Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIILO JÄÄSKINEN
presentate il 24 maggio 2012 [1]

Causa C-62/11

Land Hessen
contro
Florence Feyerbacher

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Hessisches Landessozialgericht (Germania)]

«Privilegi e immunità dell'Unione — Natura giuridica dell'Accordo sulla sede della Banca centrale europea — Contratto di diritto pubblico — Assenza di effetti erga omnes — Statuto del Sistema europeo di banche centrali — Articolo 36, paragrafo 1 — Condizioni di impiego dei dipendenti della Banca centrale europea — Non esclusività — Applicabilità ai dipendenti della Banca centrale europea delle disposizioni del diritto previdenziale tedesco che prevedono la concessione di prestazioni di sicurezza sociale a tali dipendenti — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articolo 34 — Diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale»

I – Introduzione

1. La Repubblica federale di Germania ha facoltà di concedere prestazioni di sicurezza sociale ai dipendenti della Banca centrale europea? È questa, in sostanza, la questione sottoposta alla Corte dallo Hessisches Landessozialgericht (Germania).

2. Il giudice del rinvio si interroga più precisamente, da un lato, sulla natura giuridica dell'accordo concluso il 18 settembre 1998 tra il governo tedesco e la Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE») sulla sede di tale istituzione (in prosieguo: l'«Accordo sulla sede») [2]. Dall'altro, esso sottolinea la necessità di definire la portata delle condizioni di impiego dei dipendenti della BCE, tenuto conto dell'articolo 36, paragrafo 1, del protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (in prosieguo: lo «statuto del SEBC») [3].

3. Le questioni pregiudiziali sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone la sig.ra Feyerbacher, agente della BCE di nazionalità tedesca domiciliata in Germania, al Land Hessen in relazione al diniego di quest'ultimo di concederle un'indennità per congedo parentale.

4. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte quindi, da una parte, sulla natura giuridica dell'Accordo sulla sede, e in particolare sulla questione se esso si ricolleghi o meno al diritto dell'Unione. Dall'altro, essa solleva la questione se l'articolo 15 dell'Accordo sulla sede – che, in forza dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, esclude l'applicazione delle disposizioni sostanziali

1 — Lingua originale: il francese.

2 — BGBl. 1998 II, pag. 2745. La versione tedesca, l'unica facente fede, dell'Accordo sulla sede è disponibile anche sul sito Internet della BCE, unitamente ad una traduzione in inglese.

3 — Si tratta del protocollo n. 4 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 230).

e processuali del diritto del lavoro e previdenziale della Repubblica federale di Germania alle condizioni di impiego dei dipendenti della BCE, stabilite dal consiglio direttivo della BCE [4] (in prosieguo: le «CDI») – costituisca una norma di conflitto la quale osti a che detto Stato membro conceda ai dipendenti della BCE che risiedono nel suo territorio, sul fondamento del principio di territorialità, prestazioni familiari, quale l'indennità per congedo parentale, previste dalla sua normativa nazionale.

5. A tale proposito, sottolineo che l'elemento chiave del caso di specie risiede nella questione se, ed eventualmente in quale misura, la Repubblica federale di Germania conservi, in forza dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, la facoltà di applicare la propria normativa nazionale ai fini della concessione di prestazioni di sicurezza sociale ai dipendenti della BCE dirette ad integrare quelle previste dalle CDI.

II – Ambito normativo

A – *Diritto dell'Unione*

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

6. Il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale è garantito dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [5]. Tale disposizione così recita:

«1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

2. Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

(…)».

2. Lo statuto del SEBC

7. Le operazioni esterne della BCE sono definite all'articolo 23. Essa può in particolare «stabilire relazioni con banche centrali e istituzioni finanziarie di paesi terzi e, se del caso, con organizzazioni internazionali».

8. A termini dell'articolo 24, dal titolo «Altre operazioni», in aggiunta alle operazioni derivanti dall'assolvimento dei propri compiti, la BCE può «effettuare operazioni per i [suoi] scopi amministrativi e per il proprio personale».

4 — Sul fondamento dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, in data 9 giugno 1998 il consiglio direttivo della BCE ha adottato le condizioni di impiego del personale della BCE (GU 1999, L 125, pag. 32), modificate a più riprese. Le condizioni di impiego non sono state pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Tuttavia, esse sono accessibili al pubblico in inglese sul sito Internet della BCE.

5 — Per scrupolo di chiarezza, sebbene l'Accordo sulla sede sia stato concluso anteriormente e la prestazione controversa nella causa principale riguardi un periodo integralmente anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il contesto normativo è costituito dai testi di diritto primario nella versione posteriore a tale data. Infatti, a parte la Carta, che a seguito dell'entrata in vigore di detto Trattato ha acquisito efficacia vincolante, le disposizioni pertinenti ai fini della mia analisi sono rimaste in gran parte identiche a quelle vigenti prima di tale data.

9. L'articolo 35, paragrafi 1 e 4, dello statuto del SEBC dispone quanto segue:

«35.1. Gli atti o le omissioni della BCE sono soggetti ad esame o interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea nei casi ed alle condizioni stabiliti dai trattati (…).

(…)

35.4. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto privato o di diritto pubblico stipulato dalla BCE o per suo conto».

10. Ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, il «consiglio direttivo, su proposta del comitato esecutivo, stabilisce le condizioni di impiego dei dipendenti della BCE».

11. L'articolo 39 di detto statuto prevede quanto segue:

«La BCE beneficia sul territorio degli Stati membri dei privilegi e delle immunità necessari per l'assolvimento dei propri compiti, alle condizioni previste dal protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea».

3. Il Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea

12. A termini dell'articolo 14 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea [6]:

«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione delle istituzioni interessate, stabiliscono il regime di previdenza sociale applicabile ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione».

13. L'articolo 22, primo comma, di detto protocollo prevede che quest'ultimo si applica alla BCE, ai membri dei suoi organi e al suo personale, senza pregiudizio delle disposizioni dello statuto del SEBC.

4. L'Accordo sulla sede

14. Secondo il quinto comma del preambolo dell'Accordo sulla sede, quest'ultimo è inteso a definire i privilegi e le immunità della BCE nella Repubblica federale di Germania conformemente al Protocollo sui privilegi e sulle immunità [7].

15. L'articolo 15 di detto accordo, dal titolo «Inapplicabilità del diritto del lavoro e previdenziale tedesco», dispone quanto segue:

«In forza dell'articolo 36 [dello statuto del SEBC], le condizioni di impiego dei membri del consiglio direttivo e dei dipendenti non soggiacciono alle norme sostanziali e processuali del diritto del lavoro e previdenziale della Repubblica federale di Germania».

16. L'articolo 21 dell'Accordo sulla sede prevede che, in caso di divergenze tra la Repubblica federale di Germania e la BCE in merito all'interpretazione o all'applicazione di detto accordo, ciascuna delle parti può adire la Corte in forza dell'articolo 35, paragrafo 4, dello statuto del SEBC.

6 — Si tratta del protocollo n. 7 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 266; in prosieguo: il «Protocollo sui privilegi e sulle immunità»).

