

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 10 DICEMBRE 1981¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Il signor e la signora Reina sono cittadini italiani che da molti anni risiedono nella Repubblica federale di Germania quali lavoratori. Il 1° ottobre 1979 essi chiedevano alla Landeskreditbank Baden-Württemberg (ove essi risiedono) un mutuo di natalità, a seguito della nascita dei loro gemelli. La concessione di siffatti mutui è prevista nelle «direttive relative all'attribuzione di mutui familiari» del Ministero del lavoro, della sanità pubblica e degli affari sociali del Land Baden-Württemberg. I mutui sono concessi dalla banca, le spese sono a carico del Land, alle condizioni che emergono dalle «direttive». Queste dispongono che siffatti mutui vengono concessi, senza interessi, in occasione della nascita di un figlio di coniugi residenti nel Baden-Württemberg, il cui reddito mensile medio non superi un importo determinato, ma che per ottenere il mutuo è necessario che almeno uno dei genitori sia cittadino tedesco. La banca rifiutava la concessione esclusivamente per il fatto che nessuno dei genitori era cittadino tedesco.

I Reina adivano il Verwaltungsgericht di Stoccarda al fine di obbligare la banca a concedere loro il mutuo richiesto. Essi si richiamavano anzitutto all'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU n. L 257) il quale dispone quanto segue:

«1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali».

I Reina sostenevano che il mutuo di natalità è un «vantaggio sociale» e che, essendo stato loro rifiutato il mutuo a causa della nazionalità, essi non godevano degli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali. La banca eccepiva che siffatto mutuo non è un vantaggio sociale; che essa era tenuta ad osservare le condizioni stabilite dalle direttive che non conferiscono in ogni caso un diritto al mutuo, la concessione del quale rimane discrezionale.

Il Verwaltungsgericht ha allora sottoposto a questa Corte due questioni pregiudiziali, la prima delle quali ha la seguente formulazione:

«Se l'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità (GU n. L 257), vada interpretato nel senso che

¹ — Traduzione dall'inglese.

esso equipara i cittadini d'altri Stati membri della Comunità economica europea ai cittadini dello Stato ospitante anche nel caso in cui, in forza di direttive interne all'amministrazione che non creano un diritto soggettivo, un istituto di credito di diritto pubblico conceda su domanda, ai coniugi il cui reddito non superi un certo massimale, in occasione della nascita di un figlio e al fine di evitare, mitigare od eliminare i problemi di natura economica, mutui senza interessi per i quali il Land Baden-Württemberg versa al suddetto istituto, nella misura degli stanziamenti contemplati di volta in volta nel bilancio preventivo dello Stato, sovvenzioni destinate a compensare gli interessi non percepiti, in base, fra l'altro, alla considerazione che è necessario, mediante provvedimenti d'aiuto alle famiglie, combattere la denatalità nella Repubblica federale di Germania e diminuire il numero delle interruzioni volontarie della gravidanza».

ziarsi ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE sia «una giurisdizione di uno Stato membro». È pacifico che il Verwaltungsgericht è un giudice di uno Stato membro e perciò la questione non sorge. Se il collegio sia ritualmente costituito al fine di emettere l'ordinanza secondo il proprio regolamento di procedura è una questione diversa. Nella causa 75/63, *M. K. H. Unger in Hoekstra c/ Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* (Racc. 1964, pag. 349) era stato obiettato che le questioni erano state formulate e trasmesse dal presidente del tribunale nazionale anzichè dall'intero tribunale mediante sentenza: cionondimeno la Corte risolveva le questioni. Non sono convinto, in base al contenuto del fascicolo, che vi sia qui un vizio (nel senso che il rinvio non può essere fatto e sottoscritto dai tre giudici togati) che inficia l'ordinanza di rinvio, e secondo me la domanda di pronunzia pregiudiziale deve essere considerata ricevibile.

