

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS

presentate il 20 marzo 1997 *

1. Nel presente procedimento la Cour du travail di Bruxelles ha sottoposto alla Corte una questione riguardante l'interpretazione degli artt. 46 e 51 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 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»)¹. Il giudice nazionale domanda in sostanza se sia in armonia con tali norme il fatto che la quota, dovuta ad una moglie separata, della pensione di vecchiaia del marito sia sottoposta ad un nuovo calcolo poiché la pensione di invalidità alla quale essa ha diritto ha registrato un aumento dovuto all'indicizzazione.

2. Tale questione è sorta poiché la signora Cirotti, cittadina italiana, riscuoteva sia la metà della pensione di vecchiaia belga del marito, sia la pensione d'invalidità italiana. Allorché, per la prima volta, l'ente previdenziale belga ha determinato le spettanze pensionistiche della signora Cirotti a norma del regime belga, ha ridotto l'importo al quale la stessa aveva diritto prima facie dell'importo della prestazione italiana. Successivamente, l'importo della pensione italiana,

che è indicizzata, è aumentato. L'ente previdenziale belga intende ridurre l'importo della pensione belga riscosso dalla signora Cirotti in ragione dell'importo di tale aumento.

3. L'art. 46 stabilisce norme sulla concessione di prestazioni di vecchiaia e di reversibilità a lavoratori che sono stati soggetti alla normativa di due o più Stati membri. In breve, la normativa riconosce ad un lavoratore che ha maturato i periodi di assicurazione in più di uno Stato membro il diritto alle prestazioni di vecchiaia determinate in base ad un calcolo che ho illustrato in dettaglio nelle mie conclusioni nella causa Cabras² nel caso in cui le prestazioni così calcolate siano più elevate di quelle che il lavoratore riscuoterebbe altrimenti dagli altri Stati membri interessati.

4. Il diritto così riconosciuto al lavoratore migrante di fruire del regime previdenziale più favorevole implica, in linea di massima, che si operi, ad ogni modifica delle prestazioni erogate nell'ambito di detto regime, un

* Lingua originale: l'inglese.

1 — V., per la versione coordinata applicabile al momento dei fatti, l'allegato I del regolamento del Consiglio (CEE) 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6). Il regolamento, e in particolare l'art. 46, fu modificato tra l'altro dal regolamento del Consiglio (CEE) 30 aprile 1992, n. 1248 (GU L 136, pag. 7). L'ultima versione aggiornata è stata pubblicata come Parte I dell'allegato A al regolamento del Consiglio (CEE) 2 dicembre 1996, n. 118 (GU 1997, L 28, pag. 1).

2 — Sentenza 21 marzo 1990, causa C-199/88 (Racc. pag. I-1023, paragrafi 10-15 delle conclusioni). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Darmon nella causa C-5/91, sentenza 18 febbraio 1992, Di Prinzio (Racc. pag. I-897, paragrafi 16-21), e, come esempio di lavoro, le conclusioni dell'avvocato generale Da Cruz Vilaça nella causa 323/86, sentenza 17 dicembre 1987, Collini/Ontps (Racc. pag. 5489, paragrafi 20-31).

nuovo calcolo, in conformità all'art. 46 del regolamento n. 1408/71 onde stabilire quale dei due si riveli più vantaggioso a seguito della modifica sopraggiunta³. Le circostanze nelle quali un nuovo raffronto è prescritto sono stabilite dall'art. 51.

5. L'art. 51 stabilisce:

«1. Se per l'aumento del costo della vita, per la variazione del livello delle retribuzioni o per altre cause di adeguamento, le prestazioni degli Stati interessati sono modificate di una percentuale determinata o di un importo determinato, tale percentuale o importo deve essere applicato direttamente alle prestazioni stabilite conformemente all'articolo 46, senza che si debba procedere ad un nuovo calcolo secondo le disposizioni di detto articolo.

2. Per contro, in caso di modifica del modo di determinazione o delle norme per il calcolo delle prestazioni, viene effettuato un nuovo calcolo conformemente alle disposizioni dell'articolo 46».

