

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 12 febbraio 1998 \*

Le odierne questioni pregiudiziali e il loro contesto normativo e fattuale

lavoratori turchi ed ai loro familiari <sup>1</sup> (in prosieguo: la «decisione n. 3/80»).

Le questioni che vi sottopone il giudice del rinvio sono le seguenti:

- «1) Un cittadino turco che vive in Germania, che rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* della decisione n. 3/80

1. Con ordinanza 24 luglio 1996, il Sozialgericht Aachen (in prosieguo: il «Sozialgericht») ha richiesto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (in prosieguo: il «Trattato»), gli elementi interpretativi necessari a dirimere la controversia fra la signora Sema Sürül e la *Bundesanstalt für Arbeit* Nürnberg (in prosieguo: la «BfA»), pendente dinanzi ad esso. Per la definizione di tale controversia si rende necessaria l'interpretazione della decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai

1 — GU 1983, C 110, pag. 60. Il Consiglio di associazione è stato istituito dall'art. 6 dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (in prosieguo: l'accordo CEE-Turchia), sottoscritto il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro. L'accordo CEE-Turchia è stato concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con decisione del Consiglio 23 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685). Ex art. 22, n. 1, dell'accordo CEE-Turchia, «[p]er il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo e nei casi da questo previsti, il Consiglio di Associazione dispone di un potere di decisione. Ognuna delle due parti è tenuta a prendere le misure necessarie all'esecuzione delle decisioni adottate. (...)». Al fine di stabilire le condizioni, le modalità e i ritmi della realizzazione della fase transitoria prevista dall'accordo CEE-Turchia (v. *infra*, paragrafo 43), il 23 novembre 1970 le parti contraenti hanno firmato a Bruxelles un protocollo addizionale (in prosieguo: il «protocollo addizionale»). Il protocollo addizionale, allegato all'accordo CEE-Turchia, è stato approvato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760 (CU L 293, pag. 1); conformemente al suo articolo 63, paragrafo 2, esso è entrato in vigore il 1° gennaio 1973. La decisione n. 3/80 è stata adottata sulla base dell'art. 39 del protocollo addizionale, a norma del quale «[p]rima della fine del primo anno dall'entrata in vigore del presente protocollo, il Consiglio di Associazione adotta disposizioni in materia di sicurezza sociale a favore dei lavoratori di nazionalità turca che si spostano all'interno della Comunità e delle loro famiglie residenti nella Comunità».

\* Lingua originale: l'italiano.

ai sensi dell'art. 2 di essa ed è in possesso solo di una autorizzazione accessoria di soggiorno vanta un diritto, derivante direttamente dal combinato disposto dell'art. 3 e dell'art. 4, n. 1, lett. h), della decisione [n.] 3/80, ad ottenere un assegno per figli a carico previsto dalla legge tedesca, che dipende solo dal possesso dei requisiti previsti per i cittadini tedeschi, e non dal possesso degli ulteriori requisiti previsti per gli stranieri dall'art. 1, n. 3, primo comma, della legge federale sulle prestazioni familiari, nella versione pubblicata il 31.1.1994 (BGBl. I, pag. 168)?

O, in termini più generali:

è vietato ad uno Stato membro di rifiutare una prestazione familiare prevista dalla propria legislazione nazionale ad un cittadino turco, che rientri nell'ambito di applicazione *ratione personae* di cui all'art. 2 della decisione n. 3/80, con la motivazione che la persona in questione non possiede un'autorizzazione di soggiorno o un permesso di soggiorno?

- 2) Un cittadino turco residente nel territorio di uno Stato membro riveste, ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80, la qualifica di "lavoratore" per tutto il tempo in cui, in base alla legislazione nazionale, si reputano versati in suo favore, per il periodo di educazione di

un figlio, i contributi legali all'assicurazione obbligatoria di invalidità e vecchiaia?

- 3) Un cittadino turco residente nel territorio di uno Stato membro, che, oltre ai propri studi universitari, vi svolge un'attività lavorativa subordinata per un massimo di 16 ore settimanali sulla base di un permesso di lavoro come avventizio, è per ciò solo, o comunque per il fatto di essere coperto dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, un lavoratore subordinato ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80?»

2. La decisione n. 3/80 è diretta al coordinamento dei regimi di previdenza sociale degli Stati membri al fine di consentire ai lavoratori turchi che sono occupati nella Comunità, o lo sono stati in passato, nonché ai loro familiari e superstiti, di fruire di prestazioni nei settori tradizionali della previdenza sociale.

A tal fine, la decisione n. 3/80 rinvia essenzialmente alle specifiche disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (in prosieguo: il «regolamento

n. 1408/71») <sup>2</sup>, nonché a talune disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (in prosieguo: il «regolamento n. 574/72») <sup>3</sup>.

3. Ai sensi del citato art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80, ai fini dell'applicazione di essa il termine "lavoratore" designa qualsiasi persona:

i) coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro uno o più eventi corrispondenti ai settori di un regime di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori subordinati, fatte salve le limitazioni di cui all'Allegato V, punto A. Belgio, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1408/71;

ii) coperta da assicurazione obbligatoria contro uno o più eventi corrispondenti ai settori cui si applica [la presente decisione] <sup>4</sup>, nel quadro di un regime di sicurezza sociale applicabile a tutti i resi-

denti o alla totalità della popolazione attiva:

— quando le modalità di gestione o di finanziamento di tale regime permettano di identificare tale persona quale lavoratore subordinato, oppure

— in mancanza di tali criteri, quando detta persona sia coperta da un'assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro un altro evento precisato nell'allegato nel quadro di un regime organizzato a favore dei lavoratori subordinati» <sup>5</sup>.

4. L'ambito di applicazione personale e materiale della decisione n. 3/80 è definito, rispettivamente, dagli artt. 2 e 4 di essa. *Ex* citato art. 2, il provvedimento in questione «si applica:

— ai lavoratori che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini della Turchia,

2 — GU L 149, pag. 2 (come successivamente modificato e adattato).

3 — GU L 74, pag. 1 (come successivamente modificato e adattato).

4 — Nella versione italiana figurano per errore le parole «il presente regolamento».

5 — Osservo fin d'ora, per quanto rileva ai fini della successiva analisi, come l'art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80, il cui testo si è appena riportato nel testo, riproduca quasi testualmente la definizione di «lavoratore subordinato» prevista dall'art. 1, lett. a), punti i) e ii), del regolamento n. 1408/71 [la norma da ultimo citata, peraltro, precisa al tempo stesso le nozioni di lavoratore subordinato e di lavoratore autonomo e contiene ulteriori previsioni *sub* punti iii) e iv)].

- ai familiari di tali lavoratori, che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri,
- e) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattia professionali;

— ai superstiti di tali lavoratori».

f) gli assegni in caso di morte;

Il citato art. 4, n. 1, sancisce, poi, che la decisione n. 3/80 «si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

g) le prestazioni di disoccupazione;

h) le prestazioni familiari».

a) le prestazioni di malattia e di maternità;

b) le prestazioni di invalidità, comprese quelle dirette a conservare o migliorare la capacità di guadagno;

c) le prestazioni di vecchiaia;

d) le prestazioni ai superstiti;

5. L'ordinanza di rinvio del Sozialgericht richiama anche il principio di parità di trattamento enunciato dall'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80. Tale disposizione è virtualmente identica a quella dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 e recita: «Le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni della presente decisione, sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, fatte salve le disposizioni particolari della presente decisione».

6. Infine, ai fini delle presenti conclusioni rileva anche l'art. 32 della decisione n. 3/80, incluso fra le disposizioni finali di essa, secondo cui «[1]a Turchia e la Comunità adot-

tano, ciascuna per quanto la riguarda, i provvedimenti che comporta l'esecuzione delle disposizioni della presente decisione». Peraltro, la proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che stabilisce la procedura di applicazione, nella Comunità economica europea, della decisione n. 3/80, presentata dalla Commissione l'8 febbraio 1983 (in prosieguo: la «proposta di regolamento applicativo») <sup>6</sup>, non è stata adottata.

7. A completamento della descrizione del contesto normativo della causa principale, vanno richiamate le pertinenti disposizioni del diritto tedesco in materia di soggiorno degli stranieri e di prestazioni familiari.

Come chiarisce il giudice del rinvio, l'*Ausländergesetz* (legge sugli stranieri) contempla, sotto la nozione generica di «carta di soggiorno» (*Aufenthaltsgenehmigung*), quattro differenti figure di titolo di soggiorno. Quelle che rilevano ai fini delle presenti conclusioni sono l'autorizzazione di soggiorno (*Aufenthaltsberechtigung*), il permesso di soggiorno (*Aufenthaltsurlaubnis*) e l'autorizzazione

accessoria di soggiorno (*Aufenthaltsbewilligung*) <sup>7</sup>.

8. L'autorizzazione di soggiorno è il titolo che consente allo straniero la forma più stabile di soggiorno in Germania. Oltre a conferire un diritto autonomo ed illimitato, essa offre al suo titolare la stessa protezione da eventuali misure di espulsione che è costituzionalmente garantita alle persone titolari del diritto d'asilo.

9. Anche il permesso di soggiorno è concesso senza un'espressa determinazione di scopo da parte dell'amministrazione e con durata indeterminata o comunque prorogabile. Tale titolo può pertanto consentire allo straniero di soggiornare nel territorio tedesco per periodi di durata non contingente.

10. Diverso è il caso dell'autorizzazione accessoria, che è concessa per uno scopo determinato (ad esempio, per ragioni turistiche o di formazione professionale), ha durata limitata e non può in alcun caso condurre al successivo rilascio di un titolo di soggiorno permanente. Essa è ugualmente concessa ai

6 — GU C 110, pag. 1. La proposta di regolamento applicativo prevede all'art. 1 che la decisione n. 3/80 «è applicabile nella Comunità». Essa consta a tal fine di 80 articoli e 7 allegati relativi alle modalità di applicazione complementari della decisione in questione, che dettano norme puntuali per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni di essa per ciascuna categoria di prestazioni rientrante nel suo campo di applicazione. Essi contengono inoltre precisazioni relative, in particolare, al divieto di cumulo delle prestazioni, alla determinazione della normativa applicabile, alla totalizzazione dei periodi, nonché disposizioni finanziarie e transitorie. Tali norme di attuazione della decisione n. 3/80 sono in ampia misura ricalcate su quelle del regolamento n. 574/72.

7 — Il quarto titolo di soggiorno regolato dalla legge sugli stranieri è l'autorizzazione di soggiorno per ragioni umanitarie (*Aufenthaltsbefugnis*), concessa allo straniero interessato (ed eventualmente ai suoi familiari autorizzati ad entrare in Germania a fini di ricongiungimento familiare) appunto per ragioni umanitarie o politiche, o comunque in vista della tutela di diritti fondamentali.

componenti della famiglia dello straniero autorizzati a risiedere con lui nel territorio tedesco per formare, o continuare a formare, un nucleo familiare. Il diritto di soggiorno di tali familiari è condizionato alla persistente validità dell'autorizzazione accessoria principale dello straniero, autorizzato a procedere al raggruppamento familiare.

11. Ai sensi dell'art. 1, n. 3, della *Bundeskindegeldgesetz* (legge federale sulle prestazioni familiari), nella nuova versione entrata in vigore il 1° gennaio 1994, solamente gli stranieri in possesso di un'autorizzazione o di un permesso di soggiorno hanno diritto alle prestazioni familiari. Come rileva l'ordinanza di rinvio, con l'introduzione di tale norma il legislatore tedesco avrebbe inteso limitare l'ambito degli aventi diritto ai soli stranieri il cui soggiorno nel territorio nazionale abbia carattere stabile e permanente.

12. Il diritto tedesco contempla, inoltre, un peculiare automatismo previdenziale per l'attività di educazione dei figli che abbia luogo in Germania (tale requisito si considera soddisfatto allorché sia abitualmente residente in Germania il genitore responsabile di tale attività). In particolare, per i figli nati successivamente al 31 dicembre 1991 si reputano versati dalla madre (o dal padre, se dichiarato responsabile dell'educazione del figlio) contributi (in realtà posti a carico dell'assicura-

zione obbligatoria di invalidità e vecchiaia) per un periodo di 36 mesi<sup>8</sup>.

13. Infine, va brevemente richiamato il contesto fattuale della causa principale, quale descritto dal Sozialgericht. La ricorrente nella causa principale è una cittadina turca residente dal 1991 in Germania, dove ha raggiunto il marito, emigratovi nel 1987 per ragioni di studio. Dal 1992 i coniugi Sürül sono titolari di un'autorizzazione accessoria di soggiorno.

Quella del marito della ricorrente reca la seguente clausola accessoria: «Valida solo per ragioni di studio/tirocinio. Attività lavorative consentite solo durante le ferie estive e limitatamente ad occupazioni che non richiedano un permesso di lavoro (...), autorizzate a margine degli studi. Impiego come avventizio presso la ditta Schoeller consentito entro il limite di 16 ore settimanali». Nel quadro del rapporto di impiego testé indicato, il signor Sürül, munito di regolare permesso di lavoro come avventizio, è assicurato contro gli infortuni sul lavoro presso la *Papiermacherberufsgenossenschaft*, la mutua assicuratrice di categoria dei lavoratori dell'industria della carta<sup>9</sup>, con contributi interamente a carico del suo datore di lavoro. Il signor Sürül non è invece soggetto ad obbligo di contribuzione all'assicurazione obbligatoria malattia e invalidità. Poiché la sua retribuzione è di importo inferiore al minimo vitale (come definito dalla legge sull'imposta sui redditi), il signor Sürül

8 — V. art. 3, primo comma, n. 1, e art. 56 del libro VI del *Sozialgesetzbuch* (Codice di sicurezza sociale).

9 — Come imposto dall'art. 539, n. 1, punto 1, del *Reichsversicherungsordnung* (Codice delle assicurazioni sociali).

— osserva il Sozialgericht — riceve dalla sua famiglia di origine una parte dei mezzi finanziari necessari a fronteggiare le spese di mantenimento della propria famiglia.

L'autorizzazione accessoria di soggiorno della signora Sürül reca la seguente limitazione: «Vietati lavoro salariato ed attività retribuite; soggiorno nel quadro del soggiorno del coniuge».

A far data dalla nascita di un figlio nel settembre 1992, la ricorrente ha percepito le prestazioni previste dagli artt. 10 e 11a della legge federale sulle prestazioni familiari, vale a dire un assegno per figli a carico dell'importo mensile di 70 DM e, a far data dal 1° gennaio 1993, un importo supplementare corrisposto alle persone a basso reddito.

Nel dicembre 1993, la BfA decideva, con effetto dal 1° gennaio 1994, di revocare la concessione dell'assegno menzionato in quanto, a partire da tale data, la signora Sürül, non essendo in possesso di un'autorizzazione o di un permesso di soggiorno, non avrebbe più

soddisfatto ai requisiti di legge (v. *supra*, paragrafo 11) <sup>10</sup>. Con successivo provvedimento del 14 marzo 1994, la BfA rifiutava altresì il pagamento del supplemento per figli a carico, dichiarandolo non dovuto in assenza di un diritto all'assegno.

Il successivo 14 giugno la BfA ha respinto come infondate le opposizioni proposte dalla signora Sürül contro le sue due precedenti decisioni. È proprio per l'annullamento della decisione del 14 giugno 1994 che la signora Sürül ha adito il giudice del rinvio mediante il ricorso all'origine della causa principale.

14. Nell'ordinanza di rinvio, il Sozialgericht ha rilevato come alla ricorrente sia precluso invocare l'art. 42 della legge federale sulle prestazioni familiari al fine di ottenere un trattamento uguale a quello dei cittadini tedeschi, e quindi la disapplicazione dell'art. 1, n. 3,

10 — In particolare, come ha chiarito in udienza il rappresentante del governo tedesco, la titolarità da parte della signora Sürül di un'autorizzazione accessoria, di durata limitata e non suscettibile di proroga, avrebbe fatto venir meno il carattere abituale del soggiorno nel territorio tedesco da parte del genitore responsabile dell'educazione del figlio, prescritto dall'art. 56, n. 3, del libro VI del Codice di sicurezza sociale quale una delle condizioni cui è soggetto il diritto alla contabilizzazione di un triennio come periodo di contribuzione obbligatoria.