La banca eccepisce in via preliminare l'incompetenza di questa Corte a risolvere la questione per il motivo che l'ordinanza è stata emessa da un collegio non ritualmente costituito. Essa osserva che l'ordinanza di sospensione del procedimento e di rinvio della questione alla Corte è stata emessa soltanto da tre giudici togati mentre l'art. 5, § 3, del Verwaltungsgerichtsordnung (legge processuale tedesca per i procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi) prescrive che un collegio amministrativo che decide sulle cause in prima istanza sia composto da tre giudici togati e da due giudici onorari.

Spetta, naturalmente, alla Corte di decidere se l'organo che le chiede di pronun-

Conformemente al preambolo della direttiva relativa alla attribuzione di mutui familiari, il regime venne istituito «per evitare, mitigare o eliminare i problemi di natura economica delle famiglie, o del singolo genitore». Conformemente all'art. 6 delle stesse direttive «il mutuo familiare è volto al potenziamento della famiglia». Nell'ordinanza di rinvio il Verwaltungsgericht ha citato passi del resoconto della discussione in seno al Landtag del Land Baden-Württemberg, indicando che i promotori del provvedimento erano preoccupati dal basso tasso di natalità e dal numero elevato di interruzioni di gravidanza nel Land, e speravano di opporsi a questa tendenza offrendo assistenza alle donne incinte con difficoltà economiche. I mutui rappresentano un aspetto di tale assistenza. Insieme agli elementi menzionati dal Verwaltungsgericht nella prima questione, queste considerazioni dimostrano

che i mutui sono da considerare «prima facie» come una forma di assistenza sociale.

Tuttavia, è stato sostenuto nell'interesse della banca che essi non sono vantaggi sociali nel senso dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68, poichè non vi è rapporto alcuno tra la concessione del mutuo e la condizione di «lavoratore» del beneficiario ed essi non possono neppure ostacolare in qualche modo la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità. È stato detto che i mutui erano concessi per scopi demografici; e non potevano per alcun motivo essere considerati «condizioni di lavoro» ai sensi dell'art. 48, n. 2, del Trattato CEE.

È ovviamente discutibile che l'art. 7, n. 2, debba essere interpretato nel senso che esso riguarda soltanto i vantaggi sociali attribuiti ai lavoratori nazionali in quanto lavoratori. La Corte ha, comunque, già deciso che l'espressione «vantaggi sociali» di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 non può essere interpretato restrittivamente ed in particolare che esso non può essere limitato ai vantaggi connessi al contratto di lavoro stesso. Mi riferisco alla causa 32/75, *Anita Cristini c/ Société nationale des chemins de fer français* (Racc. 1975, pagg. 1085, 1094) e alla causa 207/78, *Pubblico ministero c/ Even* (Racc. 1979, pagg. 2019, 2034). Inoltre l'art. 49 impone al Consiglio l'obbligo di adottare i regolamenti che stabiliscano i provvedimenti necessari per attuare la libera circolazione dei lavoratori, «in particolare» quelli di seguito elencati. L'espressione «in particolare» indica che l'elenco che segue non è completo. Le norme che disciplinano l'idoneità ai vantaggi di carattere sociale, le quali distinguono tra cittadini nazionali e cittadini di altri Stati membri, sono secondo me suscettibili di

costituire ostacoli per la libera circolazione dei lavoratori, anche se non sono collegate al rapporto di lavoro. Tali norme possono quindi essere eliminate mediante una legislazione adottata conformemente all'art. 49 del Trattato CEE.

Questo modo di vedere mi sembra coerente con il ragionamento della Corte nella causa 9/74 *Casagrande c/ Landeshauptstadt München* (Racc. 1974, pag. 773) in cui è stato disposto che il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità di cui all'art. 12 del regolamento n. 1612/68 non riguarda solo le norme relative all'ammissione dei bambini nelle scuole, ma anche le norme generali volte a facilitare la frequenza scolastica.