6. In tal senso, per snellire la procedura amministrativa che consisterebbe in un nuovo esame della situazione del lavoratore ad ogni successiva modifica delle prestazioni, l'art. 51, n. 1, esclude un nuovo conteggio delle prestazioni ai sensi dell'art. 46 e perciò un nuovo raffronto tra il regime nazionale e il regime comunitario quando la modifica di una delle prestazioni sia determinata da fatti

estranei alla situazione individuale del lavoratore e sia conseguenza dell'andamento generale della situazione economica e sociale. Soltanto nel caso in cui la modifica sia dovuta ad un cambiamento del modo di determinazione o delle norme che disciplinano il calcolo delle prestazioni, in particolare, tra l'altro, in ragione di un cambiamento della situazione personale del lavoratore, si deve procedere ad un nuovo calcolo delle prestazioni di vecchiaia in forza dell'art. 51, n. 2, del regolamento⁴.

7. Come ho osservato nelle conclusioni del procedimento Cassamali⁵:

«Il sistema di cui all'art. 51 del regolamento n. 1408/71 consiste nel distinguere tra due situazioni: a) gli adeguamenti che risultano dall'indicizzazione e b) gli adeguamenti dovuti a una modifica del metodo di calcolo. In quest'ultimo caso si procede ad un nuovo calcolo completo. Nel primo caso, una percentuale o un importo determinati sono aggiunti alle prestazioni che erano dovute sino a quel momento e, al di fuori di detto adeguamento, non si effettua alcun nuovo calcolo. L'art. 51 non prevede una terza possibilità che consenta che un aumento dovuto all'indicizzazione in uno Stato membro sia

3 — Sentenza 2 febbraio 1982, causa 7/81, Sinatra/FNROM (Racc. pag. 137, punto 8 della sentenza).

4 — Sentenza 20 marzo 1991, causa C-93/90, Cassamali (Racc. pag. I-1401, punti 15-16). V. anche sentenze Sinatra, citata nella nota 3; 1° marzo 1984, causa 104/83, Cinciolo/Union Nationale des Fédérations Mutualistes Neutres (Racc. pag. 1285); 1° marzo 1984, causa 141/88, Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salarisés/Jordan (Racc. pag. 2387); 21 marzo 1990, causa C-85/89, Ravidà (Racc. pag. I-1063), e 18 febbraio 1993, causa C-193/92, Bogana/Union Nationale des Mutualistes Socialistes (Racc. pag. I-755).

5 — Citate nella nota 4, paragrafo 12.

preso in considerazione in un altro Stato membro per l'applicazione di una norma anticumulo nazionale. L'art. 51, n. 1, stabilisce il principio dell'evoluzione autonoma delle prestazioni previdenziali. Una volta che delle prestazioni siano state liquidate in conformità all'art. 46, esse evolvono in maniera autonoma in ciascuno degli Stati membri interessati; un adeguamento praticato in uno Stato membro non incide sulla prestazione versata nell'altro. L'art. 51, n. 2, prevede un'eccezione a tale principio della prestazione. Tale eccezione è necessaria, giacché l'effetto di siffatte modifiche potrebbe essere quello di collocare la persona interessata in una situazione in cui una formula diversa le sarebbe più favorevole. A questo proposito, si deve ricordare che l'art. 46 è stato costantemente interpretato dalla Corte nel senso che i singoli hanno diritto all'applicazione integrale della normativa nazionale o della normativa comunitaria, comprese le loro rispettive norme anticumulo, a seconda di quanto risulti più vantaggioso per loro (v. ad esempio FNROM/Mura, causa 22/77, Racc. 1977, pag. 1699). Orbene, è improbabile che le circostanze contemplate dall'art. 51, n. 1, cioè un adeguamento delle prestazioni a seguito di un aumento del costo della vita o del livello delle retribuzioni, rimettano in discussione il risultato del raffronto tra le due possibilità».

8. Sebbene l'art. 51, n. 1 non preveda un espresso divieto («senza che si debba procedere ad un nuovo calcolo...»), la Corte l'ha interpretato in tal senso⁶.

6 — V. per esempio causa Cassamali (citata nella nota 4), punto 17 della sentenza, ed il mio commento nelle mie conclusioni in talca causa, paragrafi 9 e 10.

9. Ora torno alla presente causa, i cui fatti salienti sono riassunti in modo troppo succinto dall'ordinanza di rinvio, ma che, comunque, possono ricostruirsi in base agli atti del processo a quo e alle osservazioni scritte delle parti.

