CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 1° dicembre 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — In fatto

1. La causa nella quale presento le mie conclusioni fa seguito ad una domanda di pronunzia pregiudiziale della corte di cassazione francese. Più precisamente, si tratta di un secondo procedimento pregiudiziale nell'ambito di una controversia fra un lavoratore migrante italiano, il sig. Pinna (in prosieguo: il « ricorrente »), e la Caisse d'allocations familiales de la Savoie (in prosieguo: la « resistente »).

2. Il ricorrente sostiene di aver diritto, per i suoi due figli Sandro e Rosetta, ad assegni familiari che gli sono stati rifiutati per determinati periodi in cui i figli avevano soggiornato con la madre in Italia. Il rifiuto era basato, a quanto pare, sull'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 [1], che ha il seguente tenore:

« Il lavoratore subordinato soggetto alla legislazione francese ha diritto, per i familiari residenti nel territorio di uno Stato membro diverso dalla Francia, agli assegni familiari previsti dalla legislazione dello Stato nel cui territorio risiedono tali familiari; il medesimo deve soddisfare alle condizioni relative all'occupazione alle quali la legislazione francese subordina l'acquisto del diritto alle prestazioni ».

3. Con il primo rinvio pregiudiziale, alla Corte di giustizia era stato chiesto di pronunziarsi sulla validità di questa norma. Con sentenza 15 gennaio 1986 [2] essa statuiva quanto segue:

« 1) L'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 è invalido in quanto esclude la concessione di prestazioni familiari francesi ai lavoratori soggetti alla legge francese, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro.

2) L'accertata invalidità dell'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 non può essere invocata a sostegno di pretese riguardanti prestazioni relative a periodi anteriori alla data della presente sentenza se non dai lavoratori che, prima di tale data, abbiano proposto un ricorso giurisdizionale o presentato un reclamo equivalente ».

4. Nel presente procedimento, si chiede quali siano il contenuto e la portata del di-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, 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 1971, L 149, pag. 2, e, nella versione aggiornata risultante dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001/83, GU L 230 del 23. 8. 1983, pag. 6.

2 — Sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie, Racc. 1986, pag. 1 e seguenti.

spositivo della suddetta sentenza e quali siano ormai le norme da applicare.

5. Il giudice di rinvio ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

« 1) se la dichiarazione dell'invalidità dell'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 comporti la generalizzazione del sistema di erogazione delle prestazioni familiari definito al n. 1 dello stesso articolo o imponga, invece, l'adozione di nuove norme secondo la procedura prevista dall'art. 51 del trattato di Roma;

2) in quest'ultima ipotesi, quale sia il sistema da applicarsi ai lavoratori migranti soggetti alla legge francese durante il periodo transitorio ».

6. Secondo il giudice di rinvio, da una parte, il Consiglio dovrebbe adottare, in materia di previdenza sociale, statuendo all'unanimità su proposta della Commissione, i provvedimenti necessari per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, istituendo, in particolare, un sistema che consenta di garantire ai lavoratori migranti ed ai loro aventi diritto il pagamento delle prestazioni spettanti alle persone che risiedono nel territorio degli Stati membri; dall'altra, la Corte di giustizia ha ritenuto che il criterio del luogo di residenza non sia tale da garantire la parità di trattamento prescritta dall'art. 48 del trattato CEE e non possa quindi essere utilizzato in questo contesto [3].

7. Poiché, tuttavia, una normativa potrebbe venir adottata soltanto dal Consiglio, con deliberazione unanime su proposta della Commissione [4], sussisterebbe incertezza sulle disposizioni che regolano ormai la corresponsione delle prestazioni familiari ai lavoratori migranti soggetti alla legislazione francese e si dovrebbe lasciare alla Corte di giustizia la cura di precisare questo punto.

8. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte, i partecipanti hanno svolto una vasta gamma di argomenti. È stato sostenuto, ad esempio, che la sentenza emessa nella causa 41/84 ha creato un vuoto giuridico, che potrebbe essere colmato soltanto mediante un atto legislativo adottato dal Consiglio a norma dell'art. 51 del trattato CEE [5]. Per ovviare provvisoriamente a questa lacuna, vengono proposte quattro soluzioni diverse. Anzitutto, il governo francese presume in pratica che si possa continuare ad applicare il regime che era in vigore fino alla sentenza nella causa 41/84. Le autorità competenti sono state invitate ad attenersi provvisoriamente alla procedura originaria. Il governo francese ritiene possibile applicare, durante il periodo transitorio, in attesa di nuove disposizioni di diritto comunitario, la normativa francese. Un'altra soluzione è quella consistente nell'applicare il regolamento n. 3, facendo rivivere, in un certo senso, il regime giuridico esistente prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1408/71. Infine, secondo la Commissione, almeno provvisoriamente, dovrebbe applicarsi l'art. 73, n. 1, del suddetto regolamento. D'altro canto, molti degli interessati sostengono che si dovrebbe ormai avere una generalizzazione dell'art. 73, n. 1, mentre non vi è alcuna concreta necessità dell'emanazione di nuove norme per colmare un vuoto giuridico.

3 — Vedasi sentenza emessa nella causa 41/84, locuzione citata, punto 24 della motivazione.

4 — Dal fascicolo risulta che la Commissione ha presentato una proposta al riguardo soltanto il 2 febbraio 1988.

5 — Questo argomento è stato dedotto dalla resistente nella causa principale e dal governo francese.

9. Per una dettagliata esposizione dei fatti e degli argomenti svolti dai partecipanti al procedimento rimando alla relazione d'udienza.

B — In diritto

10. Il fatto che nella stessa causa principale sia già stato effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia non osta alla *ricevibilità* della domanda ora in esame. Da molto tempo la Corte ha dichiarato che i giudici nazionali, pur essendo vincolati dalla sua interpretazione, restano però liberi di stabilire se la pronunzia pregiudiziale abbia fornito loro lumi sufficienti oppure sia necessario un nuovo rinvio [6].

11. Le questioni formulate dal giudice a quo mirano espressamente a far stabilire se, dopo la dichiarazione dell'invalidità dell'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71, debba essere applicato il sistema di pagamento di cui al n. 1, o se il Consiglio sia tenuto all'emanazione di nuove norme. Solo per quest'ultima ipotesi viene formulata una questione relativa al sistema transitorio. Contemporaneamente, tuttavia, nella discussione sugli effetti della sentenza, vengono espressi dubbi sulla competenza della Corte di giustizia a determinare le norme applicabili, poiché l'ammettere tale competenza implicherebbe il riconoscimento di poteri normativi di cui la Corte di giustizia, in quanto organo giurisdizionale, non potrebbe disporre. Spetterebbe invece agli organi legislativi adottare i provvedimenti per l'esecuzione della sentenza.

6 — Vedsi sentenza 24 giugno 1969, causa 29/68, Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH/Hauptzollamt Saarbrücken, Racc. 1969, pag. 165, punto 3 della motivazione; vedasi anche sentenza 13 maggio 1981, causa 66/80, International Chemical Corporation SpA/Amministrazione delle finanze dello Stato, Racc. 1981, pag. 1191, punto 14 della motivazione.

12. In definitiva, la controversia si pone sullo sfondo di vari problemi, come quelli dell'applicazione del diritto, della sua interpretazione, del suo sviluppo da parte del giudice e della creazione di norme. Nel caso concreto, non si può pensare di procedere ad un'astratta delimitazione dell'ambito di competenza della Corte; si deve però, in base al diritto positivo, poter accertare la competenza della Corte a risolvere in modo vincolante le questioni pregiudiziali. Di conseguenza, il problema consiste nello stabilire se e in qual misura la determinazione del contenuto delle norme applicabili che viene chiesta alla Corte costituisca ancora interpretazione e quindi applicazione del diritto o se sia necessario un atto creativo di diritto, che la Corte non è competente ad emanare.

