CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN
presentate il 17 settembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La Corte suprema di cassazione (Sezioni unite civili) (in prosieguo: il « giudice nazionale ») ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione di interpretazione di talune disposizioni del titolo III, capitolo 8, « Prestazioni per figli a carico di titolari di pensioni o di rendite e prestazioni per orfani », del 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 delle Comunità [1].

La questione è sorta in una controversia tra G. Durighello e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (in prosieguo: l'« INPS ») circa l'attribuzione al primo di assegni familiari per il coniuge a carico.

Antefatti

2. L'ordinanza di rinvio contiene informazioni utili circa le disposizioni pertinenti della normativa italiana che disciplinano l'attribuzione di assegni familiari per il coniuge a carico. Al fine di rendere più chiara la mia argomentazione riassumo qui di seguito brevemente tali disposizioni, anche se sono già esposte nella relazione d'udienza.

Gli artt. 20 e 21 della legge 21 luglio 1965, n. 903 [2], stabiliscono tra l'altro che le pensioni adeguate e quelle integrate ai trattamenti minimi delle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti vengano « aumentate » di un determinato importo per ciascun figlio a carico nonché per il coniuge a carico del pensionato, cioè il coniuge che non avesse proventi di ammontare superiore a quello stabilito dalla legge. Queste disposizioni devono essere intese in connessione con l'art. 4, primo comma, del decreto legge 2 marzo 1974, n. 30 [3] (convertito, con modificazione, nella legge 16 aprile 1974, n. 114) [4] che così recita:

« Con effetto dal 1° gennaio 1974 ai titolari delle pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti (...) competono per le persone di cui all'art. 21 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (...), in luogo delle quote di maggiorazione, gli assegni familiari di cui al testo unico approvato con

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Tenendo conto della data in cui è stato presentato il ricorso nella causa principale (il 26 aprile 1984, come risulta dagli atti allegati all'ordinanza di rinvio) bisogna ritenere che il giudice nazionale chieda l'interpretazione delle soprammenzionate disposizioni del regolamento n. 1408/71 nella versione di cui all'allegato I del regolamento del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU 1983, L 230, pag. 6).

2 — GURI del 31.7.1965, n. 190.

3 — GURI del 4.3.1974, n. 59.

4 — GURI del 2.5.1974, n. 113.

DPR 30 maggio 1955, n. 797, e successive modificazioni ».

Il giudice nazionale ritiene che, per il disposto del citato art. 4 del decreto legge n. 30 del 1974, a partire dal 1° luglio 1974, gli assegni familiari per le persone a carico del pensionato, tra cui il coniuge a carico, « non possono più essere considerate " quote di maggiorazione " (e quindi parte integrante) della pensione, ma hanno assunto la natura e configurazione giuridica di una prestazione previdenziale diversa ». Gli assegni familiari, pur avendo come presupposto la titolarità del diritto alla pensione, sono dotati, così sostiene il giudice nazionale, di autonomia gestionale, finanziaria e normativa, e vengono erogati, anche separatamente dalla pensione, da un organismo appositamente costituito (la Cassa unica assegni familiari) ed amministrati dall'INPS.

Inoltre, così sottolinea ancora il giudice nazionale, con l'art. 2 della legge 13 maggio 1988, n. 153 [5] (di conversione del decreto legge 13 marzo 1988, n. 69) [6], è stato introdotto nell'ordinamento previdenziale italiano una nuova prestazione denominata « assegno per il nucleo familiare », che sostituisce nei riguardi dei lavoratori dipendenti e dei titolari di prestazioni previdenziali derivanti da lavoro dipendente gli assegni familiari soprammenzionati. Questa nuova prestazione tuttavia non costituisce oggetto della causa principale.

3. La situazione che si presenta nella causa principale è sommariamente descritta nell'ordinanza di rinvio. Il Durighello, così risulta, è residente in Italia e titolare del diritto a pensione di vecchiaia. Egli ha prestato lavoro dipendente in tre Stati membri (Italia, Francia e Germania) e riceve dagli enti competenti degli Stati in cui ha lavorato ed ha versato contributi una quota di pensione « pro rata », avendo acquisito il diritto alla pensione, versata dall'ente italiano competente, dalla « somma » dei periodi di assicurazione compiuti in ciascuno dei tre Stati membri e ciò in base alle disposizioni del titolo III, capitolo 3, « Vecchiaia e morte (pensioni) », del regolamento n. 1408/71.

