SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
23 novembre 1995 *

Nel procedimento C-394/93,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Landessozialgericht del Land Renania-Palatinato, Magonza (Germania), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Gabriel Alonso-Pérez

e

Bundesanstalt für Arbeit,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 1, punto 1), del regolamento (CEE) del Consiglio 30 ottobre 1989, n. 3427, 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, e il regolamento (CEE) n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 331, pag. 1),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e J. L. Murray (relatore), giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Alonso-Pérez, dal signor Manuel Rojas, «Asesor Laboral» (consulente in materia di lavoro), del servizio sociale presso l'ambasciata di Spagna a Bonn, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo spagnolo, dal signor Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla signora Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, del servizio giuridico dello Stato, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Dimitrios Gouloussis, consigliere giuridico, e Horstpeter Kreppel, funzionario tedesco distaccato presso il servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Alonso-Pérez, rappresentato dal signor Manuel Rojas, del governo tedesco, rappresentato dal signor Bernd Kloke, Regierungsrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente, del governo spagnolo, rappresentato dalla signora Gloria Calvo Díaz, e della Commissione, rappresentata dai signori Dimitrios Gouloussis e Horstpeter Kreppel, all'udienza del 17 novembre 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 dicembre 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 28 luglio 1993, pervenuta in cancelleria il 21 agosto successivo, il Landessozialgericht del Land Renania-Palatinato ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 1, punto 1), del regolamento (CEE) del Consiglio 30 ottobre 1989, n. 3427, 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, e il regolamento (CEE) n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 331, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 3427/89»).

2 La questione è stata sollevata nell'ambito di una lite tra il signor Alonso-Pérez e la Bundesanstalt für Arbeit (Ente federale per il lavoro, in prosieguo: la «Bundesanstalt») a proposito della corresponsione di assegni familiari per il periodo gennaio 1986-settembre 1988.

3 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il signor Alonso-Pérez, cittadino spagnolo, svolge attività lavorativa subordinata in Germania dal 1978. La moglie e le due figlie, nate entrambe il 28 febbraio 1966, vivono in Spagna.

4 Nell'aprile 1989 il signor Alonso-Pérez chiedeva, per la prima volta, la corresponsione degli assegni familiari per le due figlie sia per il futuro sia per i sei mesi pre-

cedenti, dato che l'art. 9, n. 2, del Bundeskindergeldgesetz limita a tale periodo l'efficacia retroattiva di domande del genere.

5 Con provvedimento 12 luglio 1989 l'Arbeitsamt di Coblenza gli attribuiva assegni familiari a decorrere retroattivamente dall'ottobre 1988.

6 Il 30 ottobre 1989 il Consiglio adottava il citato regolamento n. 3427/89, il cui art. 1, punto 1), applicabile a decorrere dal 15 gennaio 1986, ha modificato l'art. 73 del regolamento (CEE) 14 giugno 1971, n. 1408, 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, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»). Quest'ultimo articolo è ora redatto nei termini seguenti: «Il lavoratore subordinato o autonomo soggetto alla legislazione di uno Stato membro ha diritto, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari previste dalla legislazione del primo Stato, come se risiedessero nel territorio di questo, fatte salve le disposizioni dell'allegato VI».

7 A seguito dell'adozione di tale regolamento, il 27 maggio 1991 il signor Alonso-Pérez chiedeva il pagamento di assegni familiari arretrati relativamente al periodo 1° gennaio 1986 -30 settembre 1988. La Bundesanstalt respingeva la domanda con provvedimento del 29 agosto 1991 e, il 25 ottobre 1991, respingeva anche l'opposizione proposta dall'interessato. L'azione giudiziaria proposta poi dinanzi al Sozialgericht di Coblenza veniva anch'essa respinta con sentenza 15 ottobre 1992. Dal fascicolo di causa risulta che tali provvedimenti di rigetto erano basati sulla limitazione a sei mesi dell'efficacia retroattiva delle domande di assegni familiari stabilita dall'art. 9, n. 2, del Bundeskindergeldgesetz.

8 In sede di appello dinanzi al Landessozialgericht del Land Renania-Palatinato, il signor Alonso-Pérez ha sostenuto che l'art. 1 del regolamento n. 3427/89 modificava l'art. 73 del regolamento n. 1408/71, in quanto faceva sorgere un diritto al ver-

samento di prestazioni familiari a decorrere dal 15 gennaio 1986. Il signor Alonso-Pérez ha d'altronde asserito che la sua domanda era stata presentata entro il termine di due anni previsto dall'art. 94, nn. 4 e 6, del regolamento n. 1408/71.

9 In forza dell'art. 94, n. 4, del regolamento n. 1408/71 «Ogni prestazione che non è stata liquidata o che è stata sospesa a causa della cittadinanza o della residenza dell'interessato è liquidata o ristabilita a richiesta dell'interessato, a decorrere dal 1° ottobre 1972 o dalla data della sua applicazione nel territorio dello Stato membro interessato, a meno che i diritti anteriormente liquidati non abbiano dato luogo a liquidazione in capitale».