13. Prima di entrare nei dettagli, devo fare alcune osservazioni generali circa gli obblighi derivanti da una pronunzia pregiudiziale. Il trattato CEE non contiene alcuna disposizione espressa in proposito, a differenza dell'art. 176 dello stesso trattato, che, per il suo contenuto e la sua collocazione, riguarda i ricorsi per annullamento e per carenza. Il 1° comma di quest'articolo dispone che l'istituzione da cui emana l'atto annullato, o la cui astensione sia stata dichiarata contraria al trattato, è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia importa.

14. Questa disposizione può essere applicata per analogia, qualora la dichiarazione dell'invalidità di un atto comunitario abbia fatto sorgere una situazione giuridica analoga e sia necessario adottare provvedimenti. La Corte di giustizia, del resto, ha già avuto occasione di trarre questa conseguenza per il procedimento pregiudiziale. Essa ha più volte affermato — quasi sempre con la

stessa formula — che, mentre il trattato non stabilisce espressamente quali siano le conseguenze derivanti da una dichiarazione di invalidità pronunziata nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, gli artt. 174 e 176 contengono norme precise circa gli effetti dell'annullamento di un regolamento nell'ambito di un ricorso diretto. Su tale base, in vari procedimenti pregiudiziali, essa si è richiamata agli obblighi di agire risultanti, per le istituzioni comunitarie, da una sentenza della Corte [7].

15. Il parallelismo è tanto più giustificato in quanto anche una pronunzia pregiudiziale può comportare gli effetti di una sentenza di annullamento. Benché abbia come diretto destinatario solo il giudice che ha effettuato il rinvio, la sentenza che in un procedimento pregiudiziale accerti l'invalidità di un atto di una istituzione della Comunità s'impone anche agli altri giudici. Essa costituisce — secondo la giurisprudenza della Corte — un « motivo sufficiente » per « considerare invalido » tale atto [8].

16. La necessità di questa coerenza di metodo risulta dal principio dell'unità della giurisdizione. Ciò appare ancor più chiaramente se si tiene conto della più recente giurisprudenza della Corte sulla propria competenza esclusiva a dichiarare l'invalidità degli atti comunitari [9]. Se, per la valutazione della legittimità degli atti delle istituzioni, le impugnazioni nell'ambito del procedimento diretto e del procedimento pregiudiziale hanno funzioni complementari, la situazione non può essere sostanzialmente diversa per quanto riguarda le conseguenze di tale controllo giurisdizionale.

17. Il fatto che l'art. 176 del trattato CEE sia teoricamente applicabile a seguito di una pronunzia pregiudiziale non dice nulla, però, quanto al se, nel caso concreto, il ricorso a detta norma sia necessario. Tanto meno, a prescindere dalle circostanze del caso, l'applicazione di tale norma appare obbligatoria. L'obbligo di agire che incombe alle istituzioni può divenire rilevante soltanto là dove finisca la competenza della Corte a determinare il diritto applicabile e si crei una lacuna che debba essere colmata.

18. Ora, la competenza della Corte a definire o determinare il regime giuridico valido è molto ampia, come si desume d'altronde dalla giurisprudenza esistente. Nella causa 300/86 [10], la Corte ha espressamente fissato, ad esempio, il regime provvisorio, consistente nel mantenere in vita la situazione giuridica derivante dalla disposizione dichiarata invalida, estendendola a categorie colpite da una disparità di trattamento.