Dal canto suo, la ricorrente ha precisato nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte che successivamente al periodo litigioso, e precisamente con effetto dal 4 ottobre 1996, ai coniugi Sürül è stata concessa un'autorizzazione di soggiorno (cioè un titolo di carattere definitivo: v. *supra*, paragrafo 8) ex art. 7, secondo comma, della decisione 19 settembre 1980, n. 1/80, del Consiglio di associazione CEE-Turchia. Ai sensi di tale disposizione, un cittadino turco che abbia acquisito una formazione professionale in uno Stato membro, nel quale uno dei suoi genitori, pure di cittadinanza turca, sia stato regolarmente occupato per almeno 3 anni, ha diritto — a prescindere dalla durata della propria residenza nello Stato membro ospitante — a rispondere a qualsiasi offerta di lavoro e conseguentemente a ottenere la proroga del proprio permesso di soggiorno in tale Stato (v. sentenza 5 ottobre 1994, causa C-355/93, *Eroglu*, Racc. pag. I-5113, punti 17-20).

della stessa legge (v. *supra*, paragrafo 11). Infatti, il citato art. 42, che sembra trasporre nell'ordinamento nazionale, nella materia in oggetto, il principio di non discriminazione posto dall'art. 6 del Trattato, tutela solamente i cittadini degli altri Stati membri, i profughi e gli apolidi. Ora, la signora Sürül non appartiene ad alcuna di queste categorie.

Tuttavia, se la Corte interpretasse le pertinenti disposizioni della decisione n. 3/80 nel senso che una persona nella posizione della ricorrente rientra nel campo di applicazione personale e materiale della misura in questione ed ha diritto ad essere trattata in modo uguale ai cittadini tedeschi, dovrebbe dichiararsi legittima la pretesa della signora Sürül di ottenere le prestazioni familiari richieste alle stesse condizioni in cui possono ottenerle i cittadini tedeschi, e perciò come se il suo diritto non fosse soggetto ai requisiti previsti dall'art. 1, n. 3, della legge federale sulle prestazioni familiari.

Gli argomenti delle parti della causa principale e le osservazioni presentate dagli Stati membri interessati e dalla Commissione

15. Ad avviso della *ricorrente*, la fattispecie dedotta in giudizio rientra nel campo di applicazione materiale della decisione n. 3/80, ai sensi della disposizione dell'art. 4, n. 1, lett. h), sopra citata (v. paragrafo 4). La signora Sürül sembra ritenere che la decisione in que-

stione sia applicabile alla propria situazione anche *ratione personae*, tanto da non aver presentato osservazioni su questo punto.

16. Quanto al principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80, la ricorrente sostiene che tale disposizione soddisfa le condizioni dell'efficacia diretta, definite dalla giurisprudenza della Corte. Tenuto conto del tenore letterale, dello scopo e della natura sia dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80, sia dell'accordo cui tale norma si ricollega, dal citato art. 3, n. 1, discenderebbero obblighi chiari e precisi, la cui esecuzione ed i cui effetti non risulterebbero subordinati all'adozione di atti ulteriori.

In particolare, la norma in questione prevedrebbe a carico di ciascuno Stato membro un generale divieto di applicare ai cittadini turchi un trattamento sfavorevole rispetto a quello riservato ai cittadini di altri Stati membri: divieto nei confronti del quale i giudici nazionali sarebbero tenuti a fornire adeguata tutela giurisdizionale ai soggetti privati. Sarebbe, pertanto, illegittimo l'indiretto riferimento fatto dalla legge federale sulle prestazioni familiari alla *nazionalità* (mediante l'esclusione di alcuni tipi di titolo di soggiorno), oltre che alla *residenza*, quale criterio per l'attribuzione del diritto all'assegno per figli a carico.



Irrilevante sarebbe, poi, la circostanza che nella sentenza *Taflan-Met*<sup>11</sup> la Corte abbia escluso che gli artt. 12 e 13 della decisione n. 3/80 hanno effetto diretto. La Corte — osserva ancora la signora Sürül — ha infatti contestualmente riconosciuto che tale decisione consta di almeno alcune disposizioni chiare e precise.

17. *In via subordinata*, la ricorrente richiama la disposizione dell'art. 9 dell'accordo CEE-Turchia, ai sensi della quale «[I]e Parti Contraenti riconoscono che nel campo di applicazione [di esso] (...) qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata in conformità del principio enunciato nell'articolo [6 (già 7)] del Trattato». Sulla base di un'applicazione analogica dei principi formulati dalla Corte nella sentenza *Pabst & Richarz* — con riferimento ad altro accordo di associazione concluso dalla CEE (quello con la Grecia del 9 luglio 1961) —<sup>12</sup> la signora Sürül afferma che l'art. 9 dell'accordo CEE-Turchia assolve, nel contesto pattizio in cui esso è collocato, ad una funzione identica a quella del principio di non discriminazione *ex art. 6* del Trattato, stabilendo un obbligo chiaro e preciso, non subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore.

11 — Sentenza 10 settembre 1996, causa C-277/94, *Taflan-Met* e a. (Racc. pag. I-4085).

12 — Sentenza 29 aprile 1982, causa 17/81, *Pabst & Richarz/Hauptzollamt Oldenburg* (Racc. pag. 1331, punti 25-27), in cui la Corte ha desunto dalla lettera dell'art. 53, n. 1, dell'accordo di associazione CEE-Grecia, formulata in termini simili a quelli dell'art. 95 del Trattato, nonché dall'oggetto e dalla natura dell'accordo in questione, che nell'ambito dell'associazione fra la Comunità e la Grecia il citato art. 53, n. 1, svolgeva «una funzione identica a quella dell'art. 95. Si inserisce infatti in un complesso di disposizioni che hanno lo scopo di preparare l'entrata della Grecia nella Comunità, istituendo l'unione doganale, armonizzando le politiche agricole, introducendo la libera circolazione dei lavoratori e con altri provvedimenti di adeguamento graduale alle esigenze del diritto comunitario».

Il diritto al pari trattamento rispetto ai lavoratori aventi la cittadinanza dello Stato membro ospitante, del quale i lavoratori turchi occupati nella Comunità ed i loro familiari sarebbero titolari in materia di previdenza sociale, discenderebbe pertanto già direttamente dal citato art. 9, a prescindere dall'efficacia diretta dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80.

18. Infine, la signora Sürül richiama la recente sentenza *Gaygusuz* della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>13</sup>. Secondo tale pronuncia, il divieto di discriminazioni con riguardo al pacifico godimento dei diritti patrimoniali, consacrato dall'art. 14, in combinato disposto con l'art. 1 del protocollo n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «Convenzione»), è offeso ogniqualvolta uno Stato rifiuti la concessione di un diritto di tal genere (quale il diritto a un anticipo sulla pensione nella forma di un'assistenza di emergenza, previsto — come beneficio solo parzialmente contributivo — dalla legislazione austriaca in materia di assicurazione contro il rischio di disoccupazione) esclusivamente in base alla circostanza che il richiedente non è cittadino dello Stato in questione.

La ricorrente afferma, in termini analoghi, il proprio diritto a non essere discriminata a cagione della sua cittadinanza con riguardo al godimento dell'assegno e del supplemento per figli a carico, previsti dalla legge federale sulle prestazioni familiari. Tale diritto — come

13 — Sentenza 16 settembre 1996, *Gaygusuz/Austria* (Eur. Hum. Rts. Reps., 1997, pag. 364).

quello del suo connazionale signor Gaygusuz nella sentenza citata — costituirebbe un diritto fondamentale che, in quanto tale, fa parte integrante dei principi generali di diritto di cui codesto Collegio è tenuto ad assicurare il rispetto.

19. Analoga a quella della ricorrente è la posizione della *Commissione*. La pronuncia resa dalla Corte nella causa *Taşlan-Met* andrebbe intesa nel senso che restano prive di effetto diretto solamente le disposizioni della decisione n. 3/80 rilevanti per la definizione di quel giudizio, le quali richiedevano infatti misure di esecuzione, non a caso puntualmente previste dalla proposta di regolamento applicativo (*sub* capitolo 3). Questa conclusione non potrebbe però estendersi in blocco a tutte le disposizioni della decisione n. 3/80.

20. Quanto alla soluzione delle due rimanenti questioni pregiudiziali, la *Commissione*, su invito della Corte, ha presentato all'udienza le sue osservazioni sul possibile impatto delle sentenze *Stöber e Piosa Pereira*<sup>14</sup> e *Merino García*<sup>15</sup>, entrambe pronunciate in epoca successiva al deposito delle osservazioni scritte nella presente procedura.

Secondo la *Commissione*, in tali pronuncie la Corte ha stabilito il principio che la qualità di lavoratore deve sussistere per il singolo

settore della sicurezza sociale di volta in volta considerato. Di conseguenza, la signora Sürül non rientrerebbe nel campo d'applicazione personale della decisione n. 3/80, vuoi in quanto lavoratrice, vuoi — con riferimento al periodo successivo a quello triennale di educazione del figlio — in quanto familiare di un lavoratore. Tuttavia, come nelle sentenze *Stöber e Piosa Pereira* e *Merino García* codesto Collegio ha constatato l'esistenza di una discriminazione indiretta ai danni dei lavoratori aventi diritto, concludendo per l'incompatibilità delle disposizioni di diritto interno rilevanti con le norme degli artt. 48 o 52 del Trattato, così la Corte dovrebbe nel presente giudizio affermare che è stato violato a danno della signora Sürül il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, consacrato dall'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80 (o, in subordine, dall'art. 9 dell'accordo CEE-Turchia)<sup>16</sup>.

21. La BfA, parte convenuta nella causa principale, non ha presentato osservazioni dinanzi alla Corte; lo ha fatto, comunque, il governo tedesco. Pur riconoscendo che la citata sentenza *Taşlan-Met* non concerne in termini l'effetto diretto dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80, il governo tedesco rileva che, ai punti 33 e 37 della pronuncia in questione<sup>17</sup>, la Corte ha dichiarato, con affermazioni di carattere generale, che la decisione n. 3/80 è per sua natura destinata ad essere integrata e attuata nella Comunità mediante un atto successivo del Consiglio e, pur includendo alcune

14 — V. sentenza 30 gennaio 1997, cause riunite C-4/95 e C-5/95 (Racc. pag. I-511).

15 — V. sentenza 12 giugno 1997, causa C-266/95 (Racc. pag. I-3279).

16 — Secondo la *Commissione*, tale divieto sarebbe applicabile all'odierna materia del contendere in quanto le condizioni di lavoro per i lavoratori turchi occupati nella Comunità ricadrebbero nell'ambito di applicazione dell'accordo stesso, ai sensi dell'art. 37 del protocollo addizionale. Ora, nella nozione di «condizioni di lavoro», che in base alla vostra giurisprudenza va interpretata in maniera estensiva e comprende le situazioni regolate dalle norme di previdenza sociale, rientrerebbe fra l'altro proprio il diritto a prestazioni quali gli assegni per figli a carico.

17 — V. *infra*, nota 30 e relativa parte del testo.

disposizioni chiare e precise, non può trovare applicazione fintantoché non siano state adottate tali misure integrative di attuazione. Non avendo il Consiglio adottato la proposta di regolamento applicativo (v. *supra*, paragrafo 6), le disposizioni della decisione n. 3/80 — ivi inclusa quella dell'art. 3, n. 1 — sarebbero dunque prive di effetto diretto. La prima questione pregiudiziale riferita alla Corte dal Sozialgericht meriterebbe, pertanto, risposta negativa.

22. Tale conclusione è condivisa dai governi austriaco, francese, britannico e olandese.

In particolare, le autorità dei Paesi Bassi richiamano la vostra consolidata giurisprudenza, secondo la quale il dispositivo di un atto (ivi inclusa una sentenza interpretativa pronunciata a norma dell'art. 177 del Trattato) è indissociabile e non può essere interpretato indipendentemente dalla relativa motivazione. Tale principio andrebbe applicato nel valutare in che modo la sentenza *Taflan-Met* vada tenuta in conto nella soluzione della prima questione pregiudiziale odierna.

23. I governi francese e britannico osservano inoltre che — contrariamente agli accordi di cooperazione conclusi dalla CEE con il Marocco e l'Algeria (v. *infra*, paragrafo 43) — l'accordo CEE-Turchia ed il protocollo addizionale non conterrebbero *in materia di previdenza sociale* alcun principio generale di parità di trattamento, applicabile ai lavoratori turchi ed ai loro familiari, avendo le parti contraenti convenuto solamente di ispirarsi

agli artt. 48, 49 e 50 del Trattato per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori. Le parti contraenti non avrebbero invece richiamato la disposizione del successivo art. 51, che costituisce la base giuridica del regolamento n. 1408/71, ed in genere delle misure di coordinamento necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, che il Consiglio adotta in materia di sicurezza sociale. La materia in questione esulerebbe quindi dal campo di applicazione dell'accordo CEE-Turchia. Inoltre, la formulazione del principio di parità di trattamento negli accordi CEE-Marocco e CEE-Algeria (v. *infra*, note 42 e 43) differirebbe sostanzialmente da quella dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80.

D'altro canto, secondo le autorità francesi, l'inciso finale dell'art. 3, n. 1, che fa salve le disposizioni particolari della decisione n. 3/80, consentirebbe di escludere che la norma in discorso — anche a volerla considerare come chiara e precisa — abbia pure carattere *incondizionato*, nel senso chiarito dalla giurisprudenza della Corte.

24. Il governo olandese ha preso posizione anche sulle conseguenze che la ricorrente pretende di trarre, ai fini della soluzione delle odierne questioni pregiudiziali, dalla citata sentenza *Gaygusuz* della Corte europea dei diritti dell'uomo (v. *supra*, paragrafo 18). Contrariamente a quanto affermato dalla signora Sürül, l'art. 14 della Convenzione sarebbe applicabile, in combinato disposto con l'art. 1 del protocollo n. 1 della Convenzione, al godimento dei diritti aventi ad oggetto prestazioni di sicurezza sociale solo se queste abbiano carattere contributivo. Nella causa principale, pertanto, il Sozialgericht sarebbe chiamato a

valutare se l'assegno ed il supplemento per figli a carico oggetto della pretesa della ricorrente abbiano oppure no carattere contributivo e, in caso di risposta affermativa, se il rifiuto di concessione di tale prestazioni da parte della BfA, nelle circostanze all'origine dell'odierno giudizio, abbia comportato una discriminazione ingiustificata.

25. Il governo tedesco ha peraltro presentato, in via subordinata, osservazioni anche sulla seconda e terza questione pregiudiziale del giudice di rinvio, sostenendo che — anche ad ammettersi l'efficacia diretta del principio di parità di trattamento sancito dalla decisione n. 3/80 — la signora Sürül non rientrerebbe comunque nel campo di applicazione personale di questa misura.

Anzitutto, la ricorrente non potrebbe rivestire la qualifica di «lavoratore» soggetto alla legislazione di uno Stato membro, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, primo trattino, di essa. Pur riconoscendo che la nozione di «lavoratore» definita dall'art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80 risulta sostanzialmente dall'applicazione di criteri tratti dal diritto della sicurezza sociale, anziché dal diritto del lavoro propriamente detto, il governo tedesco osserva che le definizioni contenute *sub* punti i) e ii) andrebbero interpretate non come semplicemente alternative, ma come applicabili a rischi e sistemi specificamente determinati ed autonomi. La Corte lo avrebbe recentemente affermato — con riferimento all'analoga disposizione contenuta all'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71<sup>18</sup> — nei citati casi *Stöber e Piosa Pereira e Merino García*.

26. In materia di prestazioni familiari, la legislazione tedesca avrebbe istituito un «regime di sicurezza sociale applicabile a tutti i residenti» indipendentemente dal loro status occupazionale (e fatte salve le eccezioni discendenti dalla normativa sul soggiorno degli stranieri). Il diritto a tali prestazioni non dipenderebbe, cioè, dall'esistenza di un'affiliazione obbligatoria o facoltativa ad un'assicurazione sociale. Ciononostante, ai fini del versamento di prestazioni familiari in base alla legislazione tedesca potrebbero, sempre secondo la decisione n. 3/80, essere considerati come lavoratori solamente i cittadini turchi coperti da «assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro un altro evento precisato nell'allegato nel quadro di un regime organizzato a favore dei lavoratori subordinati» [v. art. 1, lett. b), punto ii), secondo trattino, della decisione n. 3/80].