Il fatto che un vantaggio sociale possa essere attribuito per ragioni di politica demografica, fra altre considerazioni, a mio parere non osta a che esso rientri nell'art. 7, n. 2. L'avvocato generale Trabucchi, nella causa Cristini, ha osservato (pag. 1098):

«Si tratta indubbiamente di un *vantaggio sociale* il cui collegamento eventuale con una politica di sviluppo demografico, seppur fosse ancora attuale, non sarebbe comunque tale da togliergli questo carattere preminente di "corrispettivo degli oneri familiari"»

Non posso quindi ammettere la tesi della Banca secondo cui, poichè il sistema di mutui per la nascita non era destinato a imporre uno svantaggio agli stranieri, ma a compensare il basso tasso di natalità dei cittadini tedeschi rispetto a quello de-

gli stranieri, la questione va risolta in senso sfavorevole ai Reina. Anche se il tasso di natalità è relativamente elevato tra tutti i lavoratori emigrati, come sembra sia sostenuto, rimane il fatto che questi mutui sono concessi con riguardo alle esigenze delle famiglie con basso reddito. Il lavoratore che sia cittadino di un altro Stato membro ha diritto ai medesimi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali a questo riguardo.

Né posso ammettere l'argomento della Banca secondo cui i mutui in questione non rientrano fra i «vantaggi sociali» a causa del fatto che ciascuno Stato membro conserva il potere di trattare in modo diverso i propri cittadini e gli stranieri per quanto riguarda i diritti e gli obblighi civili. Vi sono naturalmente questioni che rientrano nell'ambito dei diritti civili ed esulano dal campo d'applicazione degli artt. 48-51 del Trattato CEE e della legislazione adottata a norma di questi. Non ritengo che i mutui di natalità, del tipo in discussione in questa causa, debbano essere definiti diritti civili che non rientrino negli artt. 48-51 del Trattato CEE. Secondo me, la tesi della Banca non trae sostegno dalla causa *Gilbert Even* su cui la Banca fa affidamento. Quella causa riguardava un sistema di sovvenzioni a vantaggio delle vittime di guerra, il cui scopo essenziale era «di offrire ai lavoratori belgi, che hanno combattuto nelle forze armate alleate tra il 10 maggio 1940 e l'8 maggio 1945 e sono stati colpiti da inabilità al lavoro cagionata da un evento bellico, una testimonianza della

gratitudine della Nazione ... e di attribuire loro ... un vantaggio in considerazione dei servizi così resi al loro paese» (pag. 2032, punto 12 della motivazione). Un tale vantaggio, basato su un sistema di gratitudine della Nazione, non può essere considerato un «vantaggio sociale» ai sensi dell'art. 7. Va anzi notato che in quel caso la Corte ha ritenuto rientrasero nel regolamento n. 1612/68 vantaggi che «connessi o no ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in ragione principalmente del loro status obiettivo di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini d'altri Stati membri risulta quindi atta a facilitare la loro mobilità nell'ambito della Comunità» (punto 22 della motivazione). Quel particolare vantaggio non era un vantaggio «attribuito al lavoratore nazionale in ragione principalmente del suo status di lavoratore o di residente nel territorio nazionale e quindi non possedeva le caratteristiche sostanziali dei "vantaggi sociali" di cui all'art. 7, n. 2».

La Banca ha sostenuto inoltre che vi è una giustificazione obiettiva della politica di discriminazione fra cittadini tedeschi e stranieri, purché durante il periodo assegnato per il rimborso del mutuo, che dura sette anni, parecchi lavoratori migranti tornano ai loro paesi d'origine. Sarebbe spesso difficile trovare il nuovo indirizzo di tali lavoratori e il recupero del credito in tali casi implicherebbe spese supplementari legali ed amministra-

tive. È possibile che siffatte considerazioni siano atte a giustificare l'imposizione di condizioni destinate a tutelare la Banca nel caso in cui il beneficiario del mutuo si allontani dal territorio nazionale. Esse non possono tuttavia giustificare l'esclusione dei cittadini di altri Stati membri dall'intera disciplina, anche quando tali cittadini si sono stabiliti in modo permanente nel Land Baden-Württemberg, in particolare quando i cittadini tedeschi possono ottenere i mutui a prescindere dal se abbiano intenzione di cambiare residenza.