10. La signora Maria Cirotti è cittadina italiana e vive a Chieti. Dal 1973 le è stata assegnata una pensione d'invalidità italiana. Il marito della signora Cirotti, il signor Raffaele Mennitti, dal quale essa viveva separata, ha ricevuto dal 1° aprile 1981 fino alla sua morte, avvenuta nel 1991, una pensione completa per minatori in Belgio. L'art. 74 del regio decreto belga 21 dicembre 1967, recante disciplina generale del regime pensionistico di vecchiaia e di reversibilità dei lavoratori subordinati, sostanzialmente disponeva, all'epoca, che una donna che vive separata dal marito, in presenza di certi presupposti, poteva riscuotere una parte della pensione erogata al marito. Dal luglio 1981 è stata assegnata alla signora Cirotti, sulla base del detto decreto, una quota della pensione di vecchiaia spettante al marito.

11. In seguito alla richiesta della signora Cirotti di una quota della detta pensione, l'Office national des pensions (in prosieguo: l'«ONP») ha applicato l'art. 74, nn. 2, lett. d), e 3. B, del regio decreto. L'effetto di tali norme è stato quello di riconoscere alla signora Cirotti metà della pensione del marito (per l'importo spettante agli uomini coniugati cioè BFR 11 243 al mese), dedotto l'importo che essa stessa riscuoteva come pensione d'invalidità in Italia (di importo

pari a BFR 7 368), per un importo netto di prestazioni mensili di BFR 3 875. Essa riscuoteva anche un assegno quale contributo spese di riscaldamento di BFR 586. La signora Cirotti ha accettato tale calcolo.

altro Stato membro, anche se tale applicazione può favorire il lavoratore migrante rispetto al lavoratore non migrante, mentre l'art. 3, n. 1, del precitato regolamento dispone la parità di trattamento fra tutti i cittadini degli Stati membri».

12. Peraltro, con provvedimento del 21 dicembre 1988 l'ONP ha ridotto l'importo delle prestazioni della signora Cirotti, tenendo conto degli aumenti verificatisi dal 1981 per la sua pensione d'invalidità italiana. Tali aumenti sono evidentemente dovuti all'indicizzazione. La signora Cirotti ha impugnato tale provvedimento dinanzi al Tribunal du travail di Bruxelles. Con sentenza 7 giugno 1993 il Tribunal du travail ha accolto la tesi della signora Cirotti, in base all'art. 51, n. 1, del regolamento, che non permetteva un nuovo calcolo delle prestazioni.

14. Sebbene la questione faccia riferimento in generale agli artt. 46 e 51 del regolamento, dai fatti di causa e dalle argomentazioni delle parti risulta evidente che il giudice a quo solleva la questione se vada applicato l'art. 51, n. 1, che esclude un nuovo calcolo delle spettanze della signora Cirotti, oppure se vada applicato l'art. 51, n. 2, che prescrive un nuovo conteggio.

13. L'ONP ha impugnato tale pronuncia davanti alla Cour du travail, che ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

15. A mio parere è evidente che l'art. 51, n. 1, esclude in questo caso un nuovo calcolo.

«Se gli artt. 46 e 51 del regolamento (CEE) n. 1408/71 debbano essere interpretati nel senso che essi si applicano in caso di cumulo di una prestazione di invalidità liquidata in forza della legislazione di uno Stato membro con una prestazione di vecchiaia che assegna al coniuge separato di fatto una parte della prestazione di vecchiaia di lavoratore subordinato dovuta al coniuge da cui è separato e liquidata in forza della legislazione di un

16. In primo luogo le prestazioni di cui trattasi, vale a dire la quota della pensione del marito della signora Cirotti e la sua prestazione d'invalidità, rientrano evidentemente nella previsione di tale disposizione. Si evince dai precedenti giurisprudenziali della Corte che non si ha preclusione all'applicazione dell'art. 51, n. 1, in questo caso nel quale le due prestazioni alle quali la signora Cirotti aveva diritto non potevano essere state della stessa specie, o perché una è una prestazione

di vecchiaia e l'altra una prestazione d'invali-
dità⁷ o perché una prestazione viene erogata
in ragione dei periodi di assicurazione e
l'altra (presumibilmente) in ragione di una
propria motivazione⁸.

17. Inoltre si evince chiaramente dalla giuri-
sprudenza della Corte che è irrilevante che la
prestazione, che si intende ridurre in ragione
degli aumenti dovuti all'indicizzazione veri-
ficatisi in un'altra prestazione, sia stata essa
stessa calcolata esclusivamente in conformità
alle norme nazionali o ai sensi dell'art. 46. In
ogni caso la prima prestazione non deve
essere intaccata da tali aumenti⁹.