È vero che, ai fini dell'applicazione della norma da ultimo citata, l'allegato alla decisione n. 3/80 — pur precisando *sub* parte II gli «altri eventi» contro i quali un «lavoratore» deve essere assicurato nel quadro di un regime di sicurezza sociale applicabile a tutti i residenti, rispettivamente nell'ordinamento danese, irlandese e britannico — non prevede modalità particolari di applicazione della legislazione tedesca. Tuttavia, tale lacuna va — ad avviso del governo tedesco — colmata per via di interpretazione, ricorrendo all'art. 25, n. 1, della decisione n. 3/80, secondo cui «[g]li allegati I, III e IV del regolamento (CEE) n. 1408/71 valgono per l'applicazione della presente decisione». Ciò posto, al caso di

18 — V. *supra*, nota 5 e relativa parte del testo.

specie risulterebbe applicabile la previsione dell'allegato I, punto I, C, del regolamento n. 1408/71<sup>19</sup>.

27. Ora, la signora Sürül è considerata obbligatoriamente affiliata al solo regime legale di invalidità e vecchiaia, in ragione della presa in conto del periodo (compreso fra il 1° ottobre 1992 ed il 30 settembre 1995) consacrato all'educazione del figlio, durante il quale per legge si ritiene che essa abbia soddisfatto all'obbligo contributivo. Non essendo «assicurata a titolo obbligatorio contro il rischio di disoccupazione» e non ottenendo, per effetto di tale assicurazione, «prestazioni in denaro dall'assicurazione malattia o prestazioni analoghe», la ricorrente non soddisferebbe i requisiti posti dall'allegato I, punto I, C, del regolamento n. 1408/71, indirettamente richiamato dall'art. 1, lett. b), punto ii), secondo trattino, della decisione n. 3/80. Tale decisione sarebbe, di conseguenza, inapplicabile ad una persona nella posizione della signora Sürül.

Pur ammettendo che al risultato opposto potrebbe pervenirsi sulla base di un'interpretazione volta a consentire l'applicazione in via alternativa dell'art. 1, lett. b), punto i), della decisione n. 3/80, il governo tedesco sostiene che un siffatto approccio andrebbe respinto

19 — L'allegato I del regolamento n. 1408/71, intitolato «Campo d'applicazione del regolamento quanto alle persone», prevede al punto I («Lavoratori subordinati e/o lavoratori autonomi [articolo 1, lettera a), punti ii) e iii) del regolamento]»), sub C:

«GERMANIA

Se per l'erogazione delle prestazioni familiari è competente un'istituzione tedesca, conformemente al titolo III, capitolo 7 del regolamento, ai sensi dell'articolo 1, lettera a), punto ii) del regolamento, si considera:

a) lavoratore subordinato, la persona assicurata a titolo obbligatorio contro il rischio di disoccupazione o la persona che ottiene, in seguito a tale assicurazione, prestazioni in denaro dall'assicurazione malattia o prestazioni analoghe; (...).

in quanto, contrariamente alla chiara intenzione del Consiglio di associazione, renderebbe superflua la previsione di cui all'art. 1, lett. b), punto ii), secondo trattino.

28. Infine — argomentano le autorità tedesche — la signora Sürül non rientra nel campo di applicazione personale della decisione n. 3/80 neanche ai sensi dell'art. 2, secondo trattino, cioè in quanto familiare di un lavoratore turco soggetto alla legislazione di uno Stato membro, che risiede nel territorio di tale Stato. Nonostante il signor Sürül svolgesse al tempo dei fatti dedotti in giudizio un'attività lavorativa a margine dei suoi studi universitari, a tale attività non si ricollegava, in base alla legislazione nazionale, alcun obbligo contributivo all'assicurazione per il rischio di disoccupazione, di malattia e di vecchiaia. Il coniuge della ricorrente era assicurato solamente contro gli infortuni sul lavoro, con contributi totalmente a carico del suo datore di lavoro.

Poiché le definizioni contenute *sub* punti i) e ii) dell'art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80 si applicano a rischi e sistemi specifici ed autonomi — conclude il governo tedesco —, il signor Sürül rientra nella nozione di lavoratore unicamente ai fini dell'applicazione delle disposizioni della decisione n. 3/80 concernenti le prestazioni per infortunio sul lavoro, ma non di quelle che regolano gli altri settori del regime tedesco di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori subordinati, ivi incluso il settore delle prestazioni familiari.

29. Qualora, poi, la Corte dovesse rispondere alle questioni pregiudiziali del Sozialgericht nel senso auspicato dalla ricorrente e dalla

Commissione, ripudiando la posizione da essa precedentemente adottata in *Taflan-Met*, i governi francese, britannico e olandese sostengono *in lato subordine* che ricorrerebbero nell'odierno giudizio le condizioni perché codesto Collegio limiti gli effetti temporali della sua pronuncia interpretativa, consentendo di invocare le disposizioni comunitarie oggetto del presente procedimento solamente ai richiedenti delle prestazioni familiari controverse che abbiano esperito ricorso dinanzi al giudice nazionale o si siano avvalsi di mezzi di tutela equivalenti, nei confronti delle competenti autorità dello Stato membro interessato, anteriormente alla data di pubblicazione delle presenti conclusioni ovvero della vostra sentenza.

## Analisi giuridica

### i) Competenza della Corte

30. Ricordo anzitutto, in via incidentale, che la Corte ha già avuto modo di chiarire come le disposizioni adottate dal consiglio istituito da un accordo di associazione concluso tra la Comunità e un Paese terzo, in esecuzione di tale accordo, formino parte integrante dell'ordinamento comunitario allo stesso titolo dell'accordo e dal momento dell'entrata in vigore del medesimo. La vostra competenza a pronunciarsi ai sensi dell'art. 177 del Trattato sull'accordo, in quanto atto di una delle istituzioni comunitarie, si estende quindi all'interpretazione delle disposizioni in questione: il che contribuisce a garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario in tutti gli Stati membri<sup>20</sup>. Ciò posto, compete certamente a codesto Collegio di interpretare in

via pregiudiziale le disposizioni della decisione n. 3/80.

### ii) Soluzione della prima questione pregiudiziale

31. Con il richiedere gli illustrati elementi interpretativi concernenti l'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80, il Sozialgericht ha posto la Corte di fronte al problema di definire con precisione i termini della pronuncia *Taflan-Met*, sopra ripetutamente citata. Ed il problema va a mio avviso necessariamente affrontato in questa sede: il giudice *a quo* non ha espressamente formulato in tal senso i suoi quesiti unicamente perché la sentenza *Taflan-Met* è stata pronunciata successivamente all'ordinanza di rinvio<sup>21</sup>.

21 — Il potere di sottoporre nuovamente alla Corte una questione sulla quale essa si sia già pronunciata in via pregiudiziale compete senz'altro non solo al giudice nazionale diretto destinatario della pronuncia (il quale si trovi di fronte a difficoltà di comprensione o applicazione del provvedimento; v., *ex multis*, ordinanza 5 marzo 1986, causa 69/85, Wünsche/Germania, Racc. pag. 947, e sentenza 16 dicembre 1992, causa C-169/91, B & Q, Racc. pag. I-6635), ma anche a qualsiasi altra istanza giurisdizionale, nei confronti della quale la precedente decisione è priva di efficacia vincolante (v. sentenze 13 maggio 1981, causa 66/80, International Chemical Corporation/Amministrazione delle finanze dello Stato, Racc. pag. 1191, punti 9-17, e 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò/X, Racc. pag. 2545, punto 12). Inoltre, è vero che, al fine di risolvere le difficoltà sollevate dal senso e dalla portata di una sentenza precedente, l'art. 40 dello Statuto CEE della Corte di giustizia prevede un procedimento specifico, azionabile «a richiesta di una parte o di un'istituzione della Comunità che dimostri di avere a ciò interesse». Secondo la giurisprudenza consolidata di codesto Collegio gli artt. da 38 a 41 dello Statuto, che enumerano tassativamente i mezzi d'impugnazione straordinari che consentono di rimettere in discussione l'efficacia propria delle sentenze della Corte, non si applicano però alle sentenze pronunciate in via pregiudiziale, data la mancanza di parti in causa (v. ordinanza 18 ottobre 1979, causa 40/70, Sirena/Eda, Racc. pag. 3169, e 5 marzo 1986, citata *supra*, punto 14). Oltretutto, la circostanza che l'apertura di tale procedimento possa aver luogo su iniziativa di un'istituzione non esclude che il giudice comunitario rimane competente ad accertare il senso e la portata di una sentenza precedente allorché tale interpretazione sia necessaria per risolvere la controversia ad esso sottoposta (v. sentenza 9 agosto 1994, causa C-412/92 P, Parlamento/Meskens, Racc. pag. I-3757, punto 35).

20 — V., *ex multis*, sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, Svincec (Racc. pag. I-3461, punti 8-11).

32. In *Taşlan-Met*, codesto Collegio era investito dell'interpretazione degli artt. 12 e 13 della decisione n. 3/80, concernenti rispettivamente le prestazioni d'invalidità e le pensioni di vecchiaia e morte <sup>22</sup>.

In risposta alla prima questione pregiudiziale sollevata dal giudice nazionale in quel giudizio, la Corte ha affermato per diritto che — nell'assenza di disposizioni espresse sul punto — la decisione n. 3/80 è entrata in vigore il 19 settembre 1980, giorno della sua

22 — In *Taşlan-Met* le parti attrici nelle quattro cause principali pendenti dinanzi all'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam erano rispettivamente tre cittadine turche residenti in Turchia, coniugi di connazionali che avevano svolto un'attività di lavoro subordinato in vari Stati membri, tra cui i Paesi Bassi; nonché un lavoratore turco, residente in Germania, impiegato dapprima nei Paesi Bassi e in seguito in Germania, dove era stato colpito da inabilità al lavoro. In seguito al decesso del loro coniuge, le tre attrici avevano richiesto — ed ottenuto dai competenti enti tedesco e belga — la concessione di una pensione vedovile negli Stati membri in cui il coniuge aveva lavorato. Le autorità olandesi, dal canto loro, avevano respinto tali domande con la motivazione che i coniugi delle richiedenti erano deceduti in Turchia, mentre in forza della normativa olandese l'iscritto al regime o i suoi aventi causa hanno titolo ad ottenere una prestazione solo se il rischio assicurato si verifici in un momento in cui l'interessato è soggetto a tale normativa. Anche l'attore nel quarto procedimento nazionale, che aveva richiesto la concessione di una pensione d'invalidità sia in Germania sia nei Paesi Bassi, si era visto rifiutare tale prestazione dal competente ente olandese (a differenza di quello tedesco) con analoga motivazione: l'inabilità al lavoro del richiedente era sopravvenuta in un momento in cui l'interessato non esercitava più un'attività lavorativa nei Paesi Bassi e, pertanto, non era soggetto alla normativa olandese. A giudizio del giudice *a quo*, gli attori nelle cause principali — pur non essendo assicurati ai sensi delle pertinenti previsioni del diritto nazionale — avrebbero potuto fruire delle prestazioni rispettivamente richieste nei Paesi Bassi in forza della decisione n. 3/80 e, in particolare, degli artt. 12 e 13 della medesima. *Ex artt.* 12, lett. b), e 13 della decisione 3/80, in materia di prestazioni d'invalidità e di prestazioni di vecchiaia e ai superstiti, rispettivamente, è applicabile per analogia l'art. 45 del regolamento n. 1408/71. Ora, in base a quanto dispone il n. 4 di tale norma (nel testo vigente al 1° giugno 1992, applicabile ai fatti dedotti in giudizio) i lavoratori subordinati, i quali erano stati assoggettati ad un sistema assicurativo nazionale ma non lo erano più all'epoca del sopravvenire dell'evento assicurato, si consideravano ancora assicurati se lo erano in base alla normativa di un altro Stato membro o se potevano far valere diritti a prestazioni in base alla legislazione di un altro Stato membro. Poiché all'attore e alle attrici in altri Stati membri era riconosciuto il diritto a prestazioni rispettivamente per invalidità e decesso, essi in via di principio avrebbero potuto anche far valere un diritto alle prestazioni controverse nei Paesi Bassi in base alla legge sull'assicurazione contro l'incapacità lavorativa e alla legge generale sulle vedove e gli orfani, rispettivamente.

adozione, ed è da tale data vincolante per le parti contraenti <sup>23</sup>. Le decisioni del Consiglio di associazione — ha affermato la Corte — attuano gli obiettivi fissati dall'accordo CEE-Turchia, si ricollegano pertanto direttamente a quest'ultimo, ed hanno l'effetto di vincolare le parti contraenti ai sensi dell'art. 22, n. 1, di tale strumento internazionale <sup>24</sup>. Di conseguenza, avete aggiunto, «ove le dette parti non tenessero fede a[ll'impegno di essere vincolate dalle decisioni adottate], ciò costituirebbe una violazione dell'accordo medesimo» <sup>25</sup>. Al punto 20 della sentenza la Corte ha aggiunto che «l'effetto vincolante delle decisioni del Consiglio di associazione non può quindi dipendere dall'effettiva adozione di provvedimenti ad opera delle parti contraenti», ed in particolare dall'emanazione da parte del Consiglio dell'Unione europea — secondo quanto previsto dall'art. 2, n. 1, dell'accordo relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo CEE-Turchia <sup>26</sup> — degli atti necessari ai fini dell'applicazione dei provvedimenti (decisioni e raccomandazioni) adottati dal Consiglio di associazione in quei settori che, ai termini del Trattato, sono di competenza della Comunità.

33. Con la seconda questione pregiudiziale sottoposta alla Corte, il giudice *a quo* nella causa *Taşlan-Met* chiedeva: «(...) b) In caso di soluzione affermativa della prima questione: se il disposto degli artt. 12 e 13 della decisione n. 3/80 sia sufficientemente concreto e determinabile da prestarsi a una diretta appli-

23 — V. sentenza 10 settembre 1996 (citata *supra*, nota 11), punti 17-22.

24 — Il testo dell'art. 22, n. 1, dell'accordo CEE-Turchia è riprodotto *supra*, nota 1.

25 — V. sentenza 10 settembre 1996 (citata *supra*, nota 11), punto 19.

26 — V. decisione 64/737/CEE, relativa ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia (GU 1964, n. 217, pag. 3703).

cazione senza che siano necessari ulteriori provvedimenti di attuazione come indicato nell'art. 32 della decisione n. 3/80».

La Corte sembra avere interpretato tale questione in termini più ampi, ritenendola diretta ad accertare l'eventuale efficacia diretta delle disposizioni della decisione n. 3/80 in generale, «*e più in particolare [di] quelle degli artt. 12 e 13*»<sup>27</sup>. A questo riguardo, la Corte ha rilevato come dal raffronto tra la decisione in questione, da un lato, ed i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, dall'altro, risulti che la prima «non contiene un gran numero di norme precise e dettagliate, che pure sono state considerate indispensabili ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1408/71 all'interno della Comunità»<sup>28</sup>. Così, per esempio, la Corte ha ricordato come la concreta attuazione delle norme del regolamento n. 1408/71 concernenti la totalizzazione di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie normative degli Stati membri, alle quali il lavoratore migrante sia stato soggetto, presupponesse l'adozione dell'art. 15 del regolamento n. 574/72. Analoghe misure integrative di attuazione devono quindi essere previamente adottate — ha ragionato la Corte — affinché possa applicarsi il principio di totalizzazione nel contesto della decisione n. 3/80<sup>29</sup>.

Dopo aver «pre[so] atto che la decisione n. 3/80 è per sua natura destinata ad essere integrata e attuata nella Comunità mediante un atto successivo del Consiglio», mentre la

proposta di regolamento applicativo non è ancora stata adottata, la Corte ha concluso che «pur constando di alcune disposizioni chiare e precise, la decisione n. 3/80 non può trovare applicazione fintantoché non siano adottate dal Consiglio misure integrative di attuazione»<sup>30</sup>.

34. È importante osservare, però, che nel dispositivo della sentenza codesto Collegio ha affermato per diritto che «[f]intantoché non siano state adottate dal Consiglio le misure integrative necessarie per l'attuazione della decisione n. 3/80, *gli artt. 12 e 13 di questa decisione non esplicano effetto diretto nel territorio degli Stati membri e non sono pertanto idonee (sic) a far sorgere, in capo ai singoli, il diritto di farle (sic) valere dinanzi ai giudici nazionali*» (il corsivo è mio).