Infine la Banca deduce che i mutui in questione non possono costituire vantaggi sociali nel senso dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68 poichè, diversamente dal prezzo del viaggio in concessione di cui alla causa *Cristini*, essi non danno luogo ad un diritto, ma vengono concessi discrezionalmente. La tesi non è che le norme comunitarie non possono dare diritto a quello che altrimenti sarebbe un vantaggio discrezionale, ma che un vantaggio discrezionale non è un «vantaggio sociale» nel senso dell'art. 7, n. 2. Se si accogliesse una tesi del genere, le conseguenze sarebbero estremamente ampie, poichè non è raro trovare vantaggi sociali concessi discrezionalmente dalle autorità nazionali a coloro che sono in condizioni di bisogno; se tutti questi vantaggi andassero esclusi dalla nozione di «vantaggi sociali» sarebbe logico che ciò fosse espressamente dichiarato nell'articolo. Non vi è questa dichiarazione: al contrario vi si parla di «vantaggi sociali» e non di «diritti sociali». L'esclusione dei cittadini degli altri Stati membri dalla possibilità di fruire di siffatti vantaggi costituirebbe un grave ostacolo per la libera circolazione dei lavoratori. Per questi

motivi giungo alla conclusione che l'espressione «vantaggi sociali» di cui all'art. 7 comprende i vantaggi di natura discrezionale.

Di conseguenza, sono del parere che la prima questione vada risolta affermativamente. Se si ammette questo punto di vista non è necessario risolvere la seconda questione sollevata dal Verwaltungsgericht, che questa Corte è pregata di risolvere solo nel caso in cui sia data soluzione negativa alla prima questione. Con la seconda questione si chiede a questa Corte se l'art. 7 del Trattato CEE impedisca di distinguere tra cittadini tedeschi e cittadini di altri Stati membri ai fini della concessione di mutui di natalità. Questo articolo dispone, nella prima parte, quanto segue:

«Nel campo di applicazione del presente Trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

Per la ragioni che ho già esposto, i termini e le condizioni che regolano la concessione di mutui di natalità possono costituire ostacoli per la libera circolazione dei lavoratori, che devono essere aboliti conformemente all'art. 49. Entro questi limiti, tali termini e condizioni rientrano nel campo d'applicazione del Trattato, e sarebbero compresi nella norma generale dell'art. 7 se non ricadessero sotto l'applicazione specifica di detta norma contenuta nell'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 1612/68.

Per queste ragioni sono del parere che la Corte debba risolvere la prima questione sollevata dal Verwaltungsgericht nel modo seguente:

Se in uno Stato membro viene disposta (mediante direttive amministrative interne e senza attribuire un vero e proprio diritto) la concessione di mutui senza interessi, da parte di un istituto di credito di diritto pubblico, a coppie sposate, per la nascita di un figlio, a condizione che il reddito della coppia non sia superiore ad un certo importo e con lo scopo di evitare, mitigare o eliminare strettezze finanziarie, e in circostanze tali che il governo responsabile sovvenziona l'istituto con pubblico denaro per il servizio di tali debiti mediante stanziamenti nel bilancio dello Stato (e anche se questo è fatto con lo scopo, fra l'altro, di combattere con misure di assistenza familiare la diminuzione del tasso di natalità nello Stato membro e di ridurre il numero di aborti) tali mutui costituiscono «vantaggi sociali» nel senso dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 e di conseguenza tutti i lavoratori che siano cittadini di uno Stato membro possono ottenere tali mutui alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in cui i mutui stessi vengono effettuati.