7 — Al momento della firma di detto accordo, si trattava più precisamente del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965 (GU 1967, n. 152, pag. 13), nella versione allegata ai Trattati CE ed Euratom.

5. Le disposizioni delle CDI

17. L'ambito di applicazione ratione personae delle CDI [8] è definito nella prima parte delle stesse, intitolata «Disposizioni generali». Ai sensi dell'articolo 1 delle CDI:

«(…) si intende per "dipendente" [della BCE] chiunque abbia firmato un contratto di lavoro con il quale gli sia stato assegnato un posto nell'ambito della BCE a tempo indeterminato o a tempo determinato per un periodo superiore a un anno, e abbia assunto le proprie funzioni».

18. L'articolo 9, contenuto nella seconda parte delle CDI, intitolata «Rapporti di lavoro», così recita:

«a) I rapporti di lavoro tra la BCE ed i suoi dipendenti sono disciplinati dai contratti di lavoro stipulati in conformità con le presenti condizioni di impiego (…).

(…)

c) Le condizioni di impiego non sono soggette ad alcun diritto nazionale particolare. La BCE applica: i) i principi generali del diritto comuni agli ordinamenti degli Stati membri; ii) i principi generali del diritto comunitario (…) e iii) le disposizioni contenute nei regolamenti e nelle direttive (…) in materia di politica sociale (…)».

19. La terza parte delle CDI è intitolata «Retribuzione di base, prestazioni e indennità». L'articolo 21 precisa, a proposito delle prestazioni e delle indennità – vale a dire l'assegno di famiglia, l'indennità per figlio a carico, l'indennità di dislocazione, l'indennità scolastica e l'indennità prescolastica – previste agli articoli 15-20 delle CDI, che «tali prestazioni sono complementari a tutte le altre prestazioni della stessa natura provenienti da altra fonte». I dipendenti della BCE sono inoltre tenuti a chiedere e a dichiarare «tali prestazioni e indennità che vengono dedotte da quelle dovute dalla BCE».

20. Nella quarta parte delle CDI, intitolata «Prestazioni connesse all'assunzione e alla cessazione delle funzioni», figura l'articolo 24, il quale precisa che le prestazioni di cui agli articoli 22 e 23 sono complementari rispetto a «tutte le altre prestazioni della stessa natura provenienti da altra fonte». I dipendenti della BCE sono inoltre tenuti a chiedere e dichiarare «tali prestazioni, che vengono dedotte da quelle dovute dalla BCE».

21. Secondo l'articolo 29 delle CDI, contenuto nella quinta parte delle stesse, intitolata «Orario di lavoro e congedi», i dipendenti della BCE «hanno diritto ad un congedo parentale non retribuito rispondente quanto meno alle condizioni di cui alla direttiva 96/34/CE [9]».

22. La sesta parte delle CDI è intitolata «Sicurezza sociale». Tale parte contiene le norme che disciplinano, inter alia, la retribuzione in caso di assenza per malattia o infortunio, l'assegno di invalidità e l'assicurazione contro la malattia e gli infortuni.

23. Detta sesta parte contiene inoltre le disposizioni relative alle prestazioni, vale a dire l'indennità mensile di disoccupazione, gli assegni familiari ed una copertura attraverso i regimi di assicurazione malattia e di assicurazione contro gli incidenti della BCE, cui hanno diritto i dipendenti rimasti disoccupati in seguito alla risoluzione del loro rapporto di lavoro con la BCE. Tuttavia, dall'articolo 36 delle CDI risulta che tali «prestazioni sono complementari rispetto a qualsiasi altra prestazione della stessa natura proveniente da altra fonte». I dipendenti della BCE sono inoltre tenuti a chiedere e a dichiarare «tali prestazioni, che vengono dedotte da quelle dovute dalla BCE».

8 — Traduzione libera della versione inglese disponibile sul sito Internet della BCE.

9 — Direttiva del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU L 145, pag. 4).

B – *Diritto nazionale*

24. Ai sensi dell'articolo 1, primo comma, della legge tedesca del 5 dicembre 2006 relativa all'indennità e al congedo parentale (Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit; in prosieguo: il «BEEG») [10],

«Ha diritto all'indennità per congedo parentale chi

1. ha la residenza o il proprio domicilio abituale in Germania,

2. vive insieme al proprio figlio in un nucleo familiare,

3. accudisce ed educa personalmente il figlio stesso e

4. non esercita alcuna attività o alcuna attività lavorativa a tempo pieno».

25. L'articolo 1, secondo comma, paragrafo 3, della medesima legge riguarda il caso dell'esercizio di un'attività al di fuori della Germania:

«Ha altresì diritto all'indennità per congedo parentale chi, senza soddisfare uno dei requisiti del primo comma, paragrafo 1,

(…)

3. sia in possesso della cittadinanza tedesca e sia impiegato soltanto temporaneamente presso un'istituzione internazionale o sovranazionale, in modo particolare il personale collocato fuori ruolo ai sensi delle direttive sul distacco del governo federale, o chi (…) accetti temporaneamente un'attività distaccata all'estero (…)».

26. Per quanto riguarda la presa in considerazione di prestazioni equivalenti, l'articolo 3, terzo comma, primo periodo, del BEEG prevede quanto segue:

«Le prestazioni equivalenti all'indennità per congedo parentale a cui una persona abbia diritto, ai sensi dell'articolo 1, al di fuori della Germania o nei confronti di un'istituzione internazionale o sovranazionale, vengono dedotte dalla citata indennità qualora siano attribuite per lo stesso periodo di tempo e non siano applicabili i regolamenti emanati in base al Trattato che istituisce la Comunità europea».

III – Controversia principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

27. La sig.ra Feyerbacher è cittadina tedesca e risiede in Germania, dove ha esercitato un'attività professionale prima di essere assunta presso la BCE. A tale ultimo titolo essa percepisce una retribuzione soggetta all'imposta comunitaria, rientra nell'ambito del regime applicabile ai dipendenti della BCE previsto dalle CDI e non è coperta dal sistema di previdenza sociale tedesco.

28. Poiché le CDI non prevedono le indennità per congedo parentale, a seguito della nascita della figlia, sopravvenuta il 5 settembre 2008, la sig.ra Feyerbacher chiedeva alle autorità tedesche il versamento dell'indennità per congedo parentale in forza dell'articolo 1, primo comma, del BEEG, in considerazione della retribuzione ad essa corrisposta dalla BCE o, in subordine, dell'indennità minima legale di EUR 300 mensili.

10 — BGBl. 2006 I, pag. 2748.

29. A sostegno della sua domanda, la sig.ra Feyerbacher dichiarava di soddisfare i requisiti a tal fine prescritti dall'articolo 1, primo comma, del BEEG, poiché risiedeva in Germania, dove educava sua figlia e, nel periodo rilevante per la prestazione, non aveva esercitato alcuna attività lavorativa a tempo pieno.

30. Con decisioni del 4 dicembre 2008 e dell'8 gennaio 2009, in risposta al reclamo della sig.ra Feyerbacher, il Land Hessen rigettava la richiesta, con la motivazione che, in ossequio alle disposizioni del Protocollo sui privilegi e sulle immunità e all'articolo 15 dell'Accordo sulla sede, alla sig.ra Feyerbacher si applica il diritto dell'Unione e non il diritto del lavoro o previdenziale tedesco. Pertanto, in linea di principio, i dipendenti della BCE non avrebbero diritto alle indennità per congedo parentale. Oltre a ciò, l'autorità in questione osservava che la sig.ra Feyerbacher non era più soggetta ad imposta in Germania.