35. Alla luce di quanto precede, riconosco che l'argomento fatto valere nel presente procedimento dai rappresentanti dei cinque governi nazionali che hanno presentato osservazioni alla Corte (v. *supra*, paragrafi 21 e 22) è tutt'altro che pretestuoso: la motivazione della pronuncia *Taflan-Met*, almeno se interpretata in senso meramente letterale, autorizzerebbe ad affermare che *nessuna* delle disposizioni della decisione n. 3/80 — quindi neanche quella dell'art. 3, n. 1 — ha effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri. Al primo quesito pregiudiziale odierno andrebbe perciò fornita risposta negativa.

27 — V. sentenza 10 settembre 1996 (citata *supra*, nota 11), punto 23 (il corsivo è mio).

28 — *Id.*, punto 30.

29 — *Id.*, punti 31 e 32.

30 — *Id.*, punti 33-37.



36. Tuttavia, sussistono a mio avviso convincenti ragioni per revocare in dubbio la correttezza di una tale lettura della pronuncia in commento<sup>31</sup>. Sia chiaro: non intendo obiettare che l'(implicita) affermazione dell'assenza di effetto diretto della disposizione dell'art. 3, n. 1, è estranea alla *ratio decidendi* della sentenza *Taflan-Met* e costituisce un mero *obiter dictum* privo di rilevanza agli effetti pratici<sup>32</sup>.

Convegno, infatti, che è «del tutto secondaria la distinzione, in una sentenza, fra considerazioni decisive ed osservazioni puramente incidentali. Tutto quanto detto nella sentenza

31 — Mi sembra perciò affrettato il giudizio di quella parte della dottrina che ha bollato la sentenza *Taflan-Met* come «completamente illogica», «per incuriam — ovvero semplicemente sbagliata — sulla questione dei diritti di uguaglianza in materia di sicurezza sociale» (v. S. Peers, *Equality, Free Movement and Social Security*, Eur. L. Rev., 1997, pag. 342, in particolare pagg. 350 e 351).

32 — A ben guardare, un'ipotetica decisione della Corte sull'efficacia diretta del principio di uguale trattamento (ovvero di altre disposizioni della decisione n. 3/80 diverse dagli artt. 12 e 13) sarebbe stata, in effetti, non solo arbitraria, ma addirittura inutile, nel contesto dei fatti di quella causa: non solo i quesiti pregiudiziali del giudice del rinvio non avevano fatto riferimento all'art. 3, n. 1, della decisione in questione, ma la stessa Corte non ha giudicato opportuno ampliare l'ambito della propria pronuncia — come essa pure non manca di fare nei casi appropriati — fornendo elementi interpretativi (benché non richiesti) anche in relazione a tale disposizione. Così facendo, la Corte ha mostrato di condividere la posizione adottata dal giudice *a quo*, secondo cui, tenuto conto dell'oggetto della lite, il citato art. 3, n. 1, non era rilevante ai fini della soluzione della causa principale. Per un altro esempio di decisione pregiudiziale il cui dispositivo era elaborato in termini più limitativi della pertinente parte della motivazione, v. sentenza 10 aprile 1984, von Colson e Kamann, causa 14/83 (Racc. pag. 1891). La Corte vi ha dichiarato per diritto, *inter alia*, che «[s]petta al giudice nazionale dare alla legge adottata per l'attuazione della direttiva [del Consiglio n. 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla preparazione ed alla promozione professionali e le condizioni di lavoro], in tutti i casi in cui il diritto nazionale gli attribuisce un margine discrezionale, un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle esigenze del diritto comunitario». Leggermente diversa era la formulazione del punto 26 della stessa sentenza, che faceva riferimento agli obblighi cui è soggetto il giudice nazionale «nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente adottata per l'attuazione della direttiva n. 76/207»

manifesta la volontà della Corte»<sup>33</sup>. Il principio appena richiamato discende, d'altra parte, dalla mancata consacrazione della regola dello *stare decisis* nel sistema giurisdizionale comunitario. La Corte non manca certo di curare che vi sia continuità della sua giurisprudenza e che le sue pronunce siano fra di loro logicamente compatibili e non contraddittorie. Essa, però, non è tecnicamente vincolata dalle sue precedenti sentenze<sup>34</sup>, e così può — anche per quanto rileva nel presente

(il corsivo è mio). Sulla base di tale più ampia formulazione, era consentito dedurre che *tutte* le norme nazionali — incluse quelle anteriori all'adozione di una direttiva o comunque non specificamente adottate per l'attuazione di essa — debbano essere, ove possibile, interpretate alla luce della lettera e dello scopo della direttiva in questione. Siffatta interpretazione è stata rigettata nel successivo caso *Marshall* dall'avvocato generale Slynn, il quale ha preferito aderire alla soluzione espressa nel dispositivo della sentenza *von Colson* anziché all'*obiter dictum* di cui al citato punto 26 (v. conclusioni presentate il 18 settembre 1985, causa 152/84, Racc. 1986, pag. 725, in particolare pagg. 732 e 733). Incidentalmente, l'*obiter dictum* in questione esprimeva fedelmente il pensiero della Corte, come è finalmente emerso nella successiva sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing* (Racc. pag. I-4135, punto 8), in cui avete fatto riferimento all'obbligo del giudice nazionale di interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della direttiva comunitaria pertinente per la materia del contendere «a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva». V. anche A. Arnulf, *Owning up to Fallibility. Precedent and the Court of Justice*, Common Mkt. L. Rev., 1993, pag. 247, in particolare pagg. 250 e 251.

33 — Prendo qui a prestito la formula utilizzata dall'avvocato generale Roemer nelle conclusioni presentate il 7 giugno 1962, causa 9/61, *Paesi Bassi/Alta autorità* (Racc. pag. 1962, pag. 445, in particolare pag. 454). La distinzione tra *ratio decidendi* e *obiter dicta* è invece rilevante negli ordinamenti giuridici di *Common Law* in quanto solo la prima è suscettibile di vincolare gli altri giudici per il futuro (v. Arnulf, citato *supra*, nota 32, pag. 249).

34 — V. *id.*, pagg. 248 e 249 (ove pure ulteriori riferimenti bibliografici) e H. G. Schermers-D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992 (5<sup>a</sup> ed.), pagg. 96 e 495. Il principio enunciato nel testo spiega, per esempio, perché alle giurisdizioni nazionali non sia precluso avvalersi del meccanismo di cooperazione previsto dall'art. 177 del Trattato onde ottenere dalla Corte una pronuncia interpretativa su una questione di diritto comunitario già decisa da una precedente decisione del giudice comunitario (v. *supra*, nota 21 e relativa parte del testo; v. anche sentenza 3 aprile 1968, causa 28/67, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Hauptzollamt Paderborn*, Racc. pag. 190, nella quale la Corte, su richiesta del giudice del rinvio, ha confermato una sua precedente pronuncia resa due anni prima ex art. 177 e ha dichiarato «superfluo dare una nuova interpretazione dell'articolo 95, 1° comma, del trattato»; *id.*, pagg. 204-207).

Come ha osservato l'avvocato generale Warner, la regola della forza vincolante dei precedenti della Corte entra invece in gioco nei confronti delle giurisdizioni nazionali: «tutti i giudici della Comunità, ad eccezione della Corte di giustizia, sono vincolati dalla *ratio decidendi* delle sentenze della Corte stessa» (v. conclusioni presentate il 20 settembre 1977, causa 112/76, *Manzoni/FNROM*, Racc. 1977, pag. 1658, in particolare pagg. 1662 e 1663).

caso — risolvere diversamente una questione pregiudiziale oggetto di precedente decisione, se un tale risultato è giustificato dai nuovi elementi di valutazione ad essa sottoposti nel procedimento successivo<sup>35</sup>.

37. Inclino quindi, per parte mia, a non sopravvalutare l'importanza della questione se in *Taflan-Met* la Corte abbia effettivamente escluso oppure no l'effetto diretto del principio di pari trattamento posto dall'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80. Quand'anche fosse corretta la ricostruzione che dell'opinione espressa incidentalmente dalla Corte in quella pronuncia danno i governi presenti nell'odierno giudizio, la posizione da voi adottata potrebbe ora essere riveduta, sempre che si adotti un criterio sorretto da adeguata e logica motivazione e conforme ai precedenti in materia.

38. Ora, gli argomenti a favore dell'efficacia diretta dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80 prevalgono, a me pare, su quelli che deporrebbero per l'opposta conclusione<sup>36</sup>. Non

35 — V. sentenza 11 giugno 1987 (citata *supra*, nota 21), punto 12. I casi in cui la Corte ha espressamente rovesciato la propria precedente giurisprudenza sono isolati quanto celebri [v. sentenze 17 ottobre 1990, causa C-10/89, HAG GF (Racc. pag. I-3711, in materia di diritto di marchio), 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, in materia di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative alle importazioni), e 30 aprile 1996, causa C-308/93, Cabanis-Issarte (Racc. pag. I-2097, concernente la rilevanza della distinzione operata dai sistemi nazionali di previdenza sociale tra diritti propri e diritti derivati ai fini dell'applicabilità *ratione personae* di numerose disposizioni del regolamento n. 1408/71)].

36 — V. P. Mavridis, *Étrangers sans prestations sociales?*, L'Observateur de Bruxelles, n. 20/1996, pag. 29, in particolare pag. 31, secondo cui la conclusione dell'invocabilità dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80 in sede giurisdizionale è pienamente in linea con la vostra giurisprudenza.

posso, in tutta franchezza, non rilevare la coincidenza fra la posizione della Corte (sempre che sia corretta la suindicata interpretazione letterale) e quella che io stesso avevo assunto nelle conclusioni rese proprio nella causa *Taflan-Met*. Dopo aver sottolineato da un lato l'incompletezza del contenuto prescrittivo della decisione n. 3/80, e dall'altro la volontà dell'autore dell'atto — espressa nella disposizione finale dell'art. 32 (v. *supra*, paragrafi 6 e 33) — che alle disposizioni di esso fosse data esecuzione mediante ulteriori provvedimenti, sostenevo che per l'applicazione della decisione n. 3/80 nella Comunità era necessaria la preliminare adozione di precise e dettagliate norme attuative ed integrative. «Mi pare, infatti,» — osservavo — «che non si possa concepire il funzionamento di un sistema di sicurezza sociale in assenza di un concreto quadro normativo di applicazione (...) [di] tutto un complesso di regole inteso a disciplinare la complessa materia»<sup>37</sup>.

39. In quelle conclusioni, tuttavia, mi soffermavo (oltre che sul contenuto della decisione n. 3/80 e sulle sue importanti ripercussioni finanziarie) sulla necessità di predisporre adeguate misure di esecuzione di questo provvedimento, facendo valere un argomento ben diverso da quello che invocano nell'odierno giudizio i cinque Stati membri che hanno presentato osservazioni alla Corte. Sostenevo, infatti, che — dato il silenzio delle parti contraenti circa la data di entrata in vigore dell'atto e non risultando altrimenti la loro inequivoca intenzione di considerarlo vigente a

37 — V. conclusioni presentate il 26 marzo 1996, causa C-277/94 (citata *supra*, nota 11), paragrafo 12.

partire dalla data della sua adozione — la decisione n. 3/80 non avrebbe potuto essere considerata come entrata in vigore, né quindi come parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

Il problema dell'entrata in vigore della decisione n. 3/80 resta, però, distinto — è appena il caso di precisarlo — da quello dell'invocabilità di tale provvedimento in sede giurisdizionale. Del resto, nella causa *Taşlan-Met* avevo osservato quanto segue: «Nella specie, la necessità di misure di esecuzione condiziona, non già l'applicazione di una norma già vigente, ma addirittura l'entrata in vigore della norma. Il caso differisce dunque da quelli già esaminati dalla Corte nei quali si è detto che non occorrono misure integrative o attuative di una decisione del Consiglio di associazione, le cui previsioni sono sufficientemente chiare e precise per poter essere immediatamente applicate. In quei giudizi, infatti, si trattava di decisioni già entrate in vigore. Ed è chiaro che, se la norma è già vigente e non esige ulteriori specificazioni, essa può spiegare immediatamente i propri effetti»<sup>38</sup>.

40. È proprio sulla base di tali considerazioni che va, a mio avviso, rigettata l'interpretazione puramente letterale della pronuncia *Taşlan-Met*, proposta dal governo tedesco e dagli altri Stati membri (v. *supra*, paragrafo 35), secondo cui né l'art. 3, n. 1, né alcun'altra delle disposizioni della decisione n. 3/80 avrebbe effetto diretto, nonostante il provvedimento sia entrato in vigore il giorno

della sua adozione. Così interpretata, la decisione della Corte comporterebbe una modifica della sua consolidata giurisprudenza secondo cui — al fine di evitare un'inutile proliferazione della già copiosa normativa comunitaria e di allargare l'area dell'effettiva protezione giurisdizionale dei singoli, cittadini delle parti contraenti — non occorre la formale trasposizione delle decisioni del Consiglio di associazione nei casi in cui «l'effetto interno nel diritto comunitario è *in re ipsa*, ovvero è altrimenti realizzato» ed il tenore dell'atto consente quindi al giudice nazionale di darvi immediata applicazione<sup>39</sup>. Se codesto Collegio davvero avesse inteso discostarsi da tale orientamento, chiaramente enunciato dalle proprie decisioni precedenti, esso lo avrebbe — io ritengo — detto in maniera esplicita. Nella sentenza *Taşlan-Met* la Corte ha invece tenuto ferma la propria pregressa giurisprudenza, avendo essa espressamente rigettato l'argomento sollevato dai convenuti nei procedimenti principali e dai governi nazionali «interventuti», secondo cui l'effetto vincolante delle decisioni del Consiglio di associazione sarebbe dipeso dall'effettiva adozione, ad opera delle parti contraenti, dei relativi provvedimenti di esecuzione (v. *supra*, paragrafo 32).

41. Oltretutto, a voler intendere la pronuncia *Taşlan-Met* come la leggono i governi nazionali nel presente giudizio, occorrerebbe assumere che ad impedire l'invocabilità dinanzi al giudice nazionale della decisione n. 3/80 sarebbe un criterio di necessaria «inseparabilità» fra le varie disposizioni in essa contenute. Si dovrebbe presumere, cioè, che tutte le previsioni in parola sono prive, in blocco,

39 — V. sentenza 14 novembre 1989, causa 30/88, Grecia/Commissione (Racc. pag. 3711, punti 10-17), e conclusioni presentate il 4 luglio 1989 dall'avvocato generale Tesaurò nella stessa causa (Racc. pag. 3723, paragrafo 9).

38 — *Id.*, nota 27.

di diretta applicabilità; e si tratterebbe di inapplicabilità asserita in via presuntiva, che non consentirebbe all'interprete di controllare quali disposizioni sono suscettibili di effetto diretto e quali no. Ed è appunto un siffatto risultato che finirebbe per contraddire la vostra precedente giurisprudenza, secondo la quale occorre verificare caso per caso se le singole previsioni dell'accordo internazionale o della decisione adottata dal Consiglio di associazione, che rilevano nel caso di specie, abbiano carattere meramente programmatico<sup>40</sup> o comportino invece obblighi chiari e precisi, il cui effetto è diretto perché non subordinato all'adozione di misure ulteriori ad opera delle parti contraenti<sup>41</sup>. In quest'ultimo caso, l'individuo interessato potrà vedere i suoi diritti tutelati dal giudice nazionale. La vostra giurisprudenza progressa è chiaramente

ispirata all'esigenza di assicurare, fin dove possibile, la protezione immediata dei diritti scaturenti dall'accordo internazionale e dalla normativa da esso derivata, una volta che l'accordo sia entrato in vigore. Si tratta di un'esigenza di tutela della quale la Corte si è resa interprete in conformità dei principi che caratterizzano una comunità di diritto. Nel nostro caso — la Corte ha stabilito — siamo di fronte ad una decisione già entrata in vigore: come si giustificerebbe, allora, che non possano essere immediatamente applicate dal giudice nazionale disposizioni in riguardo alle quali la stessa Corte ha espressamente e fuori di dubbio affermato che è soddisfatto il criterio dell'effetto diretto? Come ha osservato la Commissione, nulla nella pronuncia *Taşlan-Met* consentirebbe di ritenere, e tanto meno di presumere, che la Corte abbia inteso discostarsi dalla sua precedente giurisprudenza, la quale anzi è oggetto di espresso richiamo ai punti 24 e 25 del provvedimento.