19. Si tratta ora di accertare se la sentenza emessa nella causa 41/84 abbia effettivamente prodotto un vuoto giuridico, che deve essere colmato mediante la creazione

7 — Sentenza 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, Albert Ruckdeschel & Co. e Hansa-Langerhaus Ströh & Co./Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe, Racc. 1977, pag. 1753; sentenza 19 ottobre 1977, cause riunite 124/76 e 20/77, Moulins et huileries de Pont-à-Mousson SA/Office national interprofessionnel des céréales; Société coopérative « Providence agricole de la Champagne »/Office national interprofessionnel des céréales, Racc. 1977, pag. 1795; sentenza 15 ottobre 1980, causa 4/79, Société coopérative « Providence agricole de la Champagne »/Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Racc. 1980, pag. 2823, punti 44 e 46 della motivazione; sentenza 15 ottobre 1980, causa 109/79, Maïseries de Beauce Sàrl/Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Racc. 1980, pag. 2883, punti 44 e 46 della motivazione; sentenza 15 ottobre 1980, causa 145/79, Roquette Frères SA/Stato francese (amministrazione doganale), Racc. 1980, pag. 2917, punti 51 e 53 della motivazione; sentenza pronunziata nella causa 66/80, locuzione citata, punto 16 della motivazione.

8 — Sentenza pronunziata nella causa 66/80, locuzione citata, punto 13 della motivazione; sentenza pronunziata nella causa 112/83, Société des produits de maïs SA/Administration des douanes et droits indirects, Racc. 1985, pag. 719, punto 16 della motivazione.

9 — Sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Ammersbek/Hauptzollamt Lübeck-Ost, Racc. 1987, pag. 4199.

10 — Sentenza 29 giugno 1988, causa 300/86, Luc Van Landschoot/NV Mera, Racc. 1988, pag. 3443, punto 3 del dispositivo.

di nuove norme, o se le norme da applicare non si possano ricavare da una ragionevole valutazione della stessa sentenza.

20. Nel primo punto del dispositivo della sentenza nella causa 41/84 la Corte ha dichiarato: « L'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 è invalido in quanto esclude la concessione di prestazioni familiari francesi ai lavoratori soggetti alla legge francese, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro ». Questa formulazione implica una delimitazione sostanziale della norma invalida. Né si può concludere diversamente in base alla motivazione [11]. In proposito, si deve tener presente che la Corte non ha scelto, per l'appunto, una formula semplice e più concisa, come, ad esempio, « l'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 è invalido ». Il fatto che la Corte, tuttavia, sia partita dal presupposto dell'invalidità del n. 2 nel suo complesso risulta dal secondo punto del dispositivo, in cui vengono definiti gli effetti della sentenza per il passato. Questo punto ha il seguente tenore: « L'accertata invalidità dell'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 non può essere invocata a sostegno di pretese (...) ».

21. Se si ammette che l'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 costituisce una deroga alla regola generale dell'art. 73, n. 1, di detto regolamento, considerazioni fondate sulla teoria del diritto porterebbero a ritenere che ormai si applica in tutti i casi la norma di base. Contro questa conclusione vengono però sollevate due obiezioni. In primo luogo, il n. 1 e il n. 2 dell'art. 73 del regolamento si riferirebbero a due diversi campi d'applicazione, poiché nel n. 1 si parla di « prestazioni familiari », mentre il n. 2 riguarda gli « assegni familiari ». In secondo luogo, la deroga prevista nel n. 1 alla regola stabilita per qualsiasi « Stato membro diverso dalla Francia » avrebbe conservato la sua validità.

22. a) Esaminerò anzitutto la prima di queste obiezioni. Tanto per la nozione di « prestazioni familiari » quanto per l'espressione « assegni familiari », l'art. 1 del regolamento n. 1408/71 contiene una definizione legale. L'art. 1, lett. u), sub i) e ii), ha il seguente tenore: « i) 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 all'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), esclusi gli assegni speciali di nascita di cui all'allegato II »; « ii) il termine " assegni familiari " designa le prestazioni periodiche in danaro concesse esclusivamente in funzione del numero ed eventualmente dell'età dei familiari ».

23. Il summenzionato art. 4, n. 1, lett. h), che è costituito da un'unica espressione le « prestazioni familiari », non contiene alcuna restrizione, poiché stabilisce unicamente che le « prestazioni familiari » sono un tipo di prestazioni cui si applica il regolamento. Così pure, l'allegato I, dal punto di vista degli « assegni familiari » in quanto prestazioni *periodiche* in danaro, non determina alcuna restrizione del campo di applicazione. Perciò, l'art. 1, lett. u), sub i), può leggersi come segue: « il termine " prestazioni familiari " designa tutte le prestazioni in natura o in danaro destinate a compensare i carichi familiari (...) ».

