

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

SIR GORDON SLYNN

presentate il 28 giugno 1988 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

Successivamente alle conclusioni da me presentate nella presente causa, la Corte ha ordinato in conformità all'art. 61 del regolamento di procedura la riapertura della fase orale del procedimento, al fine di ottenere il parere delle parti nella causa nazionale, degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee sulla questione se l'art. 77 del regolamento n. 1408/71 (in prosieguo: il « regolamento ») fosse invalido in quanto incompatibile, in particolare, con l'art. 51 del trattato CEE, qualora esso dovesse essere interpretato nel senso che possono essere « esportati » solo gli assegni familiari, ai sensi dell'art. 1, lett. u), sub ii), del regolamento e non le prestazioni familiari ai sensi dell'art. 1, lett. u), sub i).

Nelle mie prime conclusioni ero giunto a ritenere che l'art. 77 avesse senz'altro tale significato e che esso fosse quindi invalido per i motivi esposti nella seconda parte della sentenza della Corte nella causa 41/84, Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie (Racc. 1986, pag. 1, punti 23 e 24 della motivazione). Il sistema istituito dall'art. 77 si applica essenzialmente ai lavoratori migranti che intendono ritornare nel loro Stato di origine dopo il loro pensionamento, e, anche se è raro, a cittadini quali il Lenoir. Esso non è una disposizione « tale da assicurare la parità di trattamento pre-

scritta dall'art. 48 del trattato » e non rappresenta quindi una tecnica legittima di coordinamento dei regimi nazionali di previdenza sociale ai sensi dell'art. 51.

Tale soluzione era quella sostenuta dal governo italiano e contestata dal governo francese e dalla Commissione nelle loro osservazioni presentate nella prima parte della fase scritta del procedimento. Queste tre parti hanno presentato osservazioni che vanno sostanzialmente nello stesso senso in risposta al nuovo quesito della Corte. Il Lenoir non ha presentato ulteriori osservazioni come pure il Consiglio che ha preferito rimettersi interamente al giudizio della Corte. La sola nuova parte che ha presentato osservazioni è il governo tedesco che ritiene che, se interpretato in conformità alla soluzione esposta nel quesito della Corte, l'art. 77 sia tuttavia valido.

In considerazione dell'ipotesi su cui è basato il quesito della Corte, non riesaminerò l'interpretazione dell'art. 77. Nelle mie prime conclusioni mi sono già pronunciato contro il tentativo di ampliare la nozione di assegni familiari in un senso incompatibile con l'espressione « esclusivamente » che figura all'art. 1, lett. u), sub ii). Mi occuperò quindi solo della questione della validità.

Il governo italiano afferma che l'art. 77 crea una situazione più grave di quella dell'art.

* Traduzione dall'inglese.

73, n. 2, dichiarato nullo dalla Corte nella sentenza Pinna. In conformità a quest'ultima disposizione, il lavoratore migrante residente in Francia e la cui famiglia risiedesse in un altro Stato membro poteva aspirare solo agli assegni familiari contemplati in quest'ultimo Stato e non alle prestazioni familiari francesi. Ai sensi dell'art. 77, un pensionato ha diritto solo agli assegni familiari dello Stato competente a versargli la sua pensione. A mio parere tuttavia, nelle due ipotesi, il lavoratore migrante perde il suo diritto alle prestazioni familiari pagabili dallo Stato nel quale egli lavora o nel quale egli ha lavorato. Anche se non concordo sul fatto che l'art. 77 produca conseguenze più gravi di quelle dell'art. 73, n. 2, (come sostiene l'Italia), mi sembra che il governo italiano possa giustamente asserire che esso produce risultati ugualmente discriminatori.

Il governo francese sottolinea che, come la Corte ha ripetutamente dichiarato ed in particolare nella sentenza Pinna, il regolamento ha lo scopo, non di armonizzare i sistemi nazionali di previdenza sociale, ma di coordinarli. Esso sostiene che è quindi consentito alle istituzioni comunitarie stabilire che possano essere « esportati » solo gli assegni familiari e non le prestazioni familiari eventualmente contemplate nei sistemi nazionali. Tuttavia, tale argomento non tiene sufficientemente conto del principio enunciato dalla Corte nella causa Pinna secondo cui le tecniche di coordinamento di cui dispongono le istituzioni comunitarie devono rispettare l'obbligo superiore di non creare discriminazione tra i lavoratori migranti e i lavoratori nazionali.

Il governo francese e la Commissione richiamano la sentenza 19/76 Triches /Caisse de compensation pour allocations familiales de la région liégeoise (Racc. 1976, pag.

1243) nella quale la Corte non ha trovato alcun motivo per dichiarare invalida una disposizione analoga all'art. 77 nel regolamento che ha preceduto il regolamento attuale.

