugno 1987, causa 316/85, CPAS di Courcelles/Lebon (Racc. 1987, pag. 2811, punto 12 della motivazione).

42 — Causa 316/85, loc. cit., nota 41.

43 — V. sentenza 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini/Ministre néerlandais de l'Enseignement et des Sciences (Racc. 1992, pag. I-1071, punti 22 e seguenti della motivazione).

tanto in un istituto di riabilitazione sovvenzionato. Da una parte, sembra che questa circostanza sia già presa in considerazione nell'ambito della normativa nazionale relativa alla concessione di prestazioni. Dall'altra, il fatto che la figlia fruisca di prestazioni assistenziali in forma diversa potrebbe tutt'al più andare a detrimento del ricorrente qualora il complesso delle prestazioni di mantenimento fossero a carico di un terzo, ipotesi quest'ultima estremamente improbabile.

63. Infine, resta ancora da chiarire se la figlia del ricorrente possa invocare direttamente il principio della parità di trattamento, o se solo il padre possa far valere detto principio a beneficio dei suoi familiari.

64. La tesi secondo la quale solo il lavoratore può invocare a proprio favore il divieto di discriminazioni è confortata dal principio, indicato nella sentenza Lebon [44], della fruizione solo indiretta, da parte dei familiari del lavoratore, della parità di trattamento. D'altra parte, tale opinione potrebbe del pari trovare conferma nella sentenza Taghavi [45]. Tuttavia nella causa Taghavi la richiedente le prestazioni era cittadina di un paese terzo, ciò che esclude già di per sé un raffronto con le circostanze della presente fattispecie.

65. Anche la sentenza Lebon non dà alcuna risposta in ordine alle conseguenze che comporterebbe una soluzione affermativa della questione se determinate prestazioni pubbliche, erogate ai familiari, rappresentino vantaggi sociali per il lavoratore subordinato.

66. Nella sentenza Inzirillo [46] la Corte ha invece già espressamente rilevato che al figlio minorato dev'essere garantita la parità di trattamento. Nella sentenza Bernini [47] la Corte, in merito a tale questione, si è pronunciata nel senso che un familiare di un lavoratore può, nelle descritte circostanze, invocare *direttamente* l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 allo scopo di far valere diritti *in nome proprio*.

67. A mio parere, in queste circostanze il beneficiario deve poter invocare anche *in nome proprio* il principio della parità di trattamento [48]. Se tutti i requisiti per il riconoscimento di un diritto devono essere posseduti dal familiare, allora questa persona deve godere altresì della parità di trattamento, onde non frustrare la finalità del principio della parità di trattamento.

68. A sostengo di tale interpretazione interviene del resto anche il dettato dell'art. 7 del regolamento n. 1251/70, che non opera alcuna distinzione tra i lavoratori e gli altri beneficiari dello stesso, bensì si riferisce più semplicemente ai beneficiari del regolamento.

44 — Causa 316/85, loc. cit., nota 41.

45 — Causa 243/91, loc. cit., nota 33, punto 11 della motivazione.

46 — Causa 63/76, loc. cit., nota 16, punto 18 della motivazione.

47 — Causa 3/90, loc. cit., nota 43, punto 26 della motivazione.

48 — V. altresì il paragrafo 33 delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 16 dicembre 1992, nella causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo (Racc. 1993, pag. I-817, in particolare pag. I-828).

69. Poiché le prestazioni richieste non sono state concesse alla figlia del ricorrente a motivo della sua cittadinanza, essa è stata vittima di una discriminazione diretta. Ma anche qualora ci si voglia attenere alla persona del ricorrente, il padre, il requisito della cittadinanza costituirebbe per lo meno una discriminazione indiretta, poiché i figli di un lavoratore migrante hanno molto più spesso la cittadinanza straniera rispetto ai figli dei lavoratori nazionali.

70. In conclusione il ricorrente potrà invocare efficacemente, in nome della figlia, il principio della parità di trattamento, così come espresso nei regolamenti nn. 1612/68 e 1251/70.

C — Conclusione

71. Suggerisco pertanto di risolvere come segue le questioni pregiudiziali:

«1) Gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 1408/71 devono essere interpretati nel senso che non consentono ad una minorata di far valere un diritto proprio a prestazioni per minorati qualora né quest'ultima né il padre — tramite il quale ha acquisito il suo status nei confronti del diritto comunitario — erano iscritti a uno dei regimi previdenziali di cui il regolamento n. 1408/71 è volto a garantire il coordinamento.

2) Tuttavia, in quanto figlia di un lavoratore migrante, può far valere, ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, un diritto proprio alle prestazioni qualora risulti ancora a carico del lavoratore migrante e le prestazioni configurino pertanto vantaggi sociali per quest'ultimo».