18. Perciò, poiché per le ragioni sopra espo-
ste le prestazioni di cui trattasi rientrano evi-
dentemente nell'art. 51, l'aumento nella pre-
stazione italiana è dovuto all'indicizzazione e
poiché l'art. 51, n. 1, vieta il nuovo calcolo in
tali circostanze, l'ONP non può calcolare di
nuovo la quota dovuta alla signora Cirotti
sulla pensione del marito.

19. L'argomentazione dell'ONP, secondo la
quale la sentenza della Corte nella causa
Levatino dovrebbe essere applicata per ana-
logia¹⁰, non mi persuade. In quella causa la
Corte ha dichiarato che l'art. 51, n. 1, del
regolamento non era applicabile all'adegu-
amento di una prestazione come il reddito

minimo garantito per le persone anziane.
Tale pronuncia, tuttavia, era chiaramente
basata su caratteristiche specifiche del red-
dito minimo garantito; a mio parere, tali
caratteristiche non sono proprie della quota
spettante a un coniuge sulla pensione di cui
trattasi nella presente causa e tale sentenza di
conseguenza va tenuta distinta.

20. La causa Levatino riguardava le spet-
tanze della madre del signor Levatino, la
signora Milazzo, che aveva risieduto in Bel-
gio e che aveva riscosso la pensione di vec-
chiaia dall'Italia e dal Belgio. Inoltre essa
aveva riscosso una prestazione secondo la
ratio del reddito minimo garantito pari alla
differenza tra l'importo del reddito minimo
garantito dalla normativa belga e le sue pen-
sioni di vecchiaia. In seguito ad un aumento
della pensione italiana della signora Milazzo,
conseguenza dell'indicizzazione, l'ONP
aveva deciso di effettuare un nuovo calcolo
dell'importo della prestazione di reddito
minimo garantito. La signora Milazzo ha
contestato tale decisione in base all'art. 51,
n. 1, del regolamento.

21. La Corte, nella sua sentenza, dopo aver
illustrato il funzionamento normale dell'art.
51, n. 1, ha analizzato lo scopo del reddito
garantito, vale a dire compensare l'inadegua-
tezza delle risorse della persona interessata in
modo da raggiungere il livello minimo delle
risorse garantite dalla legge. La Corte ha sta-
bilito che, considerato il suo diverso carat-
tere, l'importo della prestazione variava a
seguito dell'andamento dell'importo del red-
dito minimo garantito (che era regolarmente
rivalutato) e le risorse della persona interes-

7 — V., ad esempio, causa Cinciuolo, citata nella nota 4.

8 — Causa Ravida, citata nella nota 4, punti 15-17 della sen-
tenza, e le mie conclusioni in quella causa, paragrafi 11-17.

9 — Cassamali, citata nella nota 4, punto 20 della sentenza.

10 — Sentenza 22 aprile 1993, causa C-65/92, Levatino (Racc.
pag. I-2005).

sata. Qualora perciò fosse stato applicato l'art. 51, n. 1, l'aumento delle risorse della persona interessata come conseguenza dell'aumento della sua pensione percepita all'estero non sarebbe stato preso in considerazione e le sue risorse avrebbero ecceduto sistematicamente il reddito minimo garantito. La Corte ha concluso che l'applicazione dell'art. 51, n. 1 «non si limiterebbe a favorire il lavoratore migrante, ma snaturerebbe lo scopo della prestazione di reddito garantito e sconvolgerebbe il sistema istituito dalla normativa nazionale considerata»¹¹.

22. La Corte ha di nuovo sottolineato la diversa natura della prestazione di reddito minimo garantito¹² ed ha aggiunto¹³:

«Sotto questo profilo, una prestazione come il reddito garantito si distingue dalle pensioni di vecchiaia, poiché la natura e il modo di determinazione di queste ultime non sono, contrariamente a quanto avviene per la prestazione di reddito garantito, alterati per effetto dell'applicazione dell'art. 51, n. 1, anche se questa può favorire il lavoratore migrante».

23. La Corte ha concluso che l'applicazione dell'art. 51, n. 1, non poteva avere l'effetto di mettere a repentaglio il reale scopo della prestazione erogata¹⁴.

24. A mio parere la pronuncia della Corte nella causa Levatino era assolutamente eccezionale. I suddetti punti distinguono esplicitamente tra il reddito minimo garantito e le pensioni di vecchiaia. La signora Cirotti riceve una pensione di vecchiaia. Vero è che essa è una quota della pensione erogata al marito. Non riesco a immaginare tuttavia in che modo tale circostanza possa alterare il carattere della detta prestazione di pensione di vecchiaia più ancora di quella di una prestazione di