Tale causa riguarda tuttavia un argomento differente, cioè che la disposizione di cui trattasi comportava una discriminazione tra i lavoratori migranti che avevano lavorato solo in uno Stato membro e quelli che avevano lavorato in più Stati membri. In un passaggio essenziale (punto 18 della motivazione, pag. 1252) la Corte ha riconosciuto che adottando misure a norma dell'art. 51 il Consiglio era libero « di scegliere a tal fine qualsiasi metodo obiettivamente valido, anche se i provvedimenti adottati non comportano l'eliminazione totale dei rischi di disparità fra lavoratori risultanti dalle differenze fra i regimi previdenziali nazionali interessati ». Mi sembra che provvedimenti incompatibili col principio « Pinna » non possano essere considerati « obiettivamente validi ».

Per di più, né la presente causa né la causa Pinna vertono su differenze circa la natura o il livello di prestazioni concesse in ciascuno Stato membro. Pertanto, la seconda parte delle affermazioni della Corte nella causa Triches, nel senso che le disposizioni adottate dal Consiglio non devono necessariamente eliminare tutte le disparità potenziali che derivano da differenza tra i regimi nazionali, non è pertinente nella fattispecie.

Per lo stesso motivo, la Francia non poteva a mio parere basarsi sulla causa Kenny nelle sue osservazioni supplementari, e, come ho detto nelle mie prime conclusioni, neppure la Commissione poteva farlo nelle sue osser-

vazioni originarie. È vero che il principio di non discriminazione sancito dal trattato riguarda le discriminazioni che si verificano nella legislazione o nella prassi di uno Stato e non tra Stati membri, ma la causa Pinna verte su un'altra questione: l'obbligo da parte delle istituzioni comunitarie di non adottare norme assertivamente emanate in applicazione dell'art. 51 e che, benché apparentemente applicate senza discriminazioni in base alla nazionalità, si applicano di fatto essenzialmente a danno dei lavoratori migranti.

Nel corso della seconda udienza la Commissione, contrariamente, ritengo, alle sue osservazioni iniziali, ha asserito che chi come il sig. Lenoir, non si era trasferito in quanto lavoratore ma si era solo recato in un altro Stato membro dopo la sua pensione, non poteva avvalersi delle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori e non poteva di conseguenza far valere l'art. 51. Non accetto questo argomento. Come è già stato detto, mi sembra che in applicazione dell'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 1408/71, così come modificato, il sig. Lenoir sia una « persona a cui si applica » il regolamento e che la sua propria pensione di anzianità sia tutelata ai sensi dell'art. 10 del regolamento quando egli risiede in uno Stato membro diverso da quello nel quale ha sede l'ente responsabile del pagamento di tale pensione.

La Commissione ammette tuttavia che l'art. 77, così come è formulato, può avere un effetto dissuasivo sulla libera circolazione dei lavoratori: così un lavoratore, sapendo che se si reca in un altro Stato membro per la-

vorare e poi desidera ritornare nel suo Stato di origine non riceverà assegni familiari che dipendono dall'occupazione più che dalla residenza nel suo Stato di origine, può essere dissuaso dal trasferirsi nel primo Stato. Oppure, l'importo di tali assegni familiari può essere notevolmente ridotto per un lavoratore che si rechi in un altro Stato membro dopo essere stato occupato nel suo Stato di origine e ritorni poi in quest'ultimo Stato come pensionato. Anch'egli può esitare a trasferirsi. A quanto pare, anche un pensionato che si sia trasferito in quanto lavoratore migrante e che risieda in uno Stato membro diverso da quello competente a versargli la sua pensione si troverà verosimilmente in una situazione meno favorevole di chi rimane nello Stato competente per il pagamento delle prestazioni familiari.

È possibile che il regolamento sia stato redatto in modo da escludere talune categorie di lavoratori o talune prestazioni dal principio della « esportabilità ». La questione controversa dinanzi alla Corte riguarda tuttavia il quesito se l'art. 77, così com'è, sia valido. Non mi sembra possibile interpretare il regolamento in modo differente in funzione del lavoratore specifico di cui trattasi, né ritengo che spetti alla Corte riformulare di fatto l'art. 77 dichiarando che esso è valido per taluni lavoratori o talune prestazioni e invalido per altri e che di conseguenza, benché sotto taluni aspetti l'articolo sia incompatibile con l'art. 51, esso non lo è per quanto riguarda il Lenoir, così da far cadere i suoi argomenti. Se, come ritengo, il Lenoir rientra nel regolamento, egli è legittimato a contestare la validità dell'articolo invocato. Se, come pure ritengo, l'art. 77 è incompatibile con l'art. 51 per quanto riguarda i lavoratori migranti, per i motivi esposti e per quelli adottati dal governo italiano, allora a mio parere il Lenoir ha diritto a veder dichiarare l'invalidità di tale articolo.

