CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DELL'11 GIUGNO 1974 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Il 15 ottobre 1968 il Consiglio, esercitando il potere, conferitogli dall'art. 49 del trattato CEE di «stabilire mediante direttive o regolamenti le misure necessarie per attuare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori», emanava il regolamento CEE n. 1612/68 (GU n. L 257 del 19. 10. 1968). Nel preambolo di tale regolamento è detto, fra l'altro, che «la libera circolazione costituisce per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale» e che «il diritto di libera circolazione richiede, perché esso possa essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, che sia assicurata di diritto e di fatto la parità di trattamento per tutto ciò che si riferisce all' esercizio stesso di un'attività subordinata e all'accesso all'alloggio, e che siano anche eleminati gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante».

Questa Corte è ora chiamata a pronunziarsi sull'art. 12 del regolamento che, come gli artt. 10 e 11, reca disposizioni concernenti la famiglia dei lavoratori. Tale articolo recita:

«I figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi di insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono.

Gli Stati membri incoraggiano le iniziative intese a permettere a questi giovani di frequentare i predetti corsi nelle migliori condizioni».

È evidente che il disposto della prima parte di tale norma, cioè che i figli del lavoratore migrante devono poter frequentare le scuole del paese ospitante «alle stesse condizioni» previste per i cittadini di tale Stato, si inquadra nella generale finalità di «integrazione» enunciata nel preambolo. Dalla seconda parte si evince la ferma intenzione del legislatore di garantire che nel campo dell'istruzione (come in altri settori disciplinati da altre disposizioni) sia fatto tutto il possibile per agevolare tale processo integrativo.

La presente questione pregiudiziale, deferita alla Corte dal Verwaltungsgericht di Monaco, verte sulla compatibilità col suddetto art. 12 di una legge bavarese che opera una discriminazione in materia di sussidi scolastici. Questa legge, la Bayerische Ausbildungsförderungsgesetz (in prosieguo «BayAföG»), ha lo scopo di «integrare la legislazione federale in materia» onde consentire ai singoli di percepire sussidi scolastici nei casi in cui non sia possibile fruire degli aiuti federali. Tali sussidi, in particolare, sono destinati agli scolari che frequentano dalla 5ª alla 10ª classe e che (art. 1) non hanno sufficienti mezzi di sostentamento e d'istruzione, laddove i contributi federali sono concessi solo agli studenti degli istituti superiori. L'art. 3, comunque, limita tale vantaggio ai cittadini tedeschi, agli apolidi ed ai profughi politici. Il Verwaltungsgericht, nel provvedimento di rinvio, non cela il proprio convincimento che la norma comporti una discriminazione incompatibile con l'art. 12.

L'attore nella causa di merito, nato da genitori italiani il 29 dicembre 1953, è anch'egli cittadino italiano e vive a Monaco sin dalla nascita. Il padre, deceduto il 24 gennaio 1971, lavorava nella stessa

1 — Traduzione dall'inglese.

città. Nell'anno scolastico 1971/72 e fino al 30 aprile 1972, il Casagrande frequentava la 10ª classe, in una scuola di Monaco e, per tale periodo di frequenza, chiedeva alla convenuta un sussidio scolastico, a norma della BayAföG. Il sussidio gli veniva negato in quanto egli non rientrava in alcuna delle categorie elencate nell'art. 3 della legge suddetta; il Casagrande sostiene che tale rifiuto lo ha costretto ad abbandonare gli studi.

La questione deferita dal Verwaltungsgericht verte unicamente sulla compatibilità dell'art. 3 della BayAföG con l'art 12, n. 1.

È pacifico che la Corte non può rispondere direttamente ad una questione così redatta, poiché, a norma dell'art. 177, essa non è competente a statuire sulla legittimità di una norma di diritto interno. Questo peraltro non significa che la domanda debba essere disattesa: la Corte deve far emergere dalla questione deferita il problema essenziale di diritto comunitario che in essa si cela, statuire su di esso, affinché il giudice nazionale, facendo tesoro dei principi sanciti dalla Corte, possa a sua volta pronunciarsi sulla causa di merito. È un criterio ormai consacrato dalla giurisprudenza, e la Commissione, nelle sue osservazioni, cita alcune sentenze. Mi limiterò a ricordare la causa 76-72 — Michel S./Fond National de Reclassement Social des Handicapés, Racc. 1973, pag. 457 — la quale attiene alla fattispecie anche sotto altri aspetti.

Non è difficile, nella presente causa, determinare la questione di diritto comunitario da risolvere. La si può desumere sia dalla motivazione del provvedimento di rinvio del Verwaltungsgericht, sia dalle osservazioni, scritte e orali, sottoposte a questa Corte. Si tratta cioè di stabilire se l'art. 12, n. 1, si limiti a sancire il diritto, spettante ai figli dei lavoratori migranti, di accedere alle scuole e agli altri istituti didattici del paese ospitante, oppure se concerna anche tutte le facilitazioni concesse da tale Stato ai suoi cittadini nel settore dell'istruzione, compresi i sussidi scolastici.