11 — Sentenza emessa nella causa 41/84, locuzione citata, pag. 25, punti da 21 a 25 della motivazione.

24. Diventa così evidente che gli « assegni familiari » sono soltanto *una* categoria di prestazioni familiari. Prestazioni familiari e assegni familiari non sono due cose diverse, ma si trovano in un rapporto di concetto generale a concetto speciale. Ora, da ciò deriva che anche il rapporto fra il n. 1 e il n. 2 dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71 è, dal punto di vista sostanziale, quello fra norma generale e disposizione speciale.

25. L'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71, nella versione originariamente vigente, conteneva due deroghe di diversa natura alla norma di base stabilita dall'art. 73, n. 1, dello stesso regolamento, e cioè, dal punto di vista materiale, la limitazione agli assegni familiari e, dal punto di vista territoriale, la limitazione ai lavoratori « soggetti alla legislazione francese, per i familiari residenti in uno Stato membro diverso dalla Francia ». Di conseguenza il n. 1 dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71 costituisce la regola rispetto all'eccezione rappresentata dal n. 2. Se le due suddette deroghe vengono a cadere, com'è stato deciso dalla Corte di giustizia, non possono esservi dubbi quanto alla generalizzazione dell'art. 73, n. 1.

26. b) Passo ora — come ho già accennato — all'esame degli argomenti testuali basati sulla formulazione dell'art. 73, n. 1, del regolamento.

27. È esatto che la Corte di giustizia non ha espressamente dichiarato invalida l'espressione « Stato membro diverso dalla Francia ». Da ciò, a prima vista, si potrebbe dedurre che queste parole restano in vigore. Come sarà dimostrato, tuttavia, una siffatta interpretazione non corrisponde né al contenuto del dispositivo della sentenza, né al sistema della parte ancora valida dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71.

28. Un argomento formale contro l'ipotesi che l'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71 sia rimasto in vigore nella sua integralità potrebbe essere la circostanza che la Corte non è stata interpellata circa la validità di questa norma. Al contenuto sostanziale della sentenza sembrano tuttavia corrispondere piuttosto le seguenti considerazioni: come ho già dimostrato, nella sentenza in causa 41/84 la Corte ha dichiarato invalido nella sua portata sostanziale l'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71. Dalla motivazione si desume che il dualismo del sistema è stato appunto uno dei criteri d'invalidità della norma, oltre alla violazione del principio della parità di trattamento. Il dualismo in questione consisteva nel fatto che il criterio di collegamento scelto nell'art. 73, n. 1, era quello del paese di occupazione, mentre nel solo caso delle deroghe di cui al n. 2 valeva il criterio del paese di residenza. Se si lasciasse sussistere la formula derogatoria dell'art. 73, n. 1, si continuerebbe ad avere un sistema dualista, la cui concreta configurazione non potrebbe più desumersi, tuttavia, dal testo del regolamento. La sentenza pronunziata nella causa 41/84 riguarda anche la formula controversa dell'art. 73, n. 1, nella misura in cui questa non è che un riferimento alle deroghe previste dal n. 2, dichiarato invalido.

29. Una siffatta interpretazione teleologica delle sentenze della Corte è senz'altro opportuna e del resto abituale. Nella causa 130/79 [12], ad esempio, che verteva anch'essa

12 — Sentenza 12 giugno 1980, causa 130/79, Express Dairy Foods Limited/Intervention Board for Agricultural Produce, Racc. 1980, pag. 1887.

sulle conseguenze di un atto giuridico dichiarato invalido, la Corte ha cominciato con l'esaminare i motivi dell'invalidità per constatare poi che altri regolamenti, di contenuto identico a quello della norma dichiarata invalida, erano anch'essi invalidi. Nella sentenza relativa alla causa 33/84 [13], la Corte ha perfino ammesso la tacita caducazione di un regolamento. Anche in quel caso, secondo lo spirito di una sentenza precedente, l'invalidità si estendeva ai regolamenti connessi, per contenuto, alla norma invalida.