31. La sig.ra Feyerbacher proponeva un ricorso contro dette decisioni dinanzi al Sozialgericht Frankfurt (giudice di primo grado competente in materia previdenziale). A sostegno del suo ricorso, essa faceva anche valere che l'Accordo sulla sede era stato stipulato molto prima dell'entrata in vigore del BEEG e che, pertanto, non poteva discenderne alcuna esclusione del diritto alle indennità per congedo parentale. Inoltre, poiché essa ha un semplice rapporto di lavoro a tempo determinato con la BCE, si tratterebbe di un'attività temporanea ai sensi dell'articolo 1, secondo comma, paragrafo 3, del BEEG. A suo parere, dovrebbe essere tenuto in considerazione anche l'articolo 3, terzo comma, del BEEG, il quale prevede il caso in cui devono essere scomputate dalle indennità per congedo parentale tedesche le prestazioni equiparabili erogate all'interessato, all'estero, da un'istituzione internazionale o sovranazionale.

32. Con sentenza del 30 settembre 2009 il Sozialgericht Frankfurt ha accolto il ricorso ed annullato le decisioni del 4 dicembre 2008 e dell'8 gennaio 2009. Secondo detto giudice, la sig.ra Feyerbacher soddisfa i requisiti per fruire della prestazione controversa, quali stabiliti dall'articolo 1, primo comma, del BEEG.

33. Il Sozialgericht Frankfurt ha ritenuto che solo una specifica disposizione di legge possa escludere una categoria di persone dal beneficio delle prestazioni del BEEG. Esso ha tuttavia considerato che l'articolo 15 dell'Accordo sulla sede non rappresenta una tale disposizione, dato che il diritto all'indennità per congedo parentale non attiene alle condizioni di impiego dei dipendenti della BCE disciplinate da detto articolo. Inoltre, l'esclusione dalle prestazioni non sarebbe giustificata nel caso della sig.ra Feyerbacher, in quanto la BCE non offre ai suoi collaboratori alcuna prestazione di indennizzo previdenziale o aiuto e tutela previdenziale, tra cui sono incluse le indennità per congedo parentale controverse. Il cumulo delle prestazioni sarebbe, dunque, escluso nel caso di specie.

34. Adito con ricorso d'appello contro tale sentenza, lo Hessisches Landessozialgericht ritiene che la sig.ra Feyerbacher soddisfi le condizioni di cui all'articolo 1, primo comma, del BEEG e debba quindi beneficiare delle indennità per congedo parentale, salvo che una specifica disposizione conforme alla legge ne escluda l'applicabilità. Detto giudice non esclude la possibilità che l'articolo 15 dell'Accordo sulla sede possa costituire una siffatta disposizione.

35. In tali circostanze, con decisione registrata presso la cancelleria della Corte il 10 febbraio 2011, lo Hessisches Landessozialgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'[Accordo sulla sede] sia da considerare parte del diritto dell'Unione, dotato di preminenza rispetto all'applicazione del diritto nazionale, oppure sia un trattato di diritto internazionale.

2) Se l'articolo 15 dell'Accordo sulla sede, in combinato disposto con l'articolo 36 [dello statuto del SEBC], sia da interpretare restrittivamente, nel senso che l'applicabilità ai dipendenti della BCE delle disposizioni del diritto sociale tedesco che possono far sorgere un diritto a talune prestazioni sia da escludere solo quando la BCE abbia erogato agli stessi, ai sensi delle [CDI], una prestazione sociale equiparabile.

3) In caso di risposta negativa alla seconda questione:

   a) se le disposizioni citate siano da interpretarsi nel senso che esse ostano all'applicazione di una disposizione nazionale che, per l'erogazione di prestazioni familiari, segua soltanto il principio di territorialità;

   b) se le considerazioni della Corte nella causa Bosmann (sentenza del 20 maggio 2008, C-352/06, Racc. pag. I-3827, punti 31-33) possano essere estese all'applicazione delle norme citate. Se l'articolo 15 dell'Accordo sulla sede, in combinato disposto con l'articolo 36 [dello statuto del SEBC], non privi la Repubblica federale di Germania del potere di concedere prestazioni familiari ai dipendenti della BCE, residenti sul suo territorio».

36. Hanno depositato osservazioni scritte la sig.ra Feyerbacher, il governo tedesco, la Commissione europea e la BCE. Nessuna delle parti ha chiesto che si tenesse un'udienza.

IV – Analisi

A – *Sull'Accordo sulla sede*

1. La natura giuridica dell'Accordo sulla sede

37. Rilevo anzitutto che la qualificazione dell'Accordo sulla sede come atto giuridico non è scevra di difficoltà. Come risulta dalle osservazioni presentate alla Corte, detto accordo può essere classificato, da un lato, come trattato internazionale, cui la legge nazionale di ratifica conferisce il medesimo rango delle leggi nazionali in senso formale, oppure, dall'altro, come atto rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, che, in quanto tale, prevale sul diritto nazionale. Propendo per la seconda qualificazione.

38. Per quanto attiene, anzitutto, all'indipendenza della BCE, si deve rilevare che tale indipendenza è garantita dalle disposizioni dell'articolo 130 TFUE e dell'articolo 7 dello statuto del SEBC. Tuttavia, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, l'indipendenza della BCE, che mira a garantire l'assolvimento dei suoi compiti, non ha la conseguenza di distaccarla completamente dall'Unione e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto dell'Unione [11]. Pertanto, la BCE non può essere considerata un'organizzazione intergovernativa che dispone di una competenza denominata, in diritto internazionale, competenza «funzionale». Al contrario, si trattava inizialmente di un organismo sui generis [12] e, allo stato attuale del diritto dell'Unione, si tratta di un'istituzione dell'Unione ai sensi dell'articolo 13 TUE [13] che trae le proprie competenze dal diritto primario.

11 — Sentenza del 10 luglio 2003, Commissione/BCE (C-11/00, Racc. pag. I-7147, punto 135). Per un'analisi dei diversi aspetti dell'indipendenza della BCE, v. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs in tale causa, paragrafi 150-155, nonché Gaitanides, C., *Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion,* Mohr Siebeck, Tubinga, 2005, pag. 55 e segg. V. anche, per analogia, sentenza del 10 luglio 2003, Commissione/BEI (C-15/00, Racc. pag. I-7281, punti 101 e 102 e giurisprudenza ivi citata).

12 — In dottrina sono state formulate varie tesi a proposito dello status della BCE nella costruzione europea. Per una sintesi di tali opinioni divergenti, v. Gaitanides, C., op. cit., pagg. 51-55.

13 — Al momento in cui è stato concluso l'Accordo sulla sede, il 18 settembre 1998, la BCE non rientrava nella cerchia ristretta delle istituzioni comunitarie elencate all'articolo 7 CE. Sotto la vigenza del Trattato CE, il SEBC e la BCE occupavano infatti una posizione particolare nell'architettura istituzionale.