10 Il n. 6 dello stesso articolo prevede, a sua volta, che «Se la domanda di cui al paragrafo 4 o al paragrafo 5 è presentata nel termine di due anni dal 1° ottobre 1972 o dalla data di applicazione del presente regolamento nel territorio dello Stato membro interessato, i diritti in esso previsti sono acquisiti a decorrere da tale data: agli interessati non potranno essere opposte le disposizioni previste dalla legislazione di qualsiasi Stato membro concernenti la decadenza o la prescrizione dei diritti».

11 Visto che la soluzione della controversia pendente dinanzi ad esso dipendeva dall'interpretazione dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71, nella versione modificata dal regolamento n. 3427/89, il Landessozialgericht del Land Renania-Palatinato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 1, punto 1), del regolamento (CEE) del Consiglio 30 ottobre 1989, n. 3427 (GU L 331 del 16 novembre 1989, pag. 1), 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, e il regolamento (CEE) n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, conferisca il diritto agli assegni

familiari relativamente a periodi anteriori alla domanda di corresponsione degli stessi, in particolare dal gennaio 1986, anche per i figli, residenti in un altro Stato membro, di lavoratori subordinati, qualora la domanda di assegni familiari sia stata presentata entro il 16 novembre 1991».

12 Con la sua questione, il giudice a quo cerca in sostanza di accertare se l'art. 73 del regolamento n. 1408/71, nella versione modificata dal regolamento n. 3427/89 osti all'applicazione ad una domanda presentata da un cittadino spagnolo, intesa ad ottenere, per i familiari residenti in Spagna, il pagamento di prestazioni di assegni familiari a partire dal 15 gennaio 1986, di una disposizione nazionale che limita a sei mesi l'efficacia retroattiva delle domande di prestazioni di assegni familiari.

13 Per risolvere tale questione occorre anzitutto ricordare il contesto nel quale essa si inserisce.

14 L'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71 prevedeva che il lavoratore soggetto alla legislazione di uno Stato membro diverso dalla Francia aveva diritto, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari previste dalla legislazione del primo Stato, come se risiedessero nel territorio di quest'ultimo.

15 In forza del n. 2 di questo stesso articolo il lavoratore soggetto alla legislazione francese aveva diritto, quanto ad esso, per i suoi familiari residenti nel territorio di uno Stato membro diverso dalla Francia, agli assegni familiari previsti dalla legislazione dello Stato nel cui territorio risiedevano tali familiari.

16 L'art. 99 disponeva:

«Anteriormente al 1° gennaio 1973, il Consiglio, su proposta della Commissione, procede ad un nuovo esame di tutto il problema relativo al pagamento delle prestazioni familiari ai familiari che non risiedono nel territorio dello Stato competente, allo scopo di pervenire ad una soluzione uniforme per tutti gli Stati membri».

17 Tale regime derogatorio stabilito dall'art. 73, n. 2, che riguardava i lavoratori migranti che svolgevano un'attività lavorativa subordinata in Francia ed i cui familiari risiedevano in un altro Stato membro, è stato abrogato dalla Corte con la sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna (Racc. pag. 1; in prosieguo: la «sentenza Pinna I»), a motivo del suo carattere discriminatorio. Basandosi su esigenze imperative di certezza del diritto, la Corte ha ritenuto, cionondimeno, che l'accertata invalidità dell'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 non poteva essere invocata a sostegno di pretese riguardanti prestazioni relative a periodi anteriori alla data della sentenza se non dai lavoratori che, prima di tale data, avessero proposto un ricorso giurisdizionale o presentato un reclamo equivalente.

18 Nella seconda sentenza Pinna, pronunciata il 2 marzo 1989, causa 359/87 (Racc. pag. 585; in prosieguo: la «sentenza Pinna II»), la Corte è stata indotta a precisare le conseguenze della sentenza 15 gennaio 1986. Essa vi ha quindi dichiarato che finché il Consiglio non avrà fissato nuove norme che siano conformi all'art. 51 del Trattato CEE, la dichiarazione di invalidità relativa all'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 comporta la generalizzazione del sistema di erogazione delle prestazioni familiari definito nell'art. 73, n. 1, dello stesso regolamento.

19 Il 30 ottobre 1989 il Consiglio, in risposta alle sentenze Pinna I e Pinna II, ha adottato il regolamento n. 3427/89, il cui art. 1 ha modificato l'art. 73 del regolamento n. 1408/71 e ha abrogato l'art. 99. Tale regolamento che è entrato in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* è, a termini dell'art. 3, applicabile a decorrere dal 15 gennaio 1986.

20 L'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati (GU 1985, L 302, pag. 23) ha istituito, all'art. 60, n. 1, per i lavoratori spagnoli occupati in uno Stato membro che non sia la Spagna, i cui familiari risiedono in Spagna, un regime transitorio secondo il quale non si applica l'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71. Tale regime transitorio doveva durare fino all'entrata in vigore della soluzione uniforme per tutti gli Stati membri di cui all'art. 99 del regolamento n. 1408/71 e non oltre il 31 dicembre 1988.