30. Una valutazione diversa da quella secondo cui il dispositivo della sentenza emessa nella causa 41/84 implica una siffatta tacita dichiarazione d'invalidità potrebbe ammettersi soltanto qualora si parta dal presupposto che l'art. 73, n. 1, non può essere considerato come la norma di base per la deroga di cui al n. 2. L'unica interpretazione possibile sarebbe allora la seguente: l'art. 73, n. 1, stabilisce una norma di coordinamento per le prestazioni familiari, che vale per tutti gli Stati membri *tranne la Francia.* Esclusivamente in materia di assegni familiari sarebbe stata dettata, nel n. 2, una specifica norma costitutiva per la Francia.

31. Per vari motivi, tuttavia, questo quadro non è convincente. Anzitutto, non si vede alcuna ragione obiettiva per cui la Francia sarebbe totalmente esclusa dal coordinamento comunitario per le prestazioni familiari. Inoltre, in tal caso, sarebbe esistito un vuoto giuridico anche quando l'art. 73, n. 2, era valido. Le prestazioni familiari diverse dagli assegni familiari non sarebbero state affatto prese in considerazione. Non si può seriamente sostenere che il legislatore comunitario abbia voluto creare una tale lacuna. Anche ammesso che il vuoto giuridico si fosse prodotto per errore, lo si sarebbe dovuto colmare per via di interpretazione giurisdizionale evolutiva in senso conforme al sistema.

32. Proprio perché il regolamento n. 1408/71 è un testo di coordinamento, che non crea in modo autonomo particolari diritti, bensì determina il criterio di collegamento per la legge applicabile, non avrebbe senso escludere dal campo d'applicazione della normativa una parte delle prestazioni familiari francesi. Una siffatta esclusione sarebbe già di per sé in contrasto col principio comunitario della parità di trattamento.

33. La teoria sviluppata in udienza dal rappresentante del ricorrente circa l'interpretazione della sentenza nella causa 41/84 sembra, in realtà, basarsi sull'ipotesi che ho testé scartato. Pur se commenta e confronta, nelle sue osservazioni, i singoli passi della sentenza e del testo del regolamento, egli non tiene conto delle formule usate dalla Corte nella sua pronunzia. Nella sentenza in causa 41/84, infatti, la Corte è manifestamente partita dal presupposto che il criterio di collegamento relativo alle prestazioni familiari abbia portata generale e si applichi anche alla Francia. Al punto 25 della motivazione, essa indica già che l'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 è invalido in quanto esclude la concessione di *prestazioni familiari francesi* ai lavoratori soggetti alla legge francese, per i loro familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro. Le stesse parole si ritrovano nel primo punto del dispositivo. Questa formulazione ha senso soltanto qualora si consideri che la

13 — Sentenza 22 maggio 1985, causa 33/84, Fragd SpA/Amministrazione delle finanze dello Stato, Racc. 1985, pag. 1605, punto 13 della motivazione.

concessione di prestazioni familiari francesi ai lavoratori soggetti alla legislazione francese costituisce la regola e che è invalida soltanto la norma che prevede, per gli assegni familiari, una deroga a detta regola.

34. La norma di base contenuta nell'art. 73, n. 1, e che si deve quindi applicare, risponde anche all'esigenza, sottolineata dalla Corte, di una efficace norma di coordinamento. Essa è conforme al principio comunitario della parità di trattamento, che si riflette negli artt. 7 e 48 del trattato CEE. Per quanto riguarda il campo di applicazione del regolamento n. 1408/71, il divieto di discriminazione posto dal diritto comunitario è specificamente richiamato nell'art. 3 del regolamento, il quale recita: « Le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni del presente regolamento sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato (...) ».