39. L'indipendenza della BCE non è quindi un fine in sé, ma le è stata conferita per uno scopo preciso. Il principio di indipendenza è inteso in particolare a consentire alla BCE di perseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi e, senza pregiudicare tale obiettivo, sostenere le politiche economiche dell'Unione, come prescritto dall'articolo 127 TFUE [14].

40. Occorre inoltre rammentare che la BCE possiede personalità giuridica in forza dell'articolo 282, paragrafo 3, TFUE e dell'articolo 9, paragrafo 1, dello statuto del SEBC. Le sue competenze ad effettuare operazioni esterne ed altre operazioni non rientranti nei suoi compiti sono tuttavia precisate dagli articoli 23 e 24 dello statuto del SEBC [15]. Tenuto conto della sua personalità giuridica, ritengo che la BCE sia competente a concludere trattati internazionali connessi ai suoi compiti nell'ambito della politica monetaria [16]. Per contro, come sottolineato dalla Commissione, essa non è competente a concludere trattati internazionali a nome dell'Unione, posto che non le è stato conferito alcun potere a tale scopo e sono applicabili esclusivamente le procedure stabilite dall'articolo 218 TFUE.

41. A parte le operazioni connesse alla politica monetaria, disciplinate dall'articolo 23 dello statuto del SEBC, la BCE può effettuare, in forza dell'articolo 24 di detto statuto, altre operazioni necessarie per il proprio funzionamento, quali, a mio parere, la conclusione dell'Accordo sulla sede. Il testo di tale disposizione non precisa tuttavia la natura degli atti che la BCE può adottare nell'ambito di tali operazioni. Pertanto, per poter determinare la natura giuridica dell'Accordo sulla sede, occorre esaminarlo nel suo specifico contesto normativo, vale a dire quello del Protocollo sui privilegi e sulle immunità.

42. Come risulta dal quinto comma del preambolo di detto accordo, esso è stato concluso allo scopo di definire i privilegi e le immunità della BCE nella Repubblica federale di Germania in conformità con il Protocollo sui privilegi e sulle immunità [17]. Si tratta quindi di una misura complementare rispetto al Protocollo sui privilegi e sulle immunità destinata ad attuare le disposizioni di detto protocollo nel contesto specifico della BCE [18]. L'articolo 15 di tale accordo si ricollega più precisamente all'articolo 14 del menzionato protocollo, che stabilisce la procedura applicabile ai fini della determinazione del regime di previdenza sociale applicabile ai funzionari e agli altri agenti europei.

43. In tale contesto di diritto primario dell'Unione, l'articolo 21 dell'Accordo sulla sede, relativo alla risoluzione delle controversie, rinvia all'articolo 35, paragrafo 4, dello statuto del SEBC, che prevede la competenza della Corte sul fondamento di una clausola compromissoria formulata negli stessi termini dell'articolo 272 TFUE, vale a dire «una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto privato o di diritto pubblico». Pertanto, tenuto conto dello status delle parti, nonché dell'oggetto dell'Accordo sulla sede, la clausola compromissoria contenuta in detto accordo può riguardare solo un contratto di diritto pubblico [19].

14 — V. paragrafo 150 delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Commissione/BCE, cit.

15 — V. Ott, A., «EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law», *European Foreign Affairs Review*, 2008, n. 13, pag. 527.

16 — V., in tal senso, Horng, D.-C., «The European Central Bank's External Relations with Third Countries and the IMF», *European Foreign Affairs Review*, 2004, n. 3, pag. 326.

17 — V. ordinanza del 17 dicembre 1968, Ufficio Imposte di Consumo di Ispra/Commissione (2/68, Racc. pag. 636). Si deve sottolineare che, in detta causa, la Corte non ha adottato l'approccio suggerito dall'avvocato generale Roemer nelle sue conclusioni, consistente nell'applicare per analogia i principi che disciplinano l'Accordo sulla sede dell'ONU all'accordo tra la Commissione e il governo italiano relativo alla sede del Centro di ricerche nucleari di Ispra. La Corte ha considerato che il fatto che la Commissione, onde garantire l'esecuzione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità e, se necessario, completarlo, abbia potuto concludere un accordo di sede con lo Stato membro interessato non implica alcun affievolimento dei diritti e delle garanzie attribuiti direttamente dal protocollo stesso agli Stati membri ed ai loro organi, alle istituzioni della Comunità ed ai singoli. Per quanto riguarda le scuole europee, v., a contrario, sentenze del 15 gennaio 1986, Hurd (44/84, Racc. pag. 29, punti 20-22), e del 30 settembre 2010, Commissione/Belgio (C-132/09, Racc. pag. I-8695, punto 44).

18 — V. sentenza dell'8 dicembre 2005, BCE/Germania (C-220/03, Racc. pag. I-10595, punto 24).

19 — V. Schwarze, J. (ed.), *EU-Kommentar*, articolo 238 CE, 2ª edizione, Nomos, Baden-Baden, 2009, pagg. 1839-1843.

44. Tale conclusione è peraltro stata implicitamente confermata dalla Corte nella citata causa BCE/Germania. In detta causa, la Corte ha fondato la propria competenza sul combinato disposto degli articoli 21 di detto accordo, 35, paragrafo 4, dello statuto del SEBC e 272 TFUE [20].

45. Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dal governo tedesco, ritengo che non si tratti di un trattato internazionale ai sensi del diritto pubblico internazionale, bensì di un contratto di diritto pubblico tra la BCE e la Repubblica federale di Germania.

46. Preciso che l'ordinamento giuridico cui tale accordo si ricollega non può che essere quello dell'Unione. Come ho già rilevato, dalla lettura del preambolo di detto accordo emerge che sussiste un nesso particolare con il diritto dell'Unione, in quanto l'Accordo sulla sede costituisce l'attuazione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità nello specifico contesto in esame [21]. Nonostante i collegamenti esistenti tra tale accordo e la Repubblica federale di Germania, esso si ricollega chiaramente al diritto dell'Unione in quanto è inteso a precisare i privilegi e le immunità riconosciuti alla BCE nel territorio tedesco in forza di detto protocollo [22].

47. Ne consegue che l'Accordo sulla sede rientra nell'ambito normativo definito dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità, e più in generale nell'ambito del diritto dell'Unione, che costituisce il quadro giuridico di riferimento ai fini dell'interpretazione delle sue disposizioni.

2. Gli effetti nei confronti dei singoli dell'Accordo sulla sede in quanto contratto di diritto pubblico

48. Una volta stabilito che l'Accordo sulla sede è un contratto di diritto pubblico ai sensi del diritto dell'Unione, occorre esaminare se, e in quale misura, tale contratto possa produrre effetti nei confronti dei singoli, quale la sig.ra Feyerbacher.

49. Di regola, un contratto di diritto pubblico, al pari di un contratto di diritto privato, è vincolante solo per le parti che l'hanno concluso. In quanto contratto di diritto pubblico vincolante per le parti, si deve ritenere che l'Accordo sulla sede sia espressione della volontà della BCE e della Repubblica federale di Germania di precisare i loro rispettivi diritti ed obblighi derivanti dalle disposizioni del Protocollo sui privilegi e sulle immunità. Per tale motivo, l'Accordo sulla sede non può essere considerato un atto dotato di efficacia erga omnes nell'ambito del diritto dell'Unione [23].