40 — V. sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel/Comune di Schwäbisch Gmünd* (Racc. pag. 3719). La Corte ha affermato che l'art. 12 dell'accordo CEE-Turchia (a norma del quale le parti contraenti convengono di ispirarsi agli artt. 48, 49 e 50 del Trattato per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori) e l'art. 36 del protocollo addizionale (secondo cui la libera circolazione sarà realizzata gradualmente, in conformità ai principi enunciati dal citato art. 12, tra la fine del 12° e del 22° anno dall'entrata in vigore dell'accordo, secondo le modalità che verranno all'uopo stabilite dal Consiglio di associazione) hanno portata essenzialmente programmatica. Inoltre, la Corte ha statuito che l'art. 7 dell'accordo (a norma del quale le parti contraenti adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi da esso derivanti e si astengono da qualsiasi provvedimento che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'accordo) non può attribuire direttamente ai singoli diritti che non siano già loro attribuiti da altre disposizioni dell'accordo.

41 — V. sentenza 20 settembre 1990 (cit. *supra*, nota 20), punti 17-25, avente ad oggetto: i) gli artt. 2, n. 1, lett. b) (ai sensi del quale dopo 5 anni di occupazione regolare in uno Stato membro il lavoratore turco beneficia del libero accesso a qualsiasi attività salariata di sua scelta), e 7 (a norma del quale gli Stati membri e la Turchia non possono introdurre nuove restrizioni sulle condizioni di accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari che si trovino nei loro rispettivi territori in una situazione di soggiorno e occupazione regolare) della decisione n. 2/76 del Consiglio di associazione, relativa all'attuazione dell'accordo CEE-Turchia; nonché ii) gli artt. 6, n. 1 (secondo cui il lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro fruisce in detto Stato del libero accesso a qualsiasi attività salariata di suo gradimento, dopo 4 anni di regolare impiego), e 13 (contenente una clausola di *standstill* analoga a quella dell'art. 7 della decisione n. 2/76) della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, relativa allo sviluppo dell'associazione. V. anche sentenza 5 ottobre 1994 (cit. *supra*, nota 10), punti 17-20, relativa all'interpretazione dell'art. 7, secondo comma, della citata decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione.

42. Detto ciò, non si riesce a vedere come le affermazioni di ordine generale contenute ai punti 33 e 37 della stessa sentenza, secondo le quali la decisione n. 3/80 non è suscettibile di applicazione immediata in assenza di misure integrative di attuazione, possano essere comunque riferite al disposto dell'art. 3, n. 1, di tale decisione (che, dopo tutto, è il solo a rilevare ai fini della definizione della causa principale).

Quel che il citato art. 3, n. 1, dispone è null'altro che il principio di parità di tratta-

mento. Ora, tale principio — non diversamente dai divieti di discriminazione fondata sulla nazionalità che il Trattato sancisce (ad esempio, nelle disposizioni degli artt. 6, 48, n. 2, 95 e 119) — non richiede misure ulteriori per la sua esecuzione. Ciò è comprovato dal fatto che la stessa proposta di regolamento applicativo non prevede alcuna norma in applicazione del citato art. 3, n. 1. Altrettanto deve dirsi del regolamento n. 574/72, che ha stabilito le modalità applicative del regolamento n. 1408/71: esso non contiene disposizioni dirette a dare esecuzione al principio di parità di trattamento posto in tale ultimo regolamento dall'art. 3, n. 1.

CEE-Algeria<sup>42</sup> e dall'art. 41, n. 1, dell'accordo di cooperazione CEE-Marocco<sup>43</sup>: il testo di tali disposizioni, diversamente da quanto affermano le autorità britanniche e francesi, è formulato in termini non dissimili da quello dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80.

Con riferimento all'art. 41, n. 1, dell'accordo di cooperazione CEE-Marocco, addirittura, la Corte è pervenuta alla conclusione dell'efficacia diretta nonostante il successivo art. 42,

Del resto, nessuno dei governi nazionali che pure deducono l'integrale inapplicabilità diretta della decisione n. 3/80, invocando a tal fine la sentenza *Taflan-Met*, è stato in grado di indicare quali misure integrative dovrebbero essere concretamente adottate in attuazione del principio di pari trattamento.

42 — V. sentenze 5 aprile 1995, causa C-103/94, Krid (Racc. pag. I-719) e 15 gennaio 1998, causa C-113/97, Babahenini, non ancora pubblicata, punti 17 e 18. Il citato art. 39, n. 1, è inserito nel titolo III (concernente la cooperazione nel settore della manodopera) dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria, firmato ad Algeri il 26 aprile 1976 e approvato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2210 (GU L 263, pag. 1). La norma in questione dispone che «[f]atto salvo il disposto dei paragrafi seguenti [concernenti il cumulo dei periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza maturati nei vari Stati membri, la fruizione delle prestazioni familiari per i componenti della famiglia residenti nel territorio della Comunità ed il trasferimento di pensioni e rendite in Algeria], i lavoratori di cittadinanza algerina ed i loro familiari conviventi godono, in materia di sicurezza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati».

43 — V. sentenze 31 gennaio 1991, causa C-18/90, Kziber (Racc. pag. I-199), 20 aprile 1994, causa C-58/93, Yousfi (Racc. pag. I-1353), e 3 ottobre 1996, causa C-126/95, Hallouzi-Choho (Racc. pag. I-4807, punti 19 e 20). Il citato art. 41, n. 1, è inserito nel titolo III (concernente la cooperazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco, firmato a Rabat il 26 aprile 1976 e approvato a nome della Comunità con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211 (GU L 264, pag. 1). La norma in questione dispone che «[f]atto salvo il disposto dei paragrafi seguenti [concernenti il cumulo dei periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza maturati nei vari Stati membri, la fruizione delle prestazioni familiari per i componenti della famiglia residenti nel territorio della Comunità ed il trasferimento di pensioni e rendite in Marocco], i lavoratori di cittadinanza marocchina ed i loro familiari conviventi godono, in materia di sicurezza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati». Nelle sentenze richiamate la Corte ha osservato che l'obiettivo dell'accordo CEE-Marocco, cioè la promozione di una cooperazione globale tra le parti contraenti, specie nel settore della manodopera, conferma che il principio di non discriminazione sancito dall'art. 41, n. 1, può disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli.

43. Si aggiunga che codesto Collegio ha già concluso nel senso dell'efficacia diretta del principio di parità di trattamento con riferimento alle omologhe disposizioni previste dall'art. 39, n. 1, dell'accordo di cooperazione

n. 1, conferisse al competente Consiglio di cooperazione il potere di adottare (entro il primo anno successivo all'entrata in vigore dell'accordo) norme applicative dell'art. 41, al fine di facilitare l'osservanza del principio di parità di trattamento con riguardo a particolari aspetti della relativa applicazione. La Corte ha osservato in merito che il ruolo di cui il citato art. 42, n. 1, investe il competente Consiglio di cooperazione consiste «nel facilitare il rispetto del divieto di discriminazione ed eventualmente nell'adottare i provvedimenti necessari per l'applicazione del principio di cumulo di cui al n. 2 dell'art. 41, ma non può essere considerato nel senso che condiziona l'applicazione immediata del principio di non discriminazione»<sup>44</sup>.

Ora, l'accordo di associazione istituisce fra la Comunità e lo Stato terzo interessato un legame più stretto di quanto non faccia un accordo di cooperazione<sup>45</sup>, «crea[ndo] vincoli particolari e privilegiati con uno Stato terzo il quale deve, almeno in parte, partecipare al regime comunitario»<sup>46</sup>; l'effetto diretto del principio di parità di trattamento va quindi ammesso *a fortiori* nella causa principale odierna.

In particolare, l'accordo CEE-Turchia «ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le Parti, tenendo pienamente conto della necessità di assicurare un più rapido sviluppo dell'economia turca ed il miglioramento del livello dell'occupazione e del tenore di vita del popolo turco, [così da facilitare] ulteriormente l'adesione della Turchia alla Comunità»<sup>47</sup>. Per il perseguimento di tali obiettivi, l'accordo in oggetto ha previsto il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche delle parti contraenti ed istituito un'unione doganale fra le stesse, oggetto di attuazione progressiva. L'associazione istituita dall'accordo CEE-Turchia si è articolata, infatti, attraverso una fase preparatoria, una fase transitoria ed un'altra definitiva.

È vero che l'accordo CEE-Turchia — e in particolare l'art. 12, che si limita a prevedere che le parti contraenti convengono di ispirarsi agli artt. 48, 49 e 50 del Trattato<sup>48</sup> — intende adeguare la libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri e la Turchia alle esigenze del diritto comunitario solo gradualmente. Tale considerazione, tuttavia, non consente a mio avviso di escludere che le disposizioni dirette a conseguire tale adeguamento possano, in linea di principio, spiegare efficacia diretta<sup>49</sup>. In effetti, dalla vostra giurisprudenza risulta che «un accordo internazionale non deve necessariamente essere “a lunga gittata” (in altri termini tendere all'integrazione nella Comunità) affinché le sue disposizioni possano avere efficacia diretta».

44 — V. sentenza 31 gennaio 1991 (citata *supra*, nota 43), punto 19.

45 — Nonostante l'identità della base giuridica (l'art. 238 del Trattato), lo scopo degli accordi di cooperazione è diverso e più limitato rispetto a quello degli accordi che prevedono un'associazione o la futura adesione alla Comunità dello Stato terzo interessato. Ad esempio, i menzionati accordi CEE-Algeria e CEE-Marocco si prefiggono semplicemente «di promuovere una cooperazione globale tra le parti contraenti per contribuire allo sviluppo economico e sociale del [Paese terzo] e favorire il consolidamento delle loro relazioni» (v. art. 1 dell'accordo CEE-Algeria e art. 1 dell'accordo CEE-Marocco), prevedendo a tale scopo l'adozione di disposizioni e la realizzazione di azioni nei settori della cooperazione economica, finanziaria e tecnica, degli scambi commerciali e della manodopera.

46 — V. sentenza 30 settembre 1987 (citata *supra*, nota 40), punto 9.

47 — V. preambolo e art. 2, n. 1, dell'accordo CEE-Turchia (il corsivo è mio).

48 — V. *supra*, nota 40.

49 — V. conclusioni dell'avvocato generale Darmon presentate il 15 maggio 1990, causa C-192/89 (citata *supra*, nota 20, pag. I-3473), paragrafi 27-29.

Basta a tal fine che l'accordo in questione «costituisca qualcosa in più dell'imporre semplicemente obblighi reciproci agli Stati firmatari, in altri termini, [sia] di natura tale o [abbia] per oggetto di disciplinare la situazione giuridica dei singoli»<sup>50</sup>.

Tale criterio vale — come si è sopra indicato — senza distinzione per le disposizioni dell'accordo stesso e per le previsioni contenute nelle decisioni del Consiglio di associazione da questo eventualmente istituito. Si è già ricordato quanto la Corte ha statuito: le disposizioni adottate dal Consiglio di associazione attuano gli obiettivi fissati dall'accordo e si ricollegano direttamente a quest'ultimo, vincolando in modo analogo le parti contraenti e formando parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario (v. *supra*, paragrafo 32). Appare pertanto privo di pregio l'argomento sollevato dai governi britannico e francese, secondo cui la materia della sicurezza sociale sarebbe estranea all'ambito dell'accordo CEE-Turchia e il principio di parità di trattamento di cui è questione nella causa principale, non previsto direttamente dall'accordo CEE-Turchia, rimarrebbe insuscettibile

di immediata applicazione (v. *supra*, paragrafo 23).

44. Infine, come ha osservato la ricorrente, nessuna rilevanza sembra rivestire, ai fini della soluzione della prima questione pregiudiziale, la circostanza che il citato art. 3, n. 1, sancisca il principio di non discriminazione facendo espressamente salve le disposizioni particolari della decisione n. 3/80. Questa, infatti, non contempla alcuna disposizione restrittiva del diritto alle prestazioni familiari. La riserva posta dall'art. 3, n. 1, non può quindi essere interpretata nel senso di spogliare il divieto di discriminazione del suo carattere tassativo ed incondizionato.

45. Alla luce dei rilievi precedenti — e tenuto conto in particolare del tenore letterale dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80, nonché dello scopo e della natura dell'accordo CEE-Turchia —, occorre concludere che la disposizione dedotta in giudizio configura, a carico degli Stati membri, l'obbligo chiaro, preciso e incondizionato di non applicare ai lavoratori turchi migranti, nonché ai loro familiari o superstiti, un trattamento sfavorevole rispetto a quello riservato ai cittadini comunitari nel settore di sicurezza sociale riguardante le prestazioni familiari. Se tale obbligo è violato, i singoli possono quindi fare ricorso ai mezzi di tutela giurisdizionale dinanzi al giudice nazionale.

Riconosco che tale soluzione — che potrebbe estendersi ad altri settori di sicurezza sociale, per i quali parimenti la decisione n. 3/80 non

50 — V. conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven presentate il 6 dicembre 1990, causa C-18/90 (citata *supra*, nota 43, pag. I-208), paragrafo 8. V. anche sentenza 12 dicembre 1995, causa C-469/93, Chiquita Italia (Racc. pag. I-4533), in cui la Corte ha deciso che le peculiarità dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) — caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in particolare quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali e alla composizione delle controversie fra i contraenti — erano tali da escludere che le disposizioni di esso avessero effetto diretto; la Corte ha invece ammesso che la quarta convenzione ACP-CEE, pur se caratterizzata (non diversamente dalla precedenti e dalle convenzioni di associazione tra la CEE e gli Stati africani e malgascio) da un notevolissimo squilibrio negli impegni sottoscritti dalle parti contraenti — squilibrio che rientra nella logica stessa del carattere specifico della convenzione in discorso — può contenere disposizioni atte a conferire ai singoli diritti di cui questi si possono valere dinanzi ai giudici nazionali per opporsi all'applicazione di norme nazionali incompatibili.

preveda disposizioni particolari restrittive del diritto alla parità di trattamento — è suscettibile di comportare importanti ricadute di ordine finanziario per i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri, e non mi sembra una pura coincidenza la circostanza che il principio di non discriminazione non sia stato riprodotto nelle disposizioni degli accordi europei di associazione con i Paesi dell'Europa centro-orientale<sup>51</sup>, conclusi dalla Comunità e dagli Stati membri in epoca successiva alla pronuncia della richiamata decisione nella causa *Kziber*<sup>52</sup>. Il fatto è, però, che nel nostro caso al Consiglio di associazione, e dunque indirettamente ad un Paese terzo, è stata riconosciuta «voce in capitolo» nel coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri<sup>53</sup>.

46. Risolta in senso affermativo l'indagine sull'invocabilità dinanzi al Sozialgericht del principio di parità di trattamento sancito dalla decisione n. 3/80, vanno in questa sede considerati altri problemi. Il principio in parola — anche nella materia dell'applicazione ai lavoratori turchi (e soggetti assimilati) dei regimi previdenziali degli Stati membri e nel contesto della decisione n. 3/80 — ha, infatti, valore di norma *strumentale*, non *materiale*. È dunque in riferimento all'attività di applicazione, da parte dei Paesi membri, di *altre* disposizioni normative a situazioni previste e regolate dal diritto convenzionale che il citato art. 3, n. 1, impone loro l'obbligo di non trattare diversamente, in assenza di adeguata e logica giustificazione, i propri cittadini e i cittadini turchi residenti nel territorio statale.

51 — V. accordi europei che istituiscono un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Ungheria (adottato con decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/742/Euratom-CECA-CE, GU L 347, pag. 1), la Repubblica di Polonia (adottato con decisione del Consiglio e della Commissione 13 dicembre 1993, 93/743/Euratom-CECA-CE, GU L 348, pag. 1), la Repubblica di Romania (adottato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/907/Euratom-CECA-CE, GU L 357, pag. 1), la Repubblica di Bulgaria (adottato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/908/Euratom-CECA-CE, GU L 358, pag. 1), la Repubblica slovacca (adottato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/909/Euratom-CECA-CE, GU L 359, pag. 1) e la Repubblica ceca (adottato con decisione del Consiglio e della Commissione 19 dicembre 1994, 94/910/Euratom-CECA-CE, GU L 360, pag. 1), dall'altra, rispettivamente.