Se ben intendo, il Durighello, sulla base della sola normativa italiana (quindi al di fuori del diritto comunitario), non può far valere alcun diritto ad una pensione a carico dell'ente italiano competente, in quanto tale normativa fa dipendere il sorgere del diritto a pensione dal compimento di determinati periodi di assicurazione in Italia ed il Durighello non soddisfa tale condizione. Le disposizioni del titolo III, capitolo 3, del regolamento n. 1408/71 impongono agli enti competenti l'obbligo di prendere in considerazione i periodi di assicurazione compiuti da un lavoratore migrante in un altro Stato membro. L'art. 45, n. 1, del regolamento n. 1408/71 così recita:

« L'istituzione competente di uno Stato membro la cui legislazione subordina l'acquisizione, il mantenimento o il recupero del diritto alle prestazioni al compimento di periodi di assicurazione o di residenza tiene conto, nella misura necessaria, dei periodi di assicurazione o di residenza compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro,

5 — GURI del 14.5.1988, n. 112.
6 — GURI del 14.3.1988, n. 61.

come se si trattasse di periodi compiuti sotto la legislazione che essa applica ».

Ritengo che l'ente italiano competente si è basato su tale disposizione del regolamento n. 1408/71 per pagare una pensione al Durighello.

4. La causa principale tuttavia riguarda non il versamento della pensione del Durighello, ma il suo diritto agli assegni per il coniuge a carico, assegni per i quali il giudice nazionale, come sopra (n. 2) esposto, ha rilevato che nel 1974 erano divenuti una prestazione previdenziale diversa.

Questo diritto agli assegni è stato rifiutato dall'INPS, e il Pretore di Udine così come il Tribunale di Udine, pronunciandosi sul ricorso, hanno dichiarato legittimo tale rifiuto. Nella sua pronuncia il Tribunale ha considerato al riguardo che il regolamento n. 1408/71 costituiva l'unica norma su cui il Durighello poteva basare il suo diritto e che il regolamento prevede assegni per il figli a carico, ma non per il coniuge a carico. Il Tribunale non ha ritenuto possibile un ricorso basato sulla diversa disposizione della legge italiana, poiché la fonte normativa europea prevale su qualsivoglia norma nazionale.

5. Il Durighello ha quindi portato la controversia dinanzi alla Corte di cassazione. Nel suo ricorso per cassazione egli contesta la tesi secondo cui il regolamento n. 1408/71 sia l'unica norma che si applichi al suo caso, considerando che il regolamento prevede solo un completamento della legge italiana, la cui applicabilità non può essere esclusa per il solo fatto che la disciplina comunitaria non prevede esplicitamente gli assegni familiari per il coniuge a carico.

Dal canto suo l'INPS ha resistito dinanzi al giudice nazionale deducendo:

— l'unico titolo giuridico da cui il Durighello trae il diritto a pensione è l'ordinamento comunitario ed a questo bisogna riferirsi per accertare la sussistenza o meno del diritto agli assegni familiari per il coniuge a carico;

— l'art. 77 del regolamento n. 1408/71 riconosce gli assegni familiari solo per i figli a carico e non per il coniuge a carico;

— l'ordinamento giuridico italiano prevede invece il versamento per il coniuge a carico, ma solo nei confronti dei titolari di pensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, cioè a favore di coloro che — a differenza del Durighello — godono di una pensione autonoma acquisita in base ai periodi assicurativi previsti dalla legislazione italiana.

6. La questione sollevata dal Durighello non era nuova dinanzi alla Corte di cassazione. Già in una sentenza del 4 febbraio 1988 la Sezione lavoro della Corte aveva escluso la sussistenza, per un pensionato che si trovava in una situazione analoga a quella del Durighello, del diritto agli assegni familiari per il coniuge a carico. Anche questa pronuncia era basata sulla considerazione secondo cui il solo fondamento del diritto a pensione dell'interessato si poteva trovare nella normativa di diritto comunitario la quale non prevede la prestazione controversa. In quella sentenza veniva ulteriormente precisato che secondo la legislazione italiana solo « i titolari di una pensione italiana », cioè di una pensione acquisita esclusivamente in base ai contributi versati in Italia, hanno diritto agli assegni familiari per il coniuge.