50. Preciso che l'assenza di tali effetti può essere dedotta dalla competenza normativa limitata della BCE. Tale competenza risulta dall'articolo 132, paragrafo 1, TFUE e dall'articolo 34, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, in forza dei quali la BCE può stabilire regolamenti, prendere decisioni o formulare raccomandazioni e pareri. Inoltre, il consiglio direttivo può adottare indirizzi e impartire istruzioni in forza dell'articolo 12, paragrafo 1, dello statuto del SEBC. La BCE può quindi esercitare la competenza normativa prevista dall'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC nei confronti dei suoi dipendenti. Tuttavia, essa non può modificare la portata o l'ambito di applicazione delle condizioni di impiego mediante un contratto concluso con uno Stato membro.

20 — Sentenza BCE/Germania, cit. (punto 27). V. anche paragrafo 29 delle conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl nella medesima causa.

21 — Sentenza BCE/Germania, cit. (punto 24).

22 — Secondo la dottrina, un contratto di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 272 TFUE, il cui testo corrisponde a quello dell'articolo 35, paragrafo 4, dello statuto del SEBC, può rientrare o nell'ambito di applicazione del diritto di uno Stato membro o in quello del diritto dell'Unione. Quanto alla prima possibilità, l'Accordo sulla sede presenta un nesso solo con l'ordinamento giuridico della Repubblica federale di Germania, la cui applicabilità va tuttavia esclusa in considerazione dell'oggetto di detto accordo, vale a dire l'attuazione delle disposizioni del Protocollo sui privilegi e sulle immunità nei confronti della BCE nella Repubblica federale di Germania. V., a tale proposito, Schwarze, J., op. cit., pag. 1842.

23 — Per quanto riguarda l'assenza di effetti erga omnes delle disposizioni contenute in un accordo sulla sede, v. la posizione adottata dalla Corte nell'ordinanza Ufficio Imposte di Consumo di Ispra/Commissione, cit. (pag. 640).

51. Ne consegue che un contratto di diritto pubblico quale l'Accordo sulla sede in esame non può essere dotato di efficacia vincolante nei confronti dei terzi, vale a dire gli altri Stati membri, le altre istituzioni dell'Unione e i singoli. In altre parole, per essere dotato di efficacia erga omnes, l'Accordo sulla sede avrebbe dovuto essere concluso sotto forma di regolamento o di decisione [24].

52. Peraltro, può essere utile operare un confronto tra gli effetti dell'Accordo sulla sede e quelli delle direttive nei confronti dei singoli. Al pari di una direttiva, che non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti [25], l'Accordo sulla sede non può avere ripercussioni negative sui diritti conferiti ad un privato dal diritto dell'Unione o dalla normativa nazionale [26].

53. Per quanto riguarda più in particolare l'articolo 15 dell'Accordo sulla sede, ritengo che tale disposizione sia da interpretare nel senso che essa rinvia al contenuto dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, ai sensi del quale il consiglio direttivo stabilisce il regime [27] applicabile ai dipendenti della BCE.

54. Così, da un lato, tale disposizione di diritto primario prevale sul diritto nazionale tedesco. Dall'altro, tenuto conto della sua efficacia intra partes, l'articolo 15 dell'Accordo sulla sede esenta la Repubblica federale di Germania dall'obbligo di applicare ai dipendenti della BCE le disposizioni del diritto del lavoro o del diritto previdenziale tedesco.

55. Rilevo che nelle citate sentenze Commissione/Germania e Commissione/Belgio, che riguardavano l'interpretazione dello Statuto dei funzionari europei stabilito mediante *regolamento*, la Corte ha affermato che la natura complementare degli assegni familiari statutari, rispetto agli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte, vincola gli Stati membri e non può essere ignorata da disposizioni di legge nazionali.

56. La Corte ha constatato, da un lato, che le disposizioni dello Statuto ostano a che uno Stato membro escluda il pagamento degli assegni familiari per figli a carico previsti dalla sua normativa, adducendo la possibilità di fruire, per il medesimo figlio, degli assegni statutari, nel caso in cui l'avente diritto, coniuge di un dipendente in servizio o in pensione o di un altro agente, svolga o abbia svolto nel suo territorio un'attività subordinata [28].

57. Dall'altro lato, essa ha dichiarato che dette disposizioni ostano altresì a che uno Stato membro preveda che le prestazioni familiari spettanti in forza della sua normativa siano ridotte dell'importo delle prestazioni equivalenti previste dalle disposizioni statutarie nel caso in cui il coniuge di un dipendente in servizio o in pensione o di un altro agente svolga o abbia svolto sul suo territorio un'attività di lavoro subordinato, o il dipendente stesso abbia svolto, al di fuori delle istituzioni, una simile attività a tempo parziale [29].

24 — V., in tal senso, sentenze del 7 maggio 1987, Commissione/Germania (189/85, Racc. pag. 2061, punto 14), e Commissione/Belgio (186/85, Racc. pag. 2029, punto 21). La Corte ha espressamente constatato che lo Statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti, nella versione pertinente, sono stati adottati con il regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968 (GU L 56, pag. 1; in prosieguo: lo «Statuto dei funzionari europei»), e che tale regolamento aveva quindi portata generale ed era obbligatorio in ogni sua parte nonché direttamente efficace in tutti gli Stati membri.

25 — A tale proposito, v., inter alia, sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835, punto 108 e giurisprudenza ivi citata).

26 — Non escludo che la conclusione possa essere diversa nell'ambito di un esame alla luce del diritto tedesco dell'Accordo sulla sede, che è stato ratificato nella Repubblica federale di Germania con legge 19 dicembre 1998 (BGBl. 1998 II, pag. 2996).

27 — Occorre rilevare, a tale proposito, che il termine utilizzato nella versione tedesca dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC è «Beschäftigungsbedingungen», che corrisponde alla terminologia utilizzata all'articolo 15 dell'Accordo sulla sede.

28 — Sentenza Commissione/Germania, cit. (punto 30).

29 — Sentenza Commissione/Belgio, cit. (punto 35).

58. In tali circostanze, per poter fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre riformulare le questioni da esso sollevate. Infatti, dall'esame congiunto delle questioni poste emerge che il giudice a quo chiede, in sostanza, se l'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, che viene menzionato solo in via subordinata nelle questioni pregiudiziali, osti a che la Repubblica federale di Germania conceda prestazioni previdenziali, quali l'indennità per congedo parentale in discussione nella causa principale, agli agenti della BCE in generale, in conformità con la sua normativa nazionale, sul fondamento del principio di territorialità, o a titolo sussidiario, nel caso in cui le CDI non contemplino siffatte prestazioni.

59. Ritengo quindi che, ai fini della soluzione della controversia principale, occorra rispondere a tale questione riformulata. Posto che detta questione verte sull'interpretazione e sull'applicazione del diritto dell'Unione, la Corte è competente a risolverla. Di conseguenza, non può essere accolto l'argomento del governo tedesco concernente l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale in ragione della natura di diritto internazionale dell'Accordo sulla sede e della conseguente incompetenza della Corte ad interpretarlo nel contesto del procedimento pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE.