52 — V. note 43 e 44 e relative parti del testo. Secondo Pieters e Pizarro la mancata inclusione nei menzionati accordi europei di un divieto di discriminazione in base alla nazionalità, potenzialmente suscettibile di essere dichiarato dalla Corte come direttamente applicabile, va probabilmente ricondotta proprio all'imbarazzo con cui la sentenza *Kziber* è stata accolta in alcuni Stati membri [v. D. Pieters, *Enquiry into the Legal Foundations of a Possible Extension of Community Provisions on Social Security to Third-Country Nationals Legally Residing and/or Working in the European Union*, in Atti del seminario «Social Security in Europe. Equality Between Nationals and Non-Nationals» (Oporto, 10-12 novembre 1994), Lisbona, 1995, pag. 189, in particolare pag. 232; v. anche S. Pizarro, *The Agreements on Social Security Between the Community and Third States: Legal Basis and Analysis*, *ibidem*, pag. 105, in particolare pag. 115].

53 — V. Pieters (cit. *supra*, nota 52, pagg. 227-228), il quale rileva il notevole squilibrio negli impegni sottoscritti dalle parti contraenti nella materia della sicurezza sociale, sottolineando come nella decisione n. 3/80 non sia fatta neanche menzione di un coordinamento con il sistema di sicurezza sociale turco e, per di più, le autorità turche non concedano la reciprocità di trattamento ai cittadini comunitari.

Posto ciò, si tratta anzitutto di appurare se siano dotate di effetto diretto oppure no le eventuali altre norme (materiali) di coordinamento contenute nella decisione in esame, sulle quali sia fondata la pretesa della ricorrente nella causa principale (restando per il momento impregiudicata la questione se la decisione n. 3/80 sia oppure no applicabile *ratione personae* alla sua situazione giuridica).

Ora, un caso come quello della signora Sürül concerne, a me pare, una situazione valutabile direttamente in relazione al descritto obbligo di pari trattamento: il diritto, affermato dalla ricorrente, di ottenere per il periodo dedotto in giudizio le prestazioni familiari controverse — le quali rientrano pacificamente nel campo materiale di applicazione della decisione n. 3/80 [v. art. 4, n. 1, lett. h)] — discenderebbe dall'applicazione combinata del principio di non discriminazione e della legislazione tedesca in materia di prestazioni familiari. Il riconoscimento che il citato art. 3, n. 1, invocato dalla ricorrente,



è dotato di effetto diretto è pertanto sufficiente a consentire alla signora Sürül di ottenere l'effettiva protezione giurisdizionale del proprio diritto all'assegno e al supplemento per figli a carico, sempre che, beninteso, ricorrano gli estremi del trattamento discriminatorio.

47. Vengo così al punto se la disparità di trattamento lamentata dalla ricorrente nella causa principale sia sorretta da obiettive giustificazioni e quindi non lesiva del principio di uguaglianza. Può essere utile richiamare al riguardo i principi dettati da codesto Collegio in applicazione dell'art. 6 (già art. 7) del Trattato con riguardo alla clausola generale di non discriminazione sulla base della nazionalità, nonché nella specifica area della parità di trattamento fra lavoratori. In base alla vostra giurisprudenza, gli Stati membri devono in via di principio accordare agli stranieri comunitari il trattamento riservato ai propri cittadini: il che non toglie che un trattamento differenziato delle due categorie, quando si tratta di situazioni giuridicamente distinguibili secondo criteri di non arbitrarietà e ragionevolezza, possa risultare giustificato, e cioè privo di effetti discriminatori contrari al diritto comunitario<sup>54</sup>. In particolare, il divieto generale di non discriminazione in base alla nazionalità comporta che i cittadini di altri Stati membri non possono essere trattati diversamente da quelli dello Stato di ammissione per quanto concerne le condizioni di accesso all'occupazione e di lavoro, in particolare con riguardo alla retribuzione, al licenziamento, al reimpiego e alla protezione

54 — V., *ex multis*, sentenze 8 ottobre 1980, causa 810/79, Überschär (Racc. pag. 2747), 13 febbraio 1985, causa 293/83, Gravier/Città di Liegi (Racc. pag. 593), 14 luglio 1988, causa 308/86, Procedimento penale contro Lambert (Racc. pag. 4369), 27 settembre 1988, causa 42/87, Commissione/Belgio (Racc. pag. 5445), 26 febbraio 1992, causa C-357/89, Raulin (Racc. pag. 1-1027), e 13 ottobre 1992, cause riunite C-63 e C-67/90, Portogallo e Spagna/Consiglio (Racc. pag. 1-5073).

sociale<sup>55</sup>. Inoltre, come codesto Collegio ha affermato proprio in materia di previdenza sociale dei lavoratori migranti, con riferimento all'art. 48, n. 2, del Trattato, «il principio della parità di trattamento vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla nazionalità, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, in applicazione di altri criteri di distinzione, conduca di fatto allo stesso risultato»<sup>56</sup>.

Ho richiamato l'art. 48, n. 2, del Trattato perché ciò rileva ai fini delle presenti conclusioni: consideriamo lo scopo perseguito, nei rispettivi ambiti di previsione, da tale disposizione e dall'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80, e poniamo a raffronto gli obiettivi ed il contesto dell'accordo CEE-Turchia, da un lato, e quelli del Trattato, dall'altro (v. *supra*, paragrafo 43). Vedremo come l'interpretazione data dalla Corte all'art. 48, n. 2, del Trattato in materia di sicurezza sociale possa essere giustificatamente estesa al principio di parità di trattamento *ex* citato art. 3, n. 1: tale ultima previsione, pur diversamente formulata sul piano testuale, è infatti sostanzialmente analoga, nel suo contenuto, alla corrispondente disposizione del Trattato. Si ricordi che, secondo la vostra giurisprudenza, «l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione, redatta in termini analoghi, simili o addirittura identici, figurante in un accordo concluso

55 — V., *ex multis*, sentenze 13 dicembre 1972, causa 44/72, Marsman/Roskamp (Racc. pag. 1243), e 12 luglio 1984, causa 237/83, Prodest/Caisse primaire d'assurance maladie di Parigi (Racc. pag. 3153).

56 — V. sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie (Racc. pag. 1, punto 23). V. anche, *ex multis*, sentenze 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu/Deutsche Bundespost (Racc. pag. 153), 16 febbraio 1978, causa 61/77, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 417), 14 febbraio 1995, causa C-279/93, Schumacker (Racc. pag. 1-225), e 23 maggio 1996, causa C-237/94, O'Flynn (Racc. pag. 1-2617). L'estensione del divieto alle discriminazioni dissimulate, di qualsiasi forma, è stata ribadita dalla Corte con riguardo al principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 (v. sentenze 12 luglio 1979, causa 237/78, CRAM/Toia, Racc. pag. 2645, e 25 giugno 1997, causa C-131/96, Mora Romcro, Racc. pag. 1-3659).

dalla Comunità con un paese terzo dipende in particolare dallo scopo perseguito da ciascuna di queste disposizioni nel proprio ambito, e (...) il raffronto tra obiettivi e contesto dell'accordo, da un lato, e quelli del Trattato, dall'altro, assume al riguardo notevole importanza. [Come prevede l'art. 31 della convenzione di Vienna 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, u]n trattato internazionale deve infatti essere interpretato non soltanto sulla base dei termini in cui è redatto, ma anche alla luce dei suoi obiettivi»<sup>57</sup>.

48. Trasponendo la richiamata dottrina *Pina*<sup>58</sup> all'analisi dell'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80, si perviene al risultato che all'obbligo

57 — V. sentenza 1° luglio 1993, causa C-312/91, *Metalsa* (Racc. pag. I-3751, punti 11 e 12). Applicando il principio indicato, la Corte ha affermato che l'art. 18, primo comma, dell'accordo di libero scambio CEE-Austria del 22 luglio 1972 andava interpretato diversamente dall'art. 95 del Trattato, nonostante le due disposizioni avessero entrambe ad oggetto il divieto di qualsiasi discriminazione fiscale diretta o indiretta nei confronti delle merci, rispettivamente, dell'altra parte contraente e degli altri Stati membri. Secondo la Corte, il citato art. 95 doveva essere interpretato alla luce delle finalità del Trattato, ivi inclusa, in primo luogo, l'instaurazione di un mercato comune in cui sia eliminato ogni intralcio per gli scambi al fine della fusione dei mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno. Diversamente, l'accordo di libero scambio CEE-Austria, nel quale il menzionato art. 18, primo comma, era ricompreso, si prefiggeva scopi più limitati: vale a dire, il rafforzamento ed estensione delle relazioni economiche fra le parti contraenti nonché lo sviluppo armonioso del commercio fra CEE ed Austria, nel rispetto di condizioni eque di concorrenza. Di conseguenza, la Corte ha concluso che non era incompatibile con l'art. 18, primo comma, dell'accordo di libero scambio CEE-Austria una normativa nazionale che sanzionava le infrazioni concernenti l'assolvimento dell'imposta sul valore aggiunto più severamente per le importazioni rispetto alle cessioni di beni all'interno del Paese, anche qualora tale differenza fosse sproporzionata rispetto alla diversità delle due categorie di infrazioni (v. *id.*, punti 14-21). V. anche sentenza 29 aprile 1982 (citata *supra*, nota 12); e sentenza 16 luglio 1992, causa C-163/90, *Legros* (Racc. pag. I-4625), in cui avete statuito per diritto che l'accordo CEE-Svezia, avente per obiettivo il consolidamento e l'estensione delle relazioni economiche fra le parti contraenti, in particolare mediante l'eliminazione degli ostacoli agli scambi commerciali in conformità alle disposizioni del GATT sullo stabilimento di zone di libero scambio, sarebbe stato privato di una parte importante del suo effetto utile qualora la nozione di «tassa di effetto equivalente», che figurava nel divieto di percezione di tali tasse di cui all'art. 6 dell'accordo in questione, venisse interpretata come avente una portata più restrittiva di quella del medesimo termine negli artt. 9, 12 e 13 del trattato CEE.

58 — V. *supra*, nota 56 e relativa parte del testo.

di assicurare la parità di trattamento gli Stati membri non possono sottrarsi neanche mediante misure fondate su un criterio misto, che combini il criterio della cittadinanza del beneficiario di una prestazione di sicurezza sociale con quello della natura (temporanea o stabile) della sua residenza nel territorio nazionale. Ora, è precisamente questo il caso della legge federale sulle prestazioni familiari, che differenzia indirettamente — per quel che concerne «l'ammissione al beneficio della legislazione» — il trattamento di chi è cittadino tedesco o straniero comunitario e chi non lo è, secondo il tipo del titolo di soggiorno di cui l'interessato sia munito.

Per tutta la durata delle attività di studio e tirocinio del signor Sürül, per consentire le quali le autorità tedesche avevano conferito a lui e alla moglie un'autorizzazione accessoria di soggiorno, risultavano soddisfatte tutte le condizioni di concessione all'odierna ricorrente dell'assegno e del supplemento per figli a carico. Tali provvidenze sono state rifiutate alla signora Sürül unicamente in quanto cittadina di un Paese terzo. La Commissione ha correttamente avvertito come, a differenza dei cittadini stranieri non comunitari nella stessa posizione della ricorrente, i cittadini tedeschi che soggiornano temporaneamente in Germania abbiano in ogni caso diritto alle prestazioni familiari: essi soddisfano per definizione il requisito, a tal fine prescritto dalla legge federale sulle prestazioni familiari, dell'essere autorizzati a soggiornare nel territorio nazionale in forma stabile e permanente.

Ora, avuto riguardo alla finalità delle prestazioni controverse, la quale consiste nell'alleviare — a beneficio di tutte le famiglie residenti in Germania — gli oneri finanziari che

l'educazione dei figli comporta, la descritta diversità di trattamento, fondata (indirettamente) sulla nazionalità *attraverso il criterio della natura del soggiorno*, appare arbitraria e comunque divergente dalle finalità qui perseguite dal legislatore nazionale. La discriminazione introdotta con effetto dal 1° gennaio 1994 dalla legge tedesca a sfavore degli stranieri non comunitari riposa sull'implicito ma chiaro presupposto che l'esistenza ed entità degli esborsi per l'educazione dei figli sostenuti dalle famiglie abitualmente residenti in Germania, e quindi l'esigenza di avvalersi dell'intervento di sostegno finanziario dello Stato, debbano variare secondo la nazionalità del genitore responsabile dell'attività educativa e — quando il genitore è straniero — in base al titolo di soggiorno di cui egli è munito, che può essere permanente oppure no. Il criterio discrezionale adottato non è, a mio avviso, giustificato, essendo pressoché generalmente riconosciuto il principio che la responsabilità del moderno Stato sociale per la sicurezza sociale nel proprio territorio non resta limitata ai propri cittadini<sup>59</sup>. Dell'assegno per figli a carico abbisognano, infatti, tutte le famiglie residenti, per il periodo in cui duri il loro soggiorno in Germania. Non a caso, lo stesso automatismo previdenziale (versamento dei contributi per un triennio da parte dell'assicurazione obbligatoria di invalidità e vecchiaia) previsto dal Codice di sicurezza sociale per l'attività di educazione dei figli a beneficio del genitore responsabile (v. *supra*, paragrafo 12) è collegato al requisito della *residenza abituale* nel territorio tedesco, e non alla nazionalità o al tipo di titolo di soggiorno che consente tale residenza. La distinzione fra genitori di cittadinanza tedesca (ammessi al beneficio della prestazione pur

se residenti nel territorio nazionale solo in via contingente e temporanea) e genitori legalmente autorizzati a soggiornare per una durata limitata e non suscettibile di proroga (i quali sono necessariamente stranieri non comunitari) appare quindi priva di ragionevole e persuasiva giustificazione.

49. Per le considerazioni sopra svolte, e sempre che alla ricorrente nella causa principale si ritenga spettare la qualifica di lavoratrice o di familiare di un lavoratore<sup>60</sup>, suggerisco alla Corte di fornire risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale del Sozialgericht.

### iii) Soluzione della seconda e terza questione pregiudiziale

50. Come ho già avuto modo di osservare, la formulazione testuale del primo quesito pregiudiziale odierno presuppone che il soggetto che richiede la prestazione familiare di cui è causa rientri nell'ambito di applicazione *ratione personae* della decisione n. 3/80. Proprio al fine di consentire al giudice *a quo* di accertare se la signora Sürül possa qualificarsi «lavoratore» o «familiare di un lavoratore», così da poter far valere il diritto alla parità di trattamento dinanzi al giudice tedesco, siete chiamati con le due rimanenti questioni ad

59 — V. B. Baron von Maydell, *Treatment of Third-Country Nationals in the Member States of the European Union and the European Economic Area in Terms of Social Law (General Report)*, in Atti del seminario «Social Security in Europe», cit. *supra*, nota 52, pag. 137, in particolare pag. 149.

60 — Che il principio di parità di trattamento sancito dalla decisione n. 3/80 debba poter essere fatto valere anche dai familiari di un lavoratore «che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri» si evince dal chiaro disposto dell'art. 2, secondo trattino, della decisione n. 3/80, oltre che in base ad un'applicazione analogica dei principi posti dalla Corte, con riguardo ai membri della famiglia di un lavoratore con esso conviventi, nella sentenza Hallouzi-Choho (v. sentenza 3 ottobre 1996, cit. *supra*, nota 43).

interpretare l'art. 2, in combinato disposto con l'art. 1, lett. b), di tale decisione.

51. In relazione al citato art. 1, lett. b), mi sia consentito di richiamare quanto osservato dagli avvocati generali Fennelly e Van Gerven con riguardo all'analogia previsione dell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71<sup>61</sup>: in conseguenza della necessità di avvalersi di una nozione unificata di «lavoratore» per un gran numero di sistemi previdenziali, la redazione del testo normativo ha avuto per risultato una disposizione lunga e complessa<sup>62</sup>, in cui il rapporto tra i vari trattini è tutt'altro che chiaro<sup>63</sup>. Come è noto, l'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71 rappresenta la codificazione di un principio enunciato da codesto Collegio in relazione al precedente regolamento n. 3/58, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, secondo cui alla nozione di lavoratore subordinato va attribuito un significato comunitario, in modo da estenderla a tutti coloro i quali, senza riguardo alla denominazione, sono tutelati dai vari sistemi di previdenza<sup>64</sup>.