In una sentenza emessa dopo pochi mesi il 21 giugno 1988, la Sezione lavoro della stessa Corte si è pronunciata diversamente su un problema analogo. In tale sentenza si dichiara che la disciplina del regolamento n. 1408/71 relativa agli assegni familiari non preclude l'emanazione nell'ordinamento interno (italiano) di disposizioni più favorevoli per l'interessato. In base all'esame sistematico della legislazione italiana in tema di « maggiorazione delle quote » di pensione e di « sostituzione » di dette quote con gli assegni familiari per le persone a carico (v. n. 2), tale sentenza riconosce il diritto agli assegni familiari per il coniuge a carico « ai titolari, non meglio specificati, del trattamento pensionistico obbligatorio, tra i quali devono (...) comprendersi tutti coloro che, a qualsivoglia titolo, abbiano diritto al trattamento minimo », erogato dall'INPS, e quindi anche ai titolari di pensione liquidata secondo le norme (di totalizzazione) del regolamento n. 1408/71.

7. In base a queste due pronunce contrastanti il ricorso del Durighello è stato assegnato alle Sezioni unite della Corte di cassazione. Nell'ordinanza di rinvio si precisa che questo ricorso pone il problema del rapporto tra normativa comunitaria e normativa nazionale, quando entrambe regolino — in tutto o in parte — la medesima materia (nella specie: quella degli assegni familiari a favore dei titolari di pensioni), nonché il connesso problema dell'applicabilità in via esclusiva, nell'ipotesi sopra considerata, della disciplina comunitaria — in virtù del principio di prevalenza di questa sulla « confliggente » legge nazionale — ovvero della possibilità di applicare constestualmente anche le disposizioni della legge nazionale che attribuiscono il diritto ad una prestazione previdenziale della stessa natura di quella presa in considerazione da un regolamento comunitario, ma non specificamente disciplinata da questo.

Di conseguenza il giudice nazionale chiede una soluzione per la seguente questione pregiudiziale:

« Se, nella situazione innanzi descritta, le norme del titolo III, capitolo 8, ed in particolare gli artt. 77-79 del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio (e successive modificazioni ed integrazioni) ostino all'applicazione, in favore di un soggetto residente in Italia, titolare di pensione di vecchiaia liquidata e corrisposta secondo le disposizioni del titolo III, capitolo 3, di detto regolamento (ossia in virtù della " totalizzazione " dei periodi di lavoro e di contribu-

zioni assicurative effettuati in Italia, in Francia ed in Germania), dei provvedimenti della legge italiana che prevedevano (con effetto dal 1° gennaio 1974 e fino alla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 69 del 1988) il diritto del pensionato a percepire gli assegni familiari anche per il coniuge a carico ».

Esame della questione pregiudiziale

8. Nelle sue osservazioni scritte dinanzi alla Corte l'INPS contesta la competenza della Corte con due mezzi. Innanzitutto, con riferimento all'ordinanza nella causa Falciola[7], sostiene che la questione pregiudiziale non è necessaria affinché il giudice nazionale possa pronunciare la sua sentenza nella causa principale. Secondo l'INPS le disposizioni comunitarie di cui si chiede l'interpretazione si riferiscono ad assegni familiari per i figli a carico del pensionato, mentre nella causa principale si tratta di una prestazione per il coniuge a carico del pensionato. Le disposizioni di cui trattasi non vanno interpretate nel senso che si applicano anche agli assegni familiari per il coniuge a carico. In secondo luogo, la questione pregiudiziale riguarderebbe la compatibilità della normativa italiana con il diritto comunitario, su cui la Corte non è competente a pronunciarsi.

Questi due mezzi sono chiaramente infondati. Per quanto riguarda il primo mezzo, costituisce giurisprudenza consolidata della Corte il fatto che spetta al giudice valutare se una pronuncia in via pregiudiziale sia necessaria per poter emettere le proprie sentenze e se le questioni sottoposte alla Corte siano pertinenti.

Anche il secondo mezzo deve essere respinto in base ad una giurisprudenza consolidata dalla Corte. La Corte ha cioè chiaramente dichiarato che:

« benché non spetti alla Corte, nell'ambito dell'art. 177 del Trattato, pronunciarsi sulla compatibilità di una normativa nazionale con il diritto comunitario, essa è però competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario che possano consentirgli di valutare tale compatibilità ai fini della soluzione della causa della quale è investito »[8].

9. La questione pregiudiziale riguarda il caso di un titolare di un *diritto a pensione* che nello Stato membro di residenza viene determinato dall'ente competente di tale Stato prendendo in considerazione, come stabilito dall'art. 45, n. 1, del regolamento n. 1408/71, i periodi di assicurazione da lui compiuti in altri Stati membri. Con la questione pregiudiziale il giudice nazionale intende sapere se le disposizioni del titolo III, capitolo 8, del regolamento n. 1408/71, più in particolare gli artt. 77 e 79 del regolamento, *ostino* a che le disposizioni dello Stato membro interessato diano anche *diritto* ad un tale titolare di diritto a pensione *agli assegni familiari* per il coniuge a carico.