B – *Sulla facoltà della Repubblica federale di Germania di concedere prestazioni previdenziali agli agenti della BCE*

1. La natura giuridica delle disposizioni delle CDI

60. Si deve rilevare, anzitutto, che il rapporto di lavoro tra la BCE ed i suoi dipendenti è disciplinato dalle CDI, adottate dal consiglio direttivo, su proposta del comitato esecutivo della BCE, sul fondamento dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC. A termini dell'articolo 9, lettera a), delle CDI, i rapporti di lavoro tra la BCE ed i suoi dipendenti sono disciplinati dai contratti stipulati in conformità con le medesime CDI. Come ha osservato la Corte, il regime adottato per i rapporti di lavoro tra la BCE ed i suoi agenti ha natura contrattuale e non statutaria [30].

61. Ricordo inoltre che dette CDI non sono state adottate mediante regolamento, bensì con un atto qualificato come «decisione», cosicché esse non sono vincolanti nei confronti degli Stati membri che non ne sono destinatari. Tuttavia, al pari dello Statuto dei funzionari europei, che ha come unica finalità quella di disciplinare i rapporti giuridici tra le istituzioni europee e i loro dipendenti, le disposizioni delle CDI sono vincolanti per la BCE e per i suoi dipendenti e definiscono, così come lo Statuto dei funzionari europei per la funzione pubblica europea, i diritti e gli obblighi dei dipendenti della BCE [31].

62. A tale proposito occorre anche ricordare che l'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC conferisce alla BCE un'autonomia normativa per quanto riguarda il regime applicabile ai suoi dipendenti. Tale regime, definito dalle CDI e dallo statuto del personale (articolo 21 del regolamento interno della BCE), è diverso dalle norme applicabili ai funzionari e da quelle applicabili agli altri agenti dell'Unione europea. Esso è inoltre autonomo rispetto al diritto degli Stati membri [32].

30 — Sentenza del 14 ottobre 2004, Pflugradt/BCE (C-409/02 P, Racc. pag. I-9873, punti 31-33 e giurisprudenza ivi citata). Va tuttavia precisato che la BCE, in quanto istituzione, dispone di un potere discrezionale per l'organizzazione dei suoi servizi, e ciò malgrado l'atto giuridico di natura contrattuale che sta alla base del rapporto di lavoro tra essa ed i suoi dipendenti. V., in proposito, conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Pflugradt/BCE, cit. (paragrafo 36 e giurisprudenza ivi citata).

31 — V., per analogia, ordinanza del Tribunale del 18 aprile 2002, IPSO e USE/BCE (T-238/00, Racc. pag. II-2237, punti 48-50 e giurisprudenza ivi citata). V., altresì, sentenza del 10 giugno 1999, Johannes (C-430/97, Racc. pag. I-3475, punto 19).

32 — Sentenza del Tribunale del 22 ottobre 2002, Pflugradt/BCE (T-178/00 e T-341/00, Racc. pag. I-4035, punto 48). V. anche ordinanza IPSO e USE/BCE, cit. (punti 48 e 49). Qualora presentino lacune, le condizioni di impiego o le norme applicabili ai dipendenti della BCE devono essere interpretate alla luce della giurisprudenza relativa allo Statuto dei funzionari europei. V., in tal senso, sentenza del 20 novembre 2003, Cerafogli e Poloni/BCE (T-63/02, Racc. pag. II-4929, punto 51).

63. Ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC, la BCE può disciplinare le condizioni di impiego dei suoi dipendenti, le quali devono essere interpretate nel senso che includono non solo le condizioni di lavoro, ma anche le prestazioni previdenziali cui una persona (o un avente causa) ha diritto in qualità di dipendente della BCE [33]. Tuttavia, contrariamente a quanto esposto dalla Commissione nelle sue osservazioni, la competenza normativa conferita alla BCE dallo statuto del SEBC al fine di definire il regime applicabile ai suoi dipendenti non costituisce una norma sul conflitto di leggi che, in quanto tale, escluderebbe l'applicabilità di regimi diversi in materia di sicurezza sociale. Ritengo che l'articolo 36, paragrafo 1, dello statuto del SEBC costituisca una disposizione che consente alla BCE di disciplinare espressamente o implicitamente l'applicabilità dei diversi sistemi previdenziali ai suoi dipendenti [34].

64. Ne consegue che il problema sollevato dal giudice del rinvio, concernente il rapporto tra il regime stabilito dalle CDI e altri sistemi, come quello istituito dal diritto previdenziale tedesco, non può essere risolto globalmente. Al contrario, una risposta adeguata a tale problema implica l'esame in ordine successivo di ciascuna delle categorie di prestazioni interessate [35].

2. L'ambito di applicazione delle CDI

65. L'ambito di applicazione ratione personae delle CDI è definito all'articolo 1 delle stesse. Come risulta da tale articolo, rientra nella nozione di dipendente chiunque abbia firmato un contratto di lavoro con la BCE a tempo indeterminato o determinato di durata superiore ad un anno ed abbia assunto le proprie funzioni in seno alla BCE. Gli allegati IIa e IIb delle CDI prevedono inoltre le condizioni particolari applicabili ai contratti di breve durata (inferiore ad un anno) e ai partecipanti al programma denominato «Graduate Programme».

66. A tale proposito rilevo che, a differenza dei partecipanti al «Graduate Programme», ai quali si applicano le CDI, salvo disposizione contraria dell'allegato IIa, le persone che hanno concluso un contratto di breve durata (dipendenti cosiddetti «temporanei») con la BCE, alle quali si applicano le condizioni particolari di cui all'allegato IIb, sembrano essere escluse dall'ambito di applicazione ratione personae delle CDI ai sensi dell'articolo 1 delle stesse. Ne concludo che i dipendenti temporanei non rientrano nella categoria degli agenti della BCE ai quali si applica l'articolo 4 quater del regolamento n. 549/69 [36], secondo cui anche il personale della BCE beneficia dei privilegi e delle immunità previsti per i funzionari e gli agenti europei dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità.

33 — La Corte ha considerato che gli assegni familiari, in quanto elemento della retribuzione, sono connessi al rapporto di lavoro. V., a tale proposito, sentenze Commissione/Germania, cit. (punto 26), e Commissione/Belgio, cit. (punto 29).

34 — Le citate sentenze Commissione/Germania e Commissione/Belgio, nonché le passerelle tra i diversi regimi previdenziali applicabili agli agenti della BCE, si basano sul presupposto che i funzionari e gli agenti dell'Unione, così come quelli della BCE, possano rientrare anche nell'ambito di applicazione di altri sistemi di sicurezza sociale.

35 — Il medesimo principio soggiace all'applicazione del sistema istituito dal regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 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, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996 (GU 1997, L 28, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 1606/98 del Consiglio, del 29 giugno 1998 (GU L 209, pag. 1), e dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1). V., in particolare, i capitoli 1-8 di tali regolamenti, relativi alle diverse categorie di prestazioni.