35. Il mantenimento in vigore dell'art. 73, n. 1, nella sua completa formulazione, con le conseguenze giuridiche sopra descritte, sarebbe certamente in contrasto anche con l'art. 51, lett. b), del trattato CEE, che garantisce ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto il pagamento delle prestazioni (di uno Stato membro) alle persone residenti nei territori degli (altri) Stati membri.

36. L'art. 73, n. 1, nella versione modificata sarebbe invece conforme non solo ai principi già sanciti dal trattato CEE, ma anche alle disposizioni generali del regolamento n. 1408/71. Esso rispetterebbe, oltre al principio della parità di trattamento di cui all'art. 3, anche quanto disposto dall'art. 13, secondo cui il lavoratore al quale si applica il regolamento è soggetto alla legislazione di un solo Stato membro [14], che è di regola lo Stato di occupazione [15].

37. Le poche deroghe al criterio dello Stato di occupazione previste dallo stesso regolamento, come, ad esempio, per il regime pensionistico o per i lavoratori frontalieri, non consentono di rimettere in dubbio la regola considerata applicabile nella presente fattispecie. Al contrario, tanto il chiaro tenore letterale dell'art. 13 quanto lo spirito del regolamento depongono per una soluzione nel senso indicato. Le *prestazioni* familiari sono dovute al lavoratore che fa valere i propri diritti presso l'ente competente, e precisamente nello Stato in cui, d'altronde, egli paga anche le *imposte* e i *contributi previdenziali*. Le deroghe al criterio dello Stato di occupazione in favore del criterio dello Stato di residenza sono, invece, dovute spesso anche al fatto che, di regola, l'ente al quale ci si deve rivolgere è quello presso il quale sono stati versati contributi. Una siffatta deroga non sarebbe giustificata nel caso in esame.

38. A questo punto, dopo aver presentato la generale applicazione dell'art. 73, n. 1, come la soluzione derivante dalla sentenza nella causa 41/84, resta da esaminare l'obiezione formulata dal governo francese e dalla resistente nella causa principale, secondo cui la generalizzazione del sistema stabilito nell'art. 73, n. 1, sarebbe in contrasto col principio dell'unanimità sancito dall'art. 51 del trattato CEE.

39. Questa tesi non può essere accolta. Ai sensi dell'art. 4 del trattato, l'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata

14 — Vedasi art. 13, 1° comma, del regolamento.

15 — Vedasi art. 13, 2° comma, lett. a), del regolamento.

dalle istituzioni indicate nella stessa norma; a tal fine, ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal trattato. Alla Corte di giustizia, l'art. 177, 1° comma, attribuisce la competenza a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione del trattato.

40. È questo, e nient'altro, che la Corte ha fatto con la sua pronuncia del 15 gennaio 1986,

dichiarando che « tale criterio (cioè quello dell'art. 73, n. 2: luogo di residenza dei familiari) non è tale da garantire la parità di trattamento prescritta dall'art. 48 del trattato (...) », essa ha interpretato il trattato; constatando che « ne consegue che l'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71 è invalido », essa si è poi pronunciata sulla validità di un atto di un'istituzione.

41. Infine, quando annulla un regolamento, la Corte di giustizia può indicare quali effetti vanno considerati definitivi. Ciò vale, per analogia, nel caso di sentenze emesse in un procedimento a norma dell'art. 177 [16]. La Corte non fa che questo, quando indica che la disciplina dell'art. 73, n. 1, del regolamento n. 1408/71 è quella che continua ad applicarsi, dopo la caducazione del n. 2. L'argomento secondo cui la Corte ecederebbe in tal modo i limiti della propria competenza è quindi infondato e dev'essere disatteso.

42. Si potrebbe giungere allo stesso risultato in base a considerazioni attinenti alla teoria o alla filosofia del diritto, ma considerazioni del genere presenterebbero per forza di cose una connotazione personale. Perciò non ritengo necessario esporvele. Il testo del trattato, vincolante per noi tutti, costituisce una base sufficiente.