7 — Ordinanza 26 gennaio 1990 (causa C-286/88, Racc. pag. I-191).

8 — Sentenza 18 giugno 1991, Piageme (causa C-369/89, Racc. pag. I-2971).

10. Il giudice nazionale e le parti nella causa principale ritengono che gli artt. 77 e 79 del regolamento n. 1408/71 si riferiscono solo agli assegni familiari per i figli a carico e non a quelli per il coniuge a carico. Questa tesi non è così ovvia. La nozione di « assegni familiari » (in francese « allocations familiales ») viene in particolare così definita nell'art. 1, lett. u), sub ii), del regolamento n. 1408/71:

« Le prestazioni periodiche in denaro concesse esclusivamente in funzione del numero ed eventualmente dell'età dei familiari ».

Data la sua genericità, questa definizione può comprendere anche prestazioni periodiche diverse da quelle per i figli a carico ed in particolare prestazioni periodiche per il coniuge a carico qualora l'importo di tali prestazioni venga determinato in funzione del numero dei familiari.

Un certo numero di argomenti basati sul testo fanno tuttavia ritenere che gli artt. 77 e 79 del regolamento n. 1408/71 non fanno alcun riferimento agli assegni per il coniuge a carico. Infatti nell'intestazione del titolo III, capitolo 8, così come nell'intestazione degli artt. 77 e 79 del regolamento n. 1408/71 si parla esplicitamente ed esclusivamente di « figli a carico ». Nel testo degli artt. 77 e 79 inoltre non viene menzionato alcun altro familiare che i figli. Un argomento decisivo si riscontra nella differenza che il regolamento opera tra « assegni familiari » e « prestazioni familiari ». Gli assegni per il coniuge a carico rientrano nella nozione di « prestazioni familiari » descritta all'art. 1, lett. u), sub i), del regolamento n. 1408/71 [9], ma non nella nozione più ristretta di assegni familiari. Gli artt. 72-76 del regolamento si applicano sia a queste prestazioni familiari sia agli assegni familiari. Gli assegni familiari di cui all'art. 77 riguardano per contro solo gli assegni familiari per titolari di pensione e taluni supplementi della pensione previsti per i loro figli.

11. La questione sopra esaminata non occupa tuttavia una posizione centrale nella presente causa. La questione pregiudiziale non è quindi di accertare se a un titolare di diritto a pensione come il Durighello *derivi* direttamente dagli artt. 77 e 79 del regolamento n. 1408/71 un diritto agli assegni familiari per il coniuge a carico. Il giudice nazionale non si limita a tale questione. Dal modo in cui la questione pregiudiziale è formulata risulta che a un titolare di diritto a pensione quale il Durighello, la cui *pensione* è stabilita in conformità alle disposizioni dell'art. 45, n. 1, del regolamento n. 1408/71, deriva il diritto agli *assegni* per il coniuge a carico esclusivamente dalla normativa italiana. Il giudice nazionale vuole solo sapere se gli artt. 77 e 79 del regolamento n. 1408/71 comportino che un titolare di diritto a pensione quale il Durighello *perda* tale diritto agli assegni.

9 — Ai sensi dell'art. 1, lett. u), sub i), del regolamento n. 1408/71 « il termine "prestazioni familiari" designa tutte le prestazioni in natura o in danaro destinate a compensare i carichi familiari nel quadro di una delle legislazioni previste dall'art. 4, n. 1, lett. h), esclusi gli assegni speciali di nascita di cui all'allegato II ».

12. Unitamente alla Commissione ritengo che nel diritto comunitario non si può trovare alcuna giustificazione per un rifiuto, quale quello dell'INPS, di versare al Durighello assegni per il coniuge a carico, qualora egli possa avervi diritto ai sensi della normativa italiana. Costituisce giurisprudenza consolidata della Corte il fatto che i regolamenti in materia di previdenza sociale dei lavoratori migranti

« non hanno istituito un regime comune di previdenza sociale, bensì hanno lasciato sussistere regimi distinti che hanno dato luogo a crediti distinti nei confronti di enti distinti contro i quali il destinatario delle prestazioni possiede diritti diretti a norma, vuoi del solo diritto nazionale, vuoi del diritto nazionale completato, se del caso, dal diritto comunitario » (punto 13 della motivazione della sentenza Rossi) [10].