36 — Regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio, del 25 marzo 1969, che stabilisce le categorie di funzionari ed agenti delle Comunità europee ai quali si applicano le disposizioni degli articoli 12, 13, secondo comma, e 14 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità (GU L 74, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 1198/98 del Consiglio, del 5 giugno 1998 (GU L 166, pag. 3). Si deve precisare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, si tratta degli articoli 11, 12, secondo comma, e 13 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità.

67. Per quanto concerne l'ambito di applicazione ratione materiae delle CDI, ricordo anzitutto che, conformemente alla sua competenza normativa in materia, la BCE ha stabilito all'articolo 9, lettera c), delle CDI che alle condizioni di impiego non è applicabile alcun diritto nazionale. In base a tale disposizione, dunque, la disciplina nazionale in materia di assicurazione sociale fondata sull'esistenza di un rapporto di lavoro non può essere applicata né alla BCE in quanto datore di lavoro, né agli agenti di tale istituzione in quanto dipendenti. Di conseguenza, le disposizioni dei regimi nazionali di assicurazione sociale obbligatoria non sono applicabili ai dipendenti della BCE.

68. Resta tuttavia da definire lo status delle prestazioni concesse su un fondamento diverso dal rapporto di lavoro. Tali prestazioni includono quelle concesse sulla base di regimi ai quali i dipendenti della BCE hanno aderito volontariamente, quelle concesse ai dipendenti in una qualità diversa da quella di agente della BCE [37] o quelle concesse ai dipendenti sul fondamento del principio di territorialità.

3. Le diverse categorie di prestazioni contemplate dalle CDI

69. Dalle CDI risulta che i dipendenti della BCE devono iscriversi al regime di assicurazione contro le malattie e gli incidenti della BCE. La natura obbligatoria di tale iscrizione esclude quindi l'applicazione di regimi nazionali obbligatori equivalenti.

70. Dalla lettura delle CDI emerge tuttavia che esistono numerose passerelle tra il regime istituito dalle CDI e quello previsto dal diritto nazionale. Come risulta dalle CDI, gli assegni familiari e l'indennità di disoccupazione, previsti dalla quarta e dalla sesta parte delle CDI, vengono corrisposti dalla BCE in via subordinata rispetto alle prestazioni equivalenti erogate da altri organismi.

71. A tale proposito si deve sottolineare che, secondo le CDI, la concessione di tali prestazioni presuppone che il dipendente della BCE abbia previamente presentato domanda per prestazioni provenienti da altra fonte presso l'autorità o l'organismo competente e ne abbia comunicato l'importo alla BCE. Le prestazioni equivalenti vengono quindi erogate dalla BCE solo a titolo complementare.

72. A mio parere, tali scelte normative dimostrano che il regime istituito dalle CDI presenta caratteristiche sulla cui base può concludersi che non si tratta, almeno per quanto riguarda gli assegni familiari, di un sistema esclusivo o primario, bensì di un regime complementare rispetto ad altri sistemi di sicurezza sociale. Tale constatazione vale anche per le prestazioni previdenziali concesse al dipendente stesso, e non solo per quelle concesse ai familiari o agli aventi causa dei dipendenti.

73. Ritengo pertanto, a differenza della Commissione e della BCE, che non sussistano validi motivi di natura istituzionale, afferenti all'indipendenza della BCE, per interpretare le CDI nel senso che ostano alla concessione di un'indennità per congedo parentale, come quella in discussione nella causa principale, sulla base della normativa nazionale applicabile. Sottolineo che i regimi applicabili ai dipendenti della BCE e dell'Unione consentono di applicare a tali dipendenti altri sistemi di sicurezza sociale [38].

74. Alla luce degli elementi precedentemente esposti, dai quali emerge il carattere principalmente complementare del regime istituito dalle CDI, mi sembra poco convincente l'argomento della BCE relativo all'esigenza di garantire l'indipendenza della BCE e di consentirle di operare senza indebite restrizioni presso la sua sede di Francoforte sul Meno, esigenza che, a suo parere, giustificherebbe

37 — Si tratta in particolare di prestazioni delle quali il dipendente può beneficiare in quanto ex iscritto ad un regime previdenziale o in quanto avente causa di un siffatto iscritto.

38 — V., inter alia, articoli 67 e 68 dello Statuto dei funzionari europei.

l'esclusione sistematica dei dipendenti della BCE dall'ambito di applicazione del diritto del lavoro e previdenziale tedesco. Infatti, è la stessa BCE ad obbligare i dipendenti a presentare domanda presso altri organismi per poter beneficiare delle prestazioni da essa erogate unicamente a titolo complementare.

75. Inoltre, dato il carattere sussidiario delle prestazioni previste dalle CDI, quali gli assegni familiari, rispetto alle prestazioni di origine diversa, ritengo che un'interpretazione secondo cui le CDI escluderebbero in maniera sistematica l'applicabilità della normativa nazionale in materia di previdenza sociale non possa essere giustificata dall'esigenza di garantire l'uguaglianza tra i funzionari e gli agenti dell'Unione di diverse nazionalità.

76. Sebbene uno degli obiettivi sottesi alle disposizioni del Protocollo sui privilegi e sulle immunità sia assicurare la parità delle retribuzioni dei funzionari ed agenti dell'Unione, che non sono soggette all'imposta nazionale sul reddito né, di regola, al diritto previdenziale nazionale, tale obiettivo, al pari dell'uguaglianza tra gli Stati membri, non può essere conseguito, tenuto conto del carattere complementare delle prestazioni erogate dalla BCE, nel contesto particolare del regime applicabile ai dipendenti della BCE [39].

77. Pertanto, si deve osservare che le CDI non escludono totalmente l'applicabilità dei sistemi nazionali di previdenza sociale. Il regime istituito dalle CDI ha quindi un duplice effetto. Da un lato, le CDI escludono l'applicazione della normativa previdenziale nazionale in materia di pensioni e di assicurazione contro le malattie e gli incidenti dei dipendenti della BCE [40]. Dall'altro, come ho già rilevato, le CDI costituiscono un sistema complementare e sussidiario per quanto riguarda l'erogazione di assegni e indennità rientranti nell'ambito della quarta e della sesta parte delle stesse.

4. L'effetto dell'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sull'interpretazione delle CDI

78. Per scrupolo di completezza, desidero infine esaminare le situazioni nelle quali, in ragione della carenza della BCE, i suoi dipendenti possono beneficiare di talune prestazioni, vuoi iscrivendosi volontariamente ad uno specifico regime [41], vuoi sul fondamento del principio di territorialità, come nel caso dell'indennità per congedo parentale nel caso di specie. In tale contesto, in particolare, è indispensabile tenere conto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

79. Occorre quindi sottolineare l'importanza del rispetto dell'articolo 34, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui deve essere garantito il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale che assicurano protezione nei casi previsti dalla medesima disposizione [42]. Infatti, conformemente a tale disposizione, e tenuto conto del tenore dell'articolo 9, lettera c), delle CDI, che riconosce espressamente l'applicabilità dei principi generali del diritto

39 — V., per quanto riguarda tali obiettivi, sentenza del 16 dicembre 1960, Humblet/Stato belga (6/60, Racc. pag. 1095, in particolare pagg. 1122 e 1123). V. anche il paragrafo 30 e la giurisprudenza citata nelle conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón relative alla causa Bourges-Maunoury e Heintz (coniugata Bourges-Maunoury) (C-558/10, pendente dinanzi alla Corte).