52. Ho già ricordato (v. *supra*, paragrafi 25-28) come, secondo il governo tedesco, la ricorrente non rientrerebbe nel campo di applicazione personale della decisione n. 3/80 *ai fini del versamento di prestazioni familiari in base alla legislazione tedesca*. Essa non vi rientrerebbe ai sensi né del primo («lavorato-

ri»), né del secondo trattino («familiari di tali lavoratori») dell'art. 2 della decisione. Nessuno dei coniugi Sürül, infatti, era assicurato a titolo obbligatorio contro il rischio di disoccupazione od otteneva, per effetto di tale assicurazione, prestazioni in denaro dall'assicurazione malattia o prestazioni analoghe. Essi, pertanto, non soddisferebbero i requisiti posti dall'allegato I, punto I, C, del regolamento n. 1408/71<sup>65</sup>. Tale allegato sarebbe indirettamente richiamato dall'art. 1, lett. b), punto ii), secondo trattino, della decisione n. 3/80 attraverso il rinvio disposto dal successivo art. 25, n. 1.

53. In *Merino García*<sup>66</sup> la Corte ha ritenuto che la nozione di lavoratore subordinato, ai fini del diritto a ricevere le prestazioni fami-

65 — V. *supra*, nota 19 e relativa parte del testo.

66 — V. sentenza 12 giugno 1997 (citata *supra*, nota 15). Il signor Merino García, un lavoratore di cittadinanza spagnola emigrato in Germania, aveva domandato alla BfA, ai sensi della legge tedesca, la concessione degli assegni familiari per i suoi figli residenti in Spagna per il periodo dal gennaio 1986 al dicembre 1988. A norma della legge federale sulle prestazioni familiari, le persone domiciliate o residenti nel territorio tedesco hanno diritto agli assegni familiari per i figli e le persone equiparate; tuttavia, ai fini indicati non sono presi in considerazione i figli domiciliati o residenti fuori della Germania, fatte salve le disposizioni della pertinente normativa comunitaria. Il diritto al versamento di tali prestazioni è riconosciuto a partire dall'inizio del mese nel corso del quale vengono in essere i presupposti per averne diritto e fino alla fine del mese nel corso del quale tali presupposti vengono meno. Il signor Merino García aveva preso congedi non remunerati nel 1986 (dal 20 gennaio al 2 marzo) e nel 1987 (dal 13 gennaio al 2 marzo). In caso di congedo non remunerato, la legge tedesca prevede, da una parte, che un lavoratore subordinato resta assicurato al regime tedesco di assicurazione malattia per un periodo massimo di tre settimane. Dall'altra parte, ai fini della contabilizzazione dei periodi che danno diritto all'indennità di disoccupazione vengono presi in considerazione anche i periodi di mancato versamento della retribuzione, purché di durata non superiore a 4 settimane ciascuno; in caso di durata superiore, il rapporto di impiego si presume interrotto a partire dall'inizio del periodo rilevante. Avendo il signor Merino García continuato a essere coperto dall'assicurazione obbligatoria malattia, e quindi a rispondere alla definizione di «lavoratore subordinato» ex art. 1, lett. a), punto i), del regolamento n. 1408/71, fino alla fine della terza settimana dall'inizio di ciascuno dei due congedi, egli riteneva di avere diritto alle prestazioni familiari per l'intero periodo oggetto della sua richiesta, ivi inclusi i due congedi menzionati.

61 — V. *supra*, nota 5 e relativa parte del testo.

62 — V. conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven presentate il 14 marzo 1989, causa 388/87, Bestuur van de Nieuwe Algemeene Bedrijfsvereniging/Warmerdam-Steggerda (Racc. 1989, pag. I-1212, paragrafo 6).

63 — V. conclusioni presentate dall'avvocato generale Fennelly il 6 marzo 1997, causa C-266/95 (citata *supra*, nota 15, Racc. pag. I-3282), paragrafo 17.

64 — V. conclusioni dell'avvocato generale Tesauro presentate il 22 febbraio 1990, causa C-2/89, Kits van Heijningen (Racc. 1990, pag. I-1764, paragrafo 14).

liari in base alla pertinente legislazione tedesca, in conformità dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71<sup>67</sup>, comprende solamente i soggetti che rispondono alla definizione risultante dal combinato disposto dell'art. 1, lett. a), punto ii), del regolamento n. 1408/71<sup>68</sup>, e dell'allegato I, punto I, C, al quale tale norma rinvia. Secondo la Corte, l'interpretazione ampia che, secondo l'obiettivo della libera circolazione perseguito dalla Comunità, va data alla nozione di lavoratore subordinato ai sensi del regolamento n. 1408/71 non può giungere a privare di qualunque effetto utile le disposizioni contenute nel relativo allegato I, con le quali il legislatore comunitario ha stabilito quali lavoratori subordinati possono avvalersi delle previsioni del capitolo 7 del titolo III del detto regolamento<sup>69</sup>. Per parte mia, nelle conclusioni presentate nelle cause *Stöber e Piosa Pereira* ho osservato che «[i]l disposto congiunto delle norme del regolamento e di quelle contenute nell'allegato serve a precisare, a mio parere, l'esistenza di un ben preciso nesso consequenziale tra il tipo di prestazione previdenziale richiesto dal lavoratore (nella specie la prestazione familiare) ed i criteri che tale lavoratore deve soddisfare per vedersi riconosciuto il diritto alla prestazione»<sup>70</sup>. Pertanto, il signor Merino García

avrebbe avuto diritto alle prestazioni controverse solamente con riguardo al periodo nel corso del quale egli aveva versato contributi all'assicurazione contro il rischio di disoccupazione; tale periodo includeva i due congedi non remunerati non nella loro totalità, ma fatta eccezione per due mesi interi di calendario (quelli di febbraio 1996 e 1997)<sup>71</sup>.

54. La Corte ha, però, anche osservato come, in considerazione del suo rapporto di lavoro, il signor Merino García rimanesse assicurato in Germania contro il rischio di malattia anche per il periodo compreso nei mesi di calendario dedotti in giudizio. Benché il ricorrente nella causa principale non rientrasse nella nozione di lavoratore subordinato ai fini del diritto a ricevere le prestazioni familiari in base alla normativa nazionale in questione, alla sua situazione era dunque applicabile il divieto di qualsiasi discriminazione — in forma palese o dissimulata<sup>72</sup> — fondata sulla nazionalità «per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro», previsto dall'art. 48, n. 2, del Trattato.

Di conseguenza, la Corte ha dichiarato incompatibile con il citato art. 48, n. 2, una normativa nazionale del tipo della legge federale sulle prestazioni familiari, la quale — mentre riconosce ai lavoratori i cui figli sono domiciliati o abitualmente residenti nel territorio dello Stato membro competente il diritto agli assegni familiari anche per i mesi di calendario interi compresi in un congedo non remunerato prolungato — impedisce che di tali prestazioni possa, con riguardo a tale periodo, fruire un lavoratore subordinato i cui figli siano domiciliati in altro Stato membro

67 — L'art. 73 del regolamento n. 1408/71, quale modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 ottobre 1989, n. 3427/89, che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 331, pag. 1), è intitolato «Lavoratori subordinati o autonomi i cui familiari risiedono in uno Stato membro diverso dallo Stato competente». Tale norma dispone che il lavoratore subordinato o autonomo soggetto alla legislazione di uno Stato membro ha diritto, per i familiari residenti nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari previste dalla legislazione del primo Stato, come se essi risiedessero nel territorio di questo. Come la Corte ha osservato in *Merino García*, dal testo della norma in oggetto risulta chiaramente che essa non conferisce un diritto a prestazioni familiari, le quali sono invece assegnate sulla base delle disposizioni nazionali rilevanti [v. sentenza 12 giugno 1997 (cit. *supra*, nota 15), punto 29].

68 — La cui previsione è stata ripresa dall'art. 1, lett. b), punto ii), della decisione n. 3/80 (v. *supra*, nota 5).

69 — V. sentenza 12 giugno 1997 (cit. *supra*, nota 15), punto 25.

70 — Conclusioni dell'avvocato generale La Pergola presentate il 6 giugno 1996, cause riunite C-4/95 e C-5/95 (citare *supra*, nota 14, Racc. 1997, pag. I-513), paragrafo 28.

71 — V. *supra*, nota 66 e relativa parte del testo.

72 — V. *supra*, nota 56 e relativa parte del testo.

(vale a dire, tipicamente, un lavoratore migrante)<sup>73</sup>.

55. La rilevanza che le sentenze *Stöber e Piosa Pereira e Merino García* rivestono ai fini della controversia odierna mi sembra questa: la Corte ha in tali pronunce sancito il carattere di alternatività delle definizioni contenute all'art. 1 del regolamento n. 1408/71 *tutte le volte che occorra salvaguardare l'effetto utile di un eventuale regime definitorio speciale introdotto dal legislatore comunitario per circoscrivere l'area degli aventi diritto al beneficio di una data categoria di prestazioni previdenziali*.

Proprio tale eventualità ricorreva nelle due cause or ora richiamate: *ex* allegato I, punto I, C, del regolamento n. 1408/71, il diritto all'esportabilità delle prestazioni familiari è riconosciuto in Germania esclusivamente a quei lavoratori che entrino a far parte della comunità solidale del regime tedesco di sicurezza sociale attraverso il versamento di quote contributive ad uno specifico regime previdenziale di assicurazione obbligatoria (quella per la disoccupazione per i lavoratori subordinati, l'assicurazione pensioni o quella per il rischio vecchiaia per i lavoratori autonomi). La volontà del legislatore comunitario va rispettata — ha osservato la Corte —, ed è per questo che ad una persona assicurata su base volontaria, ovvero a titolo obbligatorio

contro *altri* eventi, non deve essere consentito di ottenere prestazioni familiari tedesche, invocando una delle altre definizioni di «lavoratore subordinato» (o, a seconda dei casi, di «lavoratore autonomo») previste dall'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71.

56. Dalle stesse sentenze, però, può a mio avviso dedursi anche un altro principio: qualora gli Stati membri non intendano limitare il beneficio degli assegni familiari alle sole persone appartenenti ad una comunità solidaristica, costituita da un regime di assicurazione contro un rischio espressamente determinato, non v'è ragione per non intendere l'area degli aventi diritto al beneficio della prestazione come estesa a tutti i lavoratori, nel senso più ampio di tale nozione. Essa designa, per i lavoratori subordinati, tutte le persone assicurate nel quadro di uno dei regimi di previdenza menzionati all'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71, contro le eventualità ed alle condizioni indicate in tale disposizione<sup>74</sup>.

57. Esaminiamo ora quale soluzione può esser data alla seconda e terza questione pregiudiziale odierna. Una circostanza non va persa di vista: è vero che l'art. 25, n. 1, della decisione n. 3/80 dispone che per l'applicazione della decisione stessa «vale» l'allegato I del regolamento n. 1408/71; tuttavia, il punto I, C, dell'allegato in questione è applicabile qualora «per l'erogazione delle prestazioni familiari è competente un'istituzione tedesca, con-

73 — V. sentenza 12 giugno 1997 (citata *supra*, nota 15), punti 33-36. Osservo ancora come ad analoghe conclusioni la Corte fosse pervenuta, con riguardo alla nozione di lavoratore *autonomo* ai sensi dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71 ed alla incompatibilità della stessa legislazione tedesca con la regola di parità di trattamento enunciata dall'art. 52 del Trattato, nella precedente sentenza *Stöber e Piosa Pereira*, pure oggetto di precedente richiamo (v. *supra*, nota 14).

74 — V. sentenza 12 giugno 1997 (citata *supra*, nota 15), punto 22.

formemente al titolo III, capitolo 7, del regolamento [n. 1408/71]» (il corsivo è mio).

slazione dello Stato membro competente per i suoi familiari che risiedono in altro Stato membro (art. 74).

Ai fini della definizione del campo di applicazione personale della decisione n. 3/80, il rinvio all'allegato I disposto dal citato art. 25, n. 1, va dunque rettamente inteso come limitato alle sole situazioni regolate dalle disposizioni del titolo III, capitolo 7, del regolamento n. 1408/71. Tali situazioni sono quelle nelle quali si pone generalmente il problema di assicurare ai lavoratori, nel momento in cui essi si spostano attraverso la Comunità, i diritti e i vantaggi già acquisiti, o comunque quelle caratterizzate da un necessario elemento intracomunitario<sup>75</sup>. Più precisamente si tratta: a) del diritto alla totalizzazione dei periodi di assicurazione, di occupazione o di attività autonoma maturati in altro Stato membro, allorché l'ammissione al beneficio delle prestazioni familiari sia subordinata dallo Stato membro competente al compimento di periodi minimi (art. 72), b) del diritto del lavoratore subordinato in disoccupazione completa, previamente occupato in altro Stato membro, di essere ammesso al beneficio delle prestazioni in questione per i familiari residenti nello Stato membro in cui egli attualmente risiede (art. 72 bis), c) del diritto del lavoratore a prestazioni concernenti i suoi familiari che risiedono in uno Stato membro diverso da quello competente (art. 73)<sup>76</sup>, e d) del diritto del lavoratore disoccupato, che beneficia delle prestazioni di disoccupazione, alle prestazioni familiari previste dalla legi-

58. Ora, a ben guardare, nessuna delle situazioni sopra indicate si presenta nella causa principale: la signora Sürül si limita a richiedere l'applicazione della norma nazionale alla propria situazione come se essa avesse la cittadinanza tedesca (o di altro Stato membro) ed intende fare valere un diritto che discende direttamente e unicamente dalla legge federale sulle prestazioni familiari. Le autorità tedesche non fanno dipendere la concessione di tale diritto da alcuna condizione sfavorevole per i lavoratori migranti da altro Stato membro. Al fine di ottenere l'assegno e il supplemento per figli a carico, la ricorrente — a differenza dei signori Stöber, Piosa Pereira e Merino García — non invoca una norma comunitaria di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri, quale una specifica previsione del regolamento n. 1408/71 (ad esempio, il citato art. 72 relativo alla totalizzazione, al quale l'art. 18 della decisione n. 3/80 espressamente rinvia «[p]er conseguire il diritto alle prestazioni [familiari]») o del regolamento n. 574/72. In assenza di qualsiasi elemento intracomunitario, il richiamo all'allegato I del regolamento n. 1408/71 mi sembra del tutto privo di pertinenza. La definizione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa rilevante — adottata dal legislatore comunitario con specifico riferimento alle prestazioni familiari erogate dalle competenti autorità tedesche ed alle situazioni in cui si ponga un problema di coordinamento delle normative nazionali in materia di sicurezza sociale — non può, quindi, valere per il caso di specie.

75 — V. sentenza 22 settembre 1992, causa C-153/91, Petit (Racc. pag. I-4973) e conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs il 2 maggio 1996, cause riunite C-245/94 e C-312/94, Hoever e Zachow (Racc. 1996, pag. I-4898, paragrafo 41).

76 — Era questa, lo si ricorderà, la disposizione della cui applicazione si controverteva nelle citate cause Stöber e Piosa Pereira e Merino García (v. supra, note 14, 15 e 67 e relative parti del testo).

59. D'altra parte, e lo riconosce lo stesso governo tedesco, modalità particolari di applicazione della legge federale sulle prestazioni familiari non sono previste neanche dall'allegato alla decisione n. 3/80, che pure precisa *sub* parte II gli «altri eventi» contro i quali un «lavoratore» deve essere assicurato nel quadro di un regime di sicurezza sociale applicabile a tutti i residenti, rispettivamente in Danimarca, in Irlanda e nel Regno Unito. La tesi delle autorità tedesche — secondo cui il Consiglio di associazione avrebbe introdotto *in subiecta materia* una *lex specialis* prevalente rispetto a quella generale stabilita dall'art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80, e della quale occorrerebbe garantire l'effetto utile (v. *supra*, paragrafo 26) — non appare confortata dal dato normativo. Pertanto, a differenza dei casi *Stöber e Piosa Pereira e Merino García*, non essendo il diritto alla prestazione previdenziale controversa condizionato all'affiliazione dell'avente diritto ad un regime assicurativo specifico, non sussiste qui l'esigenza di evitare la soluzione illogica che si avrebbe qualora l'accesso a tale diritto fosse al tempo stesso riconosciuto all'interessato anche per altra via <sup>77</sup>.