Logicamente — come ha fatto notare la Commissione — occorre decidere anche se tale disposizione, qualunque sia l'interpretazione che se ne dà, abbia efficacia immediata nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, e quindi attribuisca agli interessati dei diritti che il giudice nazionale è tenuto a salvaduardare. A mio avviso, la risposta a quest'ultima questione non può che essere affermativa, come si desume implicitamente dalla sentenza nella causa Michel S.

Ritengo necessario ribadire, considerati taluni argomenti addotti nelle osservazioni presentate alla Corte, che la questione da risolvere nella presente causa verte, a mio parere, sull'interpretazione della prima parte dell'art. 12. Il secondo capoverso non mi sembra, infatti, rilevante, se non nella misura in cui — al pari di altre disposizioni del regolamento n. 1612/68 e dello stesso preambolo — esso manifesta l'intenzione del legislatore di assicurare che sia fatto tutto il possibile per facilitare l'integrazione delle famiglie — e in particolare dei figli — dei lavoratori migranti nel paese ospitante. Più precisamente, quando tale disposizione sancisce che «gli Stati membri incoraggiano le iniziative» dirette al suddetto scopo, intende riferirsi, a mio avviso, piuttosto alle iniziative di terzi, come istituti privati od enti di beneficenza, più che a quelle degli enti statali. Con quest' ultima espressione intendo qui riferirmi a tutti gli organi governativi, nazionali o locali, poiché non dimentico che convenuto nella fattispecie è la citta di Monaco e che la legge in questione è bavarese.

Ciò premesso, esaminiamo ora il problema della portata del primo capoverso dell'art. 12 su cui verte la controversia.

Anche il governo bavarese concorda su questo punto, com'è stato sottolineato dal pubblico ministero del Verwaltungsgericht di Monaco. Infatti, sebbene il petitum nella fattispecie sia di entità relativamente modesta, pare che in Baviera i

figli di lavoratori migranti iscritti alle scuole tedesche siano talmente numerosi che un'eventuale sentenza favorevole all' attore potrebbe comportare per lo Stato un onere finanziario valutabile in milioni di marchi. È stato anche fatto presente alla Corte che i settori della pubblica istruzione e della cultura sono ormai quasi gli unici in cui i Länder conservino una qualche autonomia, quindi ogni limitazione imposta in nome del diritto comunitario suscita una certa apprensione.

D'altronde, le ripercussioni della vostra decisione nella presente causa non saranno limitate alla Baviera. Il primo capoverso dell'art. 12 stabilisce che i figli dei lavoratori migranti sono parificati ai cittadini del paese ospitante purché vi risiedano. La Commissione ha ricordato che mentre tale parificazione, per quanto riguarda i sussidi scolastici, è già un fatto compiuto in taluni Stati membri, come l'Italia, in altri è rimasta allo stato di affermazione di principio. Così, in Germania, i sussidi federali spettano agli studenti stranieri solo se residenti in quello Stato da almeno cinque anni o se uno dei genitori vi risiede da almeno tre anni. In Belgio, non solo è necessario un quinquennio di residenza, ma si richiede anche la reciprocità nel paese d'origine del lavoratore: gli studenti belgi che frequentano scuole in quel paese devono poter fruire di sussidi al pari degli studenti locali. Quanto alla Francia, tale discriminazione, assente al livello di istruzione primaria e secondaria, pare sia invece in vigore per quanto riguarda le università e gli altri istituti superiori. La Commissione non ha finora compiuto un'indagine esauriente in tutti i paesi membri, ma attende con vivo interesse la sentenza della Corte in questa causa. Essa si propone, qualora la Corte si pronunci a favore di un'interpretazione estensiva dell'art. 12, 1° capoverso, di fare quanto è necessario affinché tutti gli Stati della Comunità si uniformino a detto orientamento.

Vediamo, quindi, qual è la corretta interpretazione della norma in questione. La città di Monaco ed il pubblico ministero propendono per un'interpretazione restrittiva, di parere opposto sono l'attore, la Repubblica italiana e la Commissione. Personalmente sono per un'interpretazione estensiva.

La città di Monaco ed il pubblico ministero sostengono in primo luogo che l'istruzione e la cultura esulano dalla disciplina comunitaria, limitata sostanzialmente alle materie economiche, quindi l'art. 49 del trattato non conferisce al Consiglio il potere di emanare norme in materia di sussidi scolastici.

In realtà, l'art. 49 non attribuisce direttamente al Consiglio una competenza specifica in materia, la facoltà di legiferare sull'istruzione dei figli dei lavoratori è un semplice corollario della più ampia facoltà — questa conferita direttamente ed espressamente — di disciplinare la libera circolazione dei lavoratori. Questo modo di vedere è condiviso dal pubblico ministero e dalla città Monaco, i quali non hanno mai messo in dubbio la validità dell'art. 12. L'argomento presta poi il fianco ad un'altra critica, così com'è svolto, giacché presuppone che i sussidi scolastici siano compresi tra le materie contemplate nella seconda parte dell'art. 12, alla quale — incidentalmente — è negata ogni efficacia immediata.