40 — Per quanto riguarda l'assegno di invalidità, le disposizioni delle CDI mi sembrano poco chiare su questo punto.

41 — A titolo d'esempio, rilevo che dal fascicolo trasmesso alla Corte risulta che l'assicurazione contro la non autosufficienza prevista dalla normativa nazionale tedesca costituisce un siffatto sistema, cui gli agenti della BCE possono aderire volontariamente. Per i dettagli del regime tedesco di assicurazione contro la non autosufficienza, v. sentenza dell'8 luglio 2004, Gaumann-Cerri e Barth (C-502/01 e C-31/02, Racc. pag. I-6483, punti 3-7).

42 — Conformemente all'articolo 51 della citata Carta, le disposizioni della stessa sono rivolte all'Unione e agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. Inoltre, come risulta dal preambolo di detta Carta, essa non crea diritti nuovi, ma riafferma i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri. Nel presente contesto occorre quindi interpretare le disposizioni del diritto dell'Unione in conformità con le disposizioni della citata Carta.

dell'Unione nel contesto delle CDI, queste ultime non possono essere interpretate nel senso che ostano alla concessione ai dipendenti o ex dipendenti della BCE delle prestazioni previdenziali erogate sul fondamento del normativa nazionale quando la BCE non eroghi alcuna prestazione equiparabile [43].

80. Tale interpretazione è peraltro avvalorata dal ragionamento seguito dalla Corte nella giurisprudenza sviluppatasi dalla citata sentenza Bosmann. Se è pur vero che detta giurisprudenza riguarda situazioni transfrontaliere in un contesto giuridico completamente diverso [44], ritengo che il principio di complementarietà elaborato dalla Corte in materia di sicurezza sociale, in forza del quale lo Stato membro della residenza non può essere privato della facoltà di concedere prestazioni familiari alle persone che risiedono sul suo territorio, sia pertinente nel caso di specie [45]. Infatti, dal ragionamento della Corte emerge chiaramente che detto Stato membro non perde la facoltà di concedere prestazioni previdenziali sul fondamento del principio di territorialità solo perché all'interessato è applicabile un altro sistema di sicurezza sociale.

81. Per quanto concerne specificamente l'indennità per congedo parentale in discussione nella causa principale, si deve anche ricordare che, ai sensi dell'articolo 29 delle CDI, il congedo parentale deve soddisfare le esigenze della direttiva sul congedo parentale. Tuttavia, non se ne può trarre la conclusione che l'assenza nelle CDI di una disposizione che preveda un'indennità per congedo parentale – la cui concessione andrebbe certamente al di là dei requisiti minimi della direttiva – implica che lo Stato membro interessato venga privato, a causa di tale assenza, della facoltà di concedere una simile prestazione in base al principio di territorialità.

82. Al contrario, come risulta dalla clausola 4, paragrafo 1, dell'accordo contenuto nella menzionata direttiva, gli Stati membri possono applicare o introdurre disposizioni più favorevoli di quelle previste nell'accordo stesso. Alla luce di questi elementi, ritengo che non si possa concludere che le CDI vietino di concedere un'indennità per congedo parentale ad un dipendente della BCE, posto che tale prestazione non è prevista da dette CDI.

83. Aggiungo che sarebbe parimenti in contrasto con l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea interpretare le CDI nel senso che istituiscano un regime esclusivo che osti all'applicazione del diritto previdenziale nazionale ai dipendenti della BCE. In particolare, conformemente alle disposizioni che disciplinano lo status dei dipendenti temporanei, rilevo che siffatta interpretazione basata sulla mera esistenza di un rapporto di lavoro tra la BCE e l'interessato avrebbe l'effetto di escludere quest'ultimo da qualsiasi copertura previdenziale, ad eccezione di quella basata sull'assicurazione contro la malattia e gli incidenti e di quella contro i rischi di malattia professionale e i rischi di infortunio sul lavoro [46].

84. Pertanto, ritengo che la Repubblica federale di Germania possa concedere prestazioni previdenziali ai dipendenti della BCE, purché tali prestazioni non vengano collegate dalla normativa nazionale all'esercizio di un'attività lavorativa e la BCE non conceda in via esclusiva una prestazione equiparabile.

43 — Rilevo che tale interpretazione condurrebbe ad una situazione poco soddisfacente, in quanto i dipendenti della BCE che partecipano al «Graduate Programme», in caso di disoccupazione, non avrebbero diritto all'indennità di disoccupazione concessa sul fondamento del regime nazionale di sicurezza sociale pertinente nonostante non beneficino di analoghe prestazioni erogate dalla BCE in applicazione delle disposizioni dell'allegato IIa delle CDI.

44 — In tale contesto, rilevo altresì che, a differenza della presente causa, le sentenze del 16 dicembre 2004, My (C-293/03, Racc. pag. I-12013), e del 16 febbraio 2006, Öberg (C-185/04, Racc. pag. I-1453), citate dal giudice del rinvio, riguardavano situazioni nelle quali l'interessato era cessato dalle sue funzioni presso un'istituzione dell'Unione.

45 — V. sentenza Bosmann, cit. (punto 31). V., in particolare, per quanto riguarda la normativa applicabile in materia previdenziale, sentenze del 12 giugno 1986, Ten Holder (302/84, Racc. pag. 1821, punti 19-21); dell'11 novembre 2004, Adanez-Vega (C-372/02, Racc. pag. I-10761, punto 18). V. anche sentenza del 16 luglio 2009, von Chamier-Gliszczinski (C-208/07, Racc. pag. I-6095, punti 55 e 56) e paragrafo 55 delle conclusioni dell'avvocato generale Mazák nelle cause riunite Hudzinski e Wawrzyniak (C-611/10 e C-612/10, pendenti dinanzi alla Corte).

46 — Le condizioni di impiego applicabili ai dipendenti temporanei sono disciplinate dall'allegato IIb delle CDI, il quale prevede soltanto una siffatta copertura limitata nella parte intitolata «Sicurezza sociale» del citato allegato.

85. Tuttavia, tengo a sottolineare che, conformemente all'articolo 15 dell'Accordo sulla sede, la Repubblica federale di Germania non è tenuta ad applicare ai dipendenti della BCE la propria normativa in materia. Ne consegue che l'applicabilità delle disposizioni di diritto nazionale in presenza delle necessarie condizioni e l'importo della prestazione concessa devono essere determinati in base al diritto nazionale.

V – Conclusione

86. In base al complesso delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere nei termini seguenti alle questioni pregiudiziali poste dallo Hessisches Landessozialgericht:

«L'articolo 36, paragrafo 1, del protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che la Repubblica federale di Germania conceda prestazioni previdenziali, quale l'indennità per congedo parentale controversa nella causa principale, ai dipendenti della Banca centrale europea in conformità della normativa nazionale, sul fondamento del principio di territorialità, salvo che tale prestazione sia prevista in via esclusiva dalle condizioni di impiego dei dipendenti della Banca centrale europea».