Questa giurisprudenza chiarisce che le prestazioni di previdenza sociale spettanti ad un avente diritto quale il Durighello non sono dovute in primo luogo, e ancor meno esclusivamente, ai sensi del regolamento n. 1408/71. Il suo diritto a pensione deriva direttamente dalla normativa italiana, ma con il « completamento » previsto dal menzionato regolamento n. 1408/71. Questo « completamento » consiste nel fatto che l'ente italiano competente non può opporre al Durighello che quest'ultimo non ha compiuto esclusivamente in Italia i periodi di assicurazione cui la normativa italiana subordina l'acquisizione del diritto al versamento della pensione, ma deve tener conto anche dei periodi di assicurazione « francesi » e « tedeschi » del Durighello.

Quanto vale per il diritto a pensione vale anche per il diritto agli assegni familiari per il coniuge a carico previsto dalla normativa italiana. Anche questo diritto si basa sulla normativa nazionale pertinente. Questa normativa unisce tale diritto al diritto a pensione e ciò vale anche, come risulta dal modo in cui è formulata la questione pregiudiziale, nel caso di titolari di diritti a pensione, la cui pensione è calcolata come sopra esposto.

L'affermazione dell'INPS, secondo la quale il Durighello, poiché il suo diritto a pensione è determinato in applicazione delle « norme di totalizzazione » del regolamento n. 1408/71, potrebbe far valere solo il diritto a prestazioni di previdenza sociale esplicitamente previste nel regolamento n. 1408/71, è anch'essa erronea. Una tale conclusione si basa su una premessa erronea ed è incompatibile con il regolamento n. 1408/71 in quanto questo non ha istituito un regime comunitario di prestazioni, ma ha laciato sussistere le diverse disposizioni legislative nazionali.

13. Il fatto che il Durighello non possa perdere in base alle disposizioni del regolamento n. 1408/71 il suo diritto agli assegni familiari per il coniuge a carico, acquisito ai sensi della normativa italiana, risulta inoltre dalla giurisprudenza della Corte relativa all'art. 51 del Trattato CEE su cui è basato il regolamento.

10 — Sentenza 6 marzo 1979 (causa 100/78, Racc. pag. 831). V. anche sentenze 12 giugno 1980, Laterza, punto 8 della motivazione (causa 733/79, Racc. pag. 915), e 9 luglio 1980, Gravina, punto 7 della motivazione (causa 807/79, Racc. pag. 2205).

La Commissione al riguardo fa riferimento a quanto la Corte già nel 1964 ha dichiarato nella sentenza Van der Veen [11]:

« (...) l'art. 51 non consente invece di adottare mediante regolamento disposizioni in contrasto con le finalità in esso contemplate, finalità che mirano ad agevolare la libera circolazione dei lavoratori: l'eventuale diminuzione dei diritti di questi sarebbe quindi incompatibile con detto articolo ».

Nella soprammenzionata sentenza Rossi, in cui si trattava specificamente delle disposizioni del titolo III, capitolo 8, del regolamento n. 1408/71, la Corte ha dichiarato (punto 14 della motivazione):

« Salvo espressa eccezione conforme agli scopi del Trattato, la normativa comunitaria non può essere applicata in modo da privare il lavoratore migrante o i suoi aventi causa dei vantaggi attribuitigli da una parte delle leggi di uno Stato membro » [12].

Nel presente contesto non vedo nella normativa comunitaria, ed in particolare negli artt. 77 e 79 del regolamento n. 1408/71, un'espressa eccezione che potrebbe giustificare la perdita del diritto agli assegni familiari per il coniuge a carico, che ad un titolare di diritto a pensione quale il Durighello è attribuito in base alla normativa del suo Stato membro di residenza.

Conclusione

14. Propongo di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« Gli artt. 77 e 79 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, nella versione di cui all'allegato I del regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001, non ostano all'applicazione ad un avente diritto a pensione, residente in uno Stato membro, il cui diritto a pensione è stato determinato dall'ente competente di tale Stato membro tenendo conto dei periodi di assicurazione che egli ha compiuto in altri Stati membri, delle disposizioni nazionali in base alle quali un titolare di diritto a pensione ha diritto agli assegni familiari anche per il coniuge a carico ».

11 — Sentenza 15 luglio 1964 (causa 100/63, Racc. pag. 1108).

12 — V. anche le soprammenzionate sentenze Laterza (punto 8 della motivazione) e Gravina (punto 7 della motivazione).