60. In assenza di una espressa disposizione quale quella dell'allegato I, punto I, C, del regolamento n. 1408/71 (non rilevante ai fini delle presenti conclusioni; v. *supra*, paragrafi 57 e 58), la (presunta) regola della rigorosa corrispondenza fra le definizioni contenute *sub* punti i) e ii) dell'art. 1, lett. b), della decisione n. 3/80, da una parte, e i sistemi autonomi e gli specifici rischi determinati dallo Stato membro competente, dall'altra, mi sembra inapplicabile nel caso del regime tedesco delle prestazioni familiari. Come risulta dall'ordinanza di rinvio, ai fini speci-

fici dell'erogazione di tali prestazioni gli aventi diritto non sono tenuti ad essere affiliati e a contribuire ad un'assicurazione (obbligatoria o volontaria) *specificamente determinata*: non a caso, il sistema si applica addirittura a tutti i residenti indipendentemente dal loro status di lavoratori subordinati. Se così è, chi faccia parte a *qualsiasi titolo* della comunità solidale del regime tedesco di sicurezza sociale deve rientrare necessariamente nella nozione di «lavoratore» ai fini della concessione dell'assegno per figli a carico.

61. Tale requisito è soddisfatto sia dalla ricorrente sia dal marito. Entrambi erano nel periodo controverso (cioè a far data dal 1° gennaio 1994) obbligatoriamente assicurati contro eventi corrispondenti ai settori di un regime previdenziale applicabile ai lavoratori subordinati, nonostante essi non provvedessero direttamente (bensì, rispettivamente, in maniera fittizia e attraverso un terzo; v. *supra*, paragrafi 12 e 13) al versamento delle relative quote contributive. La legge federale sulle prestazioni familiari considera la signora Sürül come coperta dall'assicurazione legale obbligatoria invalidità e vecchiaia per un triennio; il signor Sürül era a sua volta coperto dall'assicurazione a titolo obbligatorio contro gli infortuni sul lavoro con contributi a carico del datore di lavoro. Non vedo le ragioni per cui queste situazioni non potrebbero e dovrebbero conferire agli interessati l'appartenenza a pieno titolo alla comunità solidale del regime tedesco di sicurezza sociale, a differenza dell'assicurazione obbligatoria contro il rischio di disoccupazione nel campo di applicazione del regolamento n. 1408/71.

77 — V. le mie conclusioni nelle cause riunite C-4/95 e C-5/95 (citate *supra*, nota 70), paragrafo 31.



62. Ritengo, dunque, che *ex art. 1, lett. b), punto i)*, della decisione n. 3/80, la signora Sürül rientri nella nozione di lavoratore anche ai fini del settore di sicurezza sociale riguardante le prestazioni familiari, pur se questo è, e non può che essere, diverso da quello corrispondente agli eventi per i quali essa era automaticamente assicurata. Analogamente, il signor Sürül, che svolge realmente ed effettivamente attività di lavoro subordinato, va qualificato «lavoratore» ai sensi della medesima disposizione. In senso contrario, nessuna rilevanza può attribuirsi, in particolare, al numero minimo di ore da lui dedicate all'attività lavorativa<sup>78</sup> e all'ammontare della relativa retribuzione<sup>79</sup>. Pertanto, nel periodo successivo al triennio di educazione del figlio, la signora Sürül ha rivestito (e riveste) la qualifica di «familiare di un lavoratore»; e ciò anche se essa non era (e non è) più coperta da un sistema di sicurezza sociale obbligatorio o da un'assicurazione facoltativa.

63. La soluzione qui prospettata non interferisce in alcun modo con i principi da voi affermati in *Stöber e Piosa Pereira* e in *Merino García*. D'altra parte, in circostanze come quelle oggetto della causa odierna, accedere ad una nozione restrittiva di «lavoratore» equivarrebbe in definitiva a limitare ingiustificatamente la facoltà dei cittadini turchi di spostarsi, eventualmente con le loro famiglie, all'interno della Comunità per esercitarvi attività lavorative; il che significherebbe negare adeguata protezione ai lavoratori turchi soggetti alla legislazione di uno Stato membro, in contrasto con la finalità e lo spi-

rito della decisione n. 3/80 e dell'accordo CEE-Turchia, cui essa si ricollega.

64. Prima di formulare le mie conclusioni nei termini fin qui esposti, cade opportuna un'ulteriore considerazione. Non mi nascondo che il rinvio all'allegato I del regolamento n. 1408/71, disposto dall'art. 25, n. 1, della decisione n. 3/80, consente un'interpretazione diversa da quella che a me sembra la più logica e rigorosa (v. *supra*, paragrafo 57). È l'approccio seguito dalle autorità tedesche (v. *supra*, paragrafo 26): il rinvio sarebbe disposto solo per individuare la situazione rilevante di affiliazione al sistema previdenziale nazionale («assicurazione a titolo obbligatorio contro il rischio di disoccupazione od ottenimento, in seguito a tale assicurazione, di prestazioni in denaro dall'assicurazione malattia o prestazioni analoghe»), mentre non riguarderebbe le situazioni concrete oggetto di tutela, previste dagli artt. 72-74 del regolamento stesso. Anche il cittadino turco che — come l'odierna ricorrente — reclami la concessione di una prestazione familiare al di fuori di quelle situazioni concrete, e dunque in assenza di alcun elemento intracomunitario, dovrebbe cioè soddisfare la condizione di affiliazione indicata nel detto allegato perché possa dirsi sussistente il diritto fatto valere.

65. Ritengo, però, che depongano in senso contrario a tale ultima interpretazione anche argomenti di ordine tecnico e sostanziale. L'art. 25, n. 1, della decisione n. 3/80, rinvia «in blocco», e senza alcuna qualificazione, all'allegato I del regolamento n. 1408/71. La decisione n. 3/80 si applica, poi, anche ai lavoratori turchi che si spostano attraverso la

78 — V. sentenza 3 maggio 1990, causa C-2/89 (citata *supra*, nota 64, pag. I-1755), punto 10.

79 — V. sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin (Racc. pag. 1035).

Comunità («che sono stati soggetti alla legislazione di più Stati membri»; v. art. 2, primo trattino) e che possono quindi trovarsi nelle specifiche situazioni regolate dalle disposizioni del titolo III, capitolo 7, del regolamento in questione. È, pertanto, solo in presenza di tali situazioni che l'allegato I al regolamento n. 1408/71 può — a mio avviso — ritenersi «valere» ai fini che interessano la concreta applicazione della decisione n. 3/80.

Inoltre, è conforme alla vostra giurisprudenza che le eccezioni e deroghe alle norme in materia di libera circolazione dei lavoratori — ivi comprese eventuali disposizioni restrittive della stessa nozione normativa di «lavoratore», la quale determina l'ambito di applicazione della libertà fondamentale in questione — vadano interpretate restrittivamente<sup>80</sup>.

66. Qualora, tuttavia, la Corte dovesse accogliere l'argomento del governo tedesco ed affermare che, ai fini della concessione dell'assegno e del supplemento per figli a carico ai sensi della legge federale sulle prestazioni familiari, la signora Sürül è estranea al campo di applicazione personale della decisione n. 3/80, tale ragionamento non potrebbe comunque condurre — a mio avviso — ad escludere la legittimità e fondatezza della pretesa della ricorrente. Si ricordi quanto codesto Collegio ha affermato in *Stöber e Piosa Pereira* e in *Merino García*: gli artt. 48, n. 2, e 52 del Trattato vanno interpretati nel senso che essi ostano all'applicazione di una normativa

nazionale che discrimina i lavoratori migranti (subordinati e autonomi, rispettivamente) rispetto a quelli che non si sono avvalsi del diritto alla libera circolazione, subordinando la presa in considerazione dei figli — ai fini del riconoscimento del diritto alle prestazioni familiari, ovvero in occasione del relativo calcolo — al requisito della loro residenza nello Stato membro competente.

Trasponendo tale principio al caso oggetto della causa principale, osservo che — quand'anche la nozione di lavoratore ai fini dell'erogazione delle prestazioni familiari da parte delle istituzioni tedesche non riguardasse una persona nella situazione della signora Sürül o del coniuge — non sarebbe seriamente contestabile che questi ultimi rientrino nel campo di applicazione personale della decisione n. 3/80 almeno per quanto concerne il settore di sicurezza sociale corrispondente all'evento per i quali essi erano assicurati (rispettivamente invalidità e vecchiaia, e infortuni sul lavoro). Alla loro situazione sarebbe dunque pur sempre applicabile il divieto di qualsiasi discriminazione — in forma palese o dissimulata — fondata sulla nazionalità sancito dall'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80. Tale disposizione — alla quale va estesa l'interpretazione dell'art. 48, n. 2, del Trattato (v. *supra*, paragrafo 47), e che è anch'essa dotata (come si è già osservato: v. paragrafi 38-45) di effetto diretto — osta ad una normativa nazionale che subordini il diritto ad una prestazione familiare del tipo dell'assegno per i figli a carico, previsto dalla legge federale sulle prestazioni familiari, al possesso di un titolo di soggiorno tale da consentire al suo titolare una permanenza stabile nel territorio nazionale, quali l'autorizzazione di soggiorno o il permesso di soggiorno contemplati dalla legge tedesca sugli stranieri.

80 — V., *ex multis*, sentenza 3 giugno 1986, causa 139/85, Kempf (Racc. pag. 1741).

iv) *Limitazione degli effetti nel tempo della sentenza nel presente giudizio*

67. Infine, qualche breve osservazione merita l'argomento dei governi francese, britannico e olandese, secondo cui la Corte — qualora intendesse seguire la soluzione da me proposta — sarebbe tenuta a limitare gli effetti temporali della sua pronuncia interpretativa, in applicazione di un principio generale di certezza giuridica inerente all'ordinamento comunitario (v. *supra*, paragrafo 29). Giova al riguardo ricordare come codesto Collegio, nell'esercizio della sua competenza interpretativa ex art. 177 del Trattato, possa solamente a titolo eccezionale e in presenza di circostanze ben precise limitare — nella stessa sentenza che statuisce sull'interpretazione richiesta — la possibilità per gli interessati di invocare le disposizioni oggetto della pronuncia pregiudiziale al fine di mettere in questione rapporti giuridici costituiti in buona fede. Secondo la vostra giurisprudenza in materia, benché le conseguenze pratiche di ogni decisione giurisprudenziale debbano essere soppesate con cura, la Corte non può spingersi fino a «piegare» l'obiettività delle norme giuridiche e compromettere la loro futura applicazione a ragione delle ripercussioni che la sentenza in questione possa implicare per il passato <sup>81</sup>.

Ora, gli Stati membri sopra indicati hanno espresso la preoccupazione che una sentenza che accogliesse le presenti conclusioni verrebbe a rimettere in causa un numero enorme di rapporti giuridici costituiti in buona fede

sulla base della normativa nazionale ritenuta validamente vigente e che avrebbero esaurito i loro effetti nel passato: il che avrebbe effetti retroattivi addirittura dirompenti sui rispettivi sistemi nazionali di sicurezza sociale. Pur se alla Corte non sono stati forniti elementi concreti a supporto di tale rischio di gravi ripercussioni economiche, esso è a mio avviso effettivo e genuino <sup>82</sup>.

Oltretutto, sono io stesso a riconoscere per primo che fino alla data della vostra decisione *Taşlan-Met* sussisteva, per le ragioni che ho ampiamente discusso nelle mie conclusioni in quella causa <sup>83</sup>, uno stato di incertezza oggettiva e rilevante sull'essere la decisione n. 3/80 entrata in vigore oppure no. Pur stabilendo che la decisione n. 3/80 ha dispiegato i propri effetti dal 19 settembre 1980, data della sua adozione, la sentenza *Taşlan-Met* ha sollevato non meno gravi e oggettivi profili di incertezza su un punto ulteriore: quello della invocabilità in sede giurisdizionale della decisione stessa (e quindi del principio di non discriminazione sancito dal suo art. 3, n. 1) in assenza di misure di attuazione adottate dal Consiglio. Tale ininterrotto stato di incertezza — che si è a sua volta riflesso sulla legittimità della pertinente normativa degli Stati membri e sulla precisa estensione dell'area dei cittadini turchi aventi diritto alle prestazioni familiari erogate da un'istituzione previdenziale nazionale — è destinato a cessare solo con la

82 — V. sentenza 30 aprile 1996 (citata *supra*, nota 35, punto 47), in cui la Corte ha deciso di limitare gli effetti nel tempo della sua pronuncia, accogliendo la richiesta in tal senso ad essa rivolta dai governi degli Stati membri «interventuti» nella procedura, nonostante questi non fossero stati in grado di valutare, nemmeno approssimativamente, le conseguenze economiche che la sentenza avrebbe avuto per il finanziamento dei regimi previdenziali nazionali.

83 — V. *supra*, note 37 e 38 e relative parti del testo.

81 — V. sentenza 16 luglio 1992 (citata *supra*, nota 57).

vostra pronuncia interpretativa che definirà l'odierno giudizio.

Pertanto, ove la Corte condividesse la soluzione fornita in questa sede alle questioni del Sozialgericht, ricorrerebbero, a mio avviso, considerazioni imperative di certezza del diritto tali da giustificare la limitazione degli

effetti temporali della vostra decisione alla data di pronuncia della vostra sentenza nella presente causa, fatte salve le cautele imposte dal principio della piena ed effettiva tutela giurisdizionale in favore di quanti, prima della data della sentenza, abbiano proposto ricorso in sede giurisdizionale o un reclamo equivalente.

## Conclusioni

68. Per le considerazioni sopra svolte, propongo alla Corte di risolvere nei termini seguenti le odierne questioni pregiudiziali del Sozialgericht:

- «1) Dall'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80 discende a carico degli Stati membri l'obbligo chiaro, preciso e incondizionato di non applicare ai lavoratori turchi migranti, nonché ai loro familiari o superstiti, un trattamento sfavorevole rispetto a quello riservato ai propri cittadini nel settore di sicurezza sociale riguardante le prestazioni familiari.

Ai sensi degli artt. 3, n. 1, e 4, n. 1, lett. h), della decisione n. 3/80, un cittadino turco rientrante nell'ambito di applicazione *ratione personae* della decisione stessa ex art. 2 di essa, il quale risiede in uno Stato membro e possiede un titolo di soggiorno concesso per uno scopo determinato e con durata limitata (quale l'autorizzazione accessoria di soggiorno prevista dalla legge sugli stranieri tedesca), ha diritto ad ottenere dalle competenti autorità previdenziali una prestazione familiare come l'assegno per i figli a carico, previsto dalla legge tedesca. Tale diritto — che in caso di eventuale violazione i singoli possono fare valere dinanzi al giudice nazionale — sussiste qualora siano soddisfatti i requisiti previsti per i cittadini dello Stato membro competente, e non può essere fatto dipendere dal possesso di uno specifico titolo di soggiorno tale da

consentire al suo titolare una permanenza stabile nel territorio nazionale, quali l'autorizzazione di soggiorno o il permesso di soggiorno contemplati dalla legge tedesca.

- 2) Ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 1, lett. b), punto i), della decisione n. 3/80, un cittadino turco residente nel territorio di uno Stato membro riveste la qualifica di "lavoratore" per tutto il tempo in cui, in base alla legislazione nazionale, si reputano versati in suo favore, per il periodo di educazione di un figlio, i contributi legali all'assicurazione obbligatoria di invalidità e vecchiaia.
  
- 3) Ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 1, lett. b), punto i), della decisione n. 3/80, un cittadino turco residente nel territorio di uno Stato membro, che, oltre ai propri studi universitari, vi svolge un'attività lavorativa subordinata per un massimo di 16 ore settimanali sulla base di un permesso di lavoro come avventizio ed è coperto dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, riveste la qualifica di "lavoratore".

In particolare, il cittadino turco che soddisfi queste condizioni (ovvero quelle indicate *sub* punto 2.) riveste la qualifica di "lavoratore" anche ai fini dell'erogazione delle prestazioni familiari da parte di un'istituzione tedesca, qualora il diritto a tali prestazioni discenda direttamente da una norma di legge nazionale dello Stato membro competente e l'avente diritto non invochi una norma di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri prevista dalla decisione n. 3/80.

- 4) L'art. 3, n. 1, della decisione n. 3/80 non può essere invocato da un cittadino turco, che rientri nell'ambito di applicazione *ratione personae* della decisione stessa *ex* art. 2 di essa, a sostegno di una richiesta di concessione di una prestazione familiare come l'assegno per i figli a carico, previsto dalla legge tedesca, per il periodo di attività di educazione di un figlio anteriore alla data della presente sentenza, fatta eccezione per i richiedenti che, prima di tale data, abbiano proposto ricorso giurisdizionale ovvero contestato con un'impugnativa equivalente la decisione di rifiuto dell'ente previdenziale competente».