Inoltre, secondo il pubblico ministero e la città di Monaco, l'art 12, 1° capoverso, come si desume dal suo tenore, si limita a garantire la libertà di accesso all' istruzione.

Al contrario, io ritengo che proprio la lettera di tale norma le attribuisca una portata più ampia. Essa sancisce, infatti, che i figli dei lavoratori migranti sono ammessi a frequentare le scuole dello Stato ospitante «alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato», e quindi attribuisce agli uni ed agli altri gli stessi diritti. L'ammissione a parità di condizioni implica che non vi sia nemmeno differenza di oneri finanziari, sia cioè nel pagamento delle tasse che nella riscossione dei sussidi.

Un'interpretazione restrittiva striderebbe inoltre con la ratio del regolamento n.

1612/68 in generale e dell'art. 12 in particolare. Spero di essere riuscito a dimostrare che lo scopo di tale normativa, almeno sotto l'aspetto materiale, è l'inserimento della famiglia del lavoratore migrante nel tessuto sociale del paese ospitante. Ciò comporta, tra l'altro, parità di trattamento ed assenza di qualsiasi discriminazione tra i figli di quel lavoratore ed i figli dei suoi colleghi, cittadini di tale Stato. Ciò significa ancora, come ha affermato l'avvocato generale Mayras nella causa Michel S. — Racc. 1973, pag. 471 — offrire ad entrambi le stesse possibilità. Tali obiettivi non saranno mai realizzabili fino a che gli uni saranno stimolati a proseguire gli studi mediante sussidi, mentre agli altri tale opportunità verrà negata.

L'interpretazione restrittiva sarebbe poi in contrasto con la sentenza della Corte nella causa Michel S., la quale da una parte è fondata su un'interpretazione estensiva dell'art. 12, 1° capoverso, e dall'altra respinge implicitamente ogni distinzione, in tale norma, tra vantaggi in natura e prestazioni in denaro. Si consideri in proposito l'esposizione dei fatti della causa fatta dall'avvocato generale Mayras, a pag. 466 della raccolta 1973.

Ancora qualche considerazione in merito ad un argomento, nemmeno sfiorato nelle osservazioni scritte, esposto dal pubblico ministero nelle sue osservazioni orali, fondato sul fatto che la BayAföG vige solo in Baviera: coloro che risiedono negli altri Länder non possono quindi godere dei vantaggi concessi da tale legge. Per di più, almeno in taluni Länder, una persona che si trovasse nella medesima situazione del Casagrande non potrebbe fruire di alcun sussidio, pur avendo la cittadinanza tedesca. Pertanto, le provvidenze della BayAföG non hanno carattere nazionale e quindi esulerebbero dall'ambito dell'art. 12, 1° capoverso. Questa tesi conduce, a mio avviso, a conseguenze aberranti. In alcuni paesi — come, ad esempio, l'Inghilterra — i sussidi scolastici sono generalmente concessi, in maniera più o meno autonoma, dalle autorità locali. Ebbene, ai fini del diritto comunitario, sarebbe assurdo se l'importo del sussidio spettante al figlio di un lavoratore migrante, o lo stesso diritto di fruirne, gli fosse negato o dipendesse dalla maggiore o minore autonomia, o dalla maggiore o minore generosità delle autorità locali. Non basta: le norme che disciplinano la pubblica istruzione — ed in particolare quelle che concernono i sussidi scolastici — sono diverse in Inthilterra e in Iscozia. Secondo la tesi suddetta, quindi, l'interessato non potrebbe invocare il diritto comunitario per pretendere prestazioni nel Regno Unito, stante l'assenza di una legislazione nazionale in materia.

In realtà, è inammissibile che i diritti garantiti ai figli dei lavoratori migranti dai regolamenti comunitari debbano dipendere dal modo o dalla struttura organizzativa della pubblica istruzione, che sovente è affidata — con criteri disparati — al governo centrale o alle autorità locali, oppure dalla costituzione di tale Stato, sia essa unitaria, federale o mista. A mio avviso, l'art. 12, 1° capoverso, va interpretato nel senso che, qualunque sia l'organizzazione interna di uno Stato membro, i figli di un lavoratore migrante che risiedano in una data regione di quello Stato hanno diritto agli stessi vantaggi spettanti ai cittadini in tale regione.

Pertanto, propongo di rispondere alla questione deferita dal Verwaltungsgericht di Monaco come segue:

A norma dell'art. 12, 1° capoverso, del regolamento CEE del Consiglio n. 1612/68, i figli di un cittadino di uno Stato membro — il quale lavori, o abbia

lavorato, in un diverso Stato membro — che risiedano in una regione qualsiasi di tale Stato, hanno diritto agli stessi vantaggi — compresi i sussidi — spettanti in materia di pubblica istruzione ai cittadini di detto Stato in quella regione.