43. Naturalmente — lo dico anche se è ovvio — la generalizzazione dell'art. 73, n. 1, non limita affatto la competenza del Consiglio e della Commissione a modificare le norme vigenti. Non si è quindi in alcun modo costretti a mantenere in vigore il principio sancito dall'art. 73, n. 1. Il Consiglio può senz'altro cercare un'altra soluzione, ed anzi, a quanto pare, lo sta facendo. L'unica cosa ch'esso non può fare è la seguente: applicare il criterio di cui all'art. 73, n. 2, poiché questo non è atto a garantire la parità di trattamento prescritta dal trattato.

44. Per concludere, è necessario fare ancora una considerazione in merito agli artt. 60 e 220 dell'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, che sono stati richiamati nella discussione, anche se, a mio avviso, queste norme non hanno alcuna incidenza diretta sulle questioni da risolvere nella fattispecie. Questi due articoli contengono, rispettivamente per la Spagna e per il Portogallo, un rinvio all'art. 73 del regolamento n. 1408/71. In particolare, il rinvio, fra l'altro, all'art. 73, n. 2, e la disposizione secondo cui esso si applica per analogia creano un regime transitorio, vigente sino alla fine del 1988. D'altro canto, a differenza dell'art. 73 del regolamento, le disposizioni degli atti di adesione non sono soggette al sindacato di legittimità della Corte di giustizia e la loro validità non può essere valutata, nell'ambito del controllo giurisdizionale, alla stregua dei

16 — Sentenza emessa nella causa 4/79, locuzione citata, punti 44 e 46 della motivazione; sentenza emessa nella causa 109/79, locuzione citata, punti 44 e 46 della motivazione; sentenza emessa nella causa 145/79, locuzione citata, punti 51 e 53 ella motivazione.

principi del trattato CEE, poiché hanno, in quanto diritto comunitario primario, lo stesso rango del trattato [17].

45. Per quanto riguarda il rinvio che gli artt. 60 e 220 dell'atto di adesione fanno all'art. 99 del regolamento n. 1408/71 per l'attuazione, anche relativamente agli Stati iberici, di un sistema uniforme da instaurare ai sensi di questa norma, dirò che mi sembra necessario un atto degli organi legislativi comunitari. Il regime dell'art. 73, n. 1, dichiarato generalmente applicabile in occasione della causa Pinna, deve la sua validità ad una procedura che si colloca ad un rango inferiore a quello dell'atto di adesione e non corrisponde nemmeno al metodo per l'instaurazione d'una « soluzione uniforme » previsto dallo stesso atto di adesione.

46. Le precedenti considerazioni sono comunque teoriche sotto un duplice profilo, e cioè sia perché gli artt. 60 e 220 dell'atto di adesione sono del tutto irrilevanti per l'applicazione del diritto nella causa Pinna, sia perché da queste stesse disposizioni risulta che il regime transitorio scade alla fine del 1988.

47. Le spese sostenute dai governi francese, italiano, portoghese e greco, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, non sono ripetibili. Per le parti nella causa di merito, il procedimento dinanzi alla Corte ha carattere incidentale; spetta quindi al giudice di rinvio statuire sulle spese.

C — Conclusione

48. In base a quanto precede, propongo che le questioni sottoposte alla Corte vengano risolte come segue:

« A seguito della caducazione, con la sentenza emessa nella causa 41/84, dell'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71, il sistema generale contemplato dall'art. 73, n. 1, dello stesso regolamento si applica anche alla Francia. Tale sistema si applica senza restrizioni, finché gli organi legislativi comunitari non facciano uso del loro potere di modifica. Di conseguenza, l'art. 73, nn. 1 e 2, dev'essere letto come segue:

Il lavoratore subordinato 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 quest'ultimo. »

17 — Vedasi, anche, sentenza 28 aprile 1988, cause riunite 31 e 35/86, SA Laisa e a./Consiglio, Racc. 1988, pag. 2285.