21 Da una lettura combinata della sentenza Pinna I, che dichiara invalido ab initio l'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71, e della sentenza Pinna II, che constata la generalizzazione dell'applicazione del sistema di cui all'art. 73, n. 1, a tutti i lavoratori della Comunità, deriva che la soluzione uniforme cui fa riferimento l'art. 60, n. 1, del citato Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati esisteva retroattivamente dall'entrata in vigore del regolamento n. 1408/71.

22 Ne risulta, pertanto, che i cittadini spagnoli che lavorano in uno Stato membro diverso dalla Spagna, ma la cui famiglia risiede in quest'ultimo Stato, avevano diritto alle prestazioni familiari nello Stato membro in cui essi lavorano a partire dal 1° gennaio 1986, data dell'adesione del Regno di Spagna alla Comunità economica europea. Essi possono, cionondimeno, invocarne retroattivamente il beneficio solo a decorrere dal 15 gennaio 1986, data della sentenza Pinna I, che è stata, d'altra parte, considerata nell'art. 3 del regolamento n. 3427/89 come data di applicazione del suddetto regolamento.

23 Pur se la questione dell'invocabilità del diritto alle prestazioni familiari è quindi espressamente regolata dall'art. 3 del regolamento n. 3427/89, la questione se uno Stato membro possa applicare le sue disposizioni nazionali che limitano a sei mesi la retroattività delle domande di prestazioni di assegni familiari resta per contro aperta.

24 In proposito, si deve osservare che tanto il governo spagnolo quanto il signor Alonso-Pérez hanno riconosciuto che il regolamento n. 3427/89 non disciplinava la questione della retroattività delle domande di prestazioni di assegni familiari.

25 Il signor Alonso-Pérez ha nondimeno proposto di colmare quella che egli definisce una «lacuna giuridica» facendo ricorso all'art. 94, n. 6, del regolamento n. 1408/71.

26 Secondo il governo spagnolo, il contenuto del regolamento n. 3427/89 si inseriva nel regolamento n. 1408/71 di guisa che il termine di due anni previsto all'art. 94, n. 6, del regolamento n. 1408/71 dovrebbe applicarsi a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento n. 3427/89.

27 Un'interpretazione del genere non può essere accolta. Infatti, come è stato giustamente rilevato dal governo tedesco, l'art. 94, n. 6, fa parte delle disposizioni transitorie e finali del regolamento n. 1408/71. Esso non può, quindi, applicarsi al regolamento n. 3427/89, dato che questo dispone di sue proprie disposizioni transitorie e finali.

28 D'altronde, da una giurisprudenza costante (v., in particolare, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe, Racc. pag. 1989, e 9 novembre 1983, causa 199/82, San Giorgio, Racc. pag. 3595) risulta che, in mancanza di una specifica normativa comunitaria, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta, purché tali modalità non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale, né congegnate in modo da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

29 Quindi, contrariamente a quanto sostiene il signor Alonso-Pérez, la mancanza di normativa comunitaria non crea una «lacuna giuridica», che occorra colmare.

30 Infine, è giocoforza constatare che una disposizione come quella di cui trattasi nel procedimento principale non rende impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dal regolamento n. 3427/89. Essa si limita a circoscrivere l'efficacia retroattiva delle domande presentate onde ottenere la prestazione di assegni di cui alla presente causa (v. sentenze 27 ottobre 1993, causa C-338/91, Steenhorst-Neering, Racc. pag. I-5475, punto 21, e 6 dicembre 1994, causa C-410/92, Johnson, Racc. pag. I-5483).

31 Di conseguenza, il diritto comunitario non può ostare all'applicazione di una disposizione, che, come l'art. 9, n. 2, del Bundeskindergeldgesetz, si applica pure alle domande di prestazioni di assegni familiari basate sul solo diritto interno.

32 Da quanto precede risulta che il regolamento n. 1408/71, nella versione modificata dal regolamento n. 3427/89, non osta all'applicazione a una domanda presentata da un cittadino spagnolo, intesa ad ottenere per i suoi familiari residenti in Spagna il pagamento di assegni familiari a partire dal 15 gennaio 1986, di una disposizione nazionale che limita a sei mesi l'efficacia retroattiva delle domande di assegni familiari.

Sulle spese

33 Le spese sostenute dai governi tedesco e spagnolo nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Landessozialgericht del Land Renania-Palatinato con ordinanza 28 luglio 1993, dichiara:

Il regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001, indi modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 ottobre 1989, n. 3427, 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, e il regolamento (CEE) n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, non osta all'applicazione a una domanda presentata da un cittadino spagnolo, intesa ad ottenere per i suoi familiari residenti in Spagna il pagamento di assegni familiari a decorrere dal 15 gennaio 1986, di una disposizione nazionale che limita a sei mesi l'efficacia retroattiva delle domande di assegni familiari.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 novembre 1995.

Il cancelliere Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass C. N. Kakouris