La Commissione così come i governi francese e tedesco sottolineano che molte prestazioni familiari, contrariamente agli assegni familiari, sono concesse in riferimento a condizioni esistenti nello Stato membro che le concede e possono dipendere da situazioni di fatto difficili da verificare quando il beneficiario potenziale risiede altrove. Quando esse sono concesse ad un beneficiario che risiede in un altro Stato membro, possono essere del tutto inadeguate, esorbitanti o sproporzionate a seconda delle condizioni locali. Il governo tedesco menziona l'esempio di un assegno diretto a rimborsare al beneficiario le spese di acquisto di libri scolastici: esso sarebbe inadeguato se quest'ultimo risiedesse in un paese in cui i libri scolastici fossero forniti gratuitamente.

Questo potrebbe essere un argomento per riformulare l'art. 77, anche se si deve notare che l'art. 73, che tratta delle prestazioni familiari per i lavoratori subordinati, consente a un lavoratore dipendente i cui figli risiedono in uno Stato membro diverso da quello alla cui normativa è soggetto di percepire le prestazioni familiari fornite da quest'ultimo Stato. L'assegno per i libri scolastici dev'essere corrisposto, quando esiste, anche se i libri sono forniti gratuitamente nello Stato in cui i figli risiedono. Non sono convinto che sia giustificata una distinzione sotto tale profilo tra un lavoratore ed un pensionato.

Bisogna anche notare che, all'atto dell'adozione del regolamento, si è riconosciuto che le soluzioni apportate al problema di cui trattasi potevano essere riviste. L'art. 99 è così formulato:

« Anteriormente al 1° gennaio 1973, il Consiglio, su proposta della Commissione, procede ad un nuovo esame di tutto il problema

relativo al pagamento delle prestazioni familiari ai familiari che non risiedono nel territorio dello Stato competente, allo scopo di pervenire ad una soluzione uniforme per tutti gli Stati membri ».

Tale soluzione non è stata ancora raggiunta. Nel frattempo la Corte ha dichiarato invalido l'art. 73, n. 2, nella causa Pinna, per ragioni che a mio parere si applicano anche all'art. 77.

Mi sembra che la Corte abbia seguito lo stesso ragionamento nella sua sentenza 7 giugno 1988 nella causa 20/85, Roviello/Landesversicherungsanstalt Schwaben (Racc. 1988, pag. 2805) nella quale ha dichiarato invalido il punto 15 della lettera C (Germania) dell'allegato VI al regolamento. La legge tedesca subordinava il diritto a taluni tipi di pensione d'invalidità alla condizione, in particolare, che il richiedente avesse compiuto periodi di assicurazione obbligatoria precisi e nel contempo avesse svolto un'attività lavorativa corrispondente a livelli di competenza e responsabilità precisati in regole elaborate dai giudici tedeschi (altamente specializzato, specializzato, qualificato e non qualificato).

Oltre alle qualifiche del ricorrente, la sua esperienza lavorativa era presa in considerazione per determinare la categoria in cui egli doveva essere posto. Secondo l'interpretazione della Corte, il punto 15 stabiliva in realtà che solo l'esperienza professionale acquisita in Germania sarebbe stata presa in considerazione. La Corte ha ritenuto che, benché formalmente applicabile sia ai lavoratori nazionali che ai lavoratori migranti, la disposizione si applicava essenzialmente ai lavoratori migranti che avevano lavorato in altri Stati membri. Essa era particolarmente svantaggiosa per i lavoratori migranti che non erano stati in grado di trovare in Ger-

mania un lavoro corrispondente alle loro qualifiche. Il punto 15 non era tale da assicurare la parità di trattamento contemplata dall'art. 48 del trattato e non poteva quindi trovare posto nell'ambito del coordinamento dei sistemi nazionali contemplato all'art. 51.

La sentenza Roviello conferma l'orientamento seguito nella sentenza Pinna. Disposizioni che riguardano essenzialmente i lavoratori migranti e li svantaggiano rispetto ai lavoratori nazionali non sono compatibili con l'art. 51 del trattato.

Benché questo problema sia difficile, confermo la mia opinione secondo cui l'art. 77 dev'essere dichiarato invalido per i motivi esposti nelle mie prime conclusioni e nelle presenti conclusioni.

Le parti nel procedimento dinanzi al giudice nazionale non hanno presentato osservazioni in risposta al quesito della Corte ma, se hanno sostenuto spese relativamente a tale quesito, spetta al giudice nazionale statuire al riguardo. Le spese dei governi italiano, francese e tedesco nonché quelle della Commissione non possono dar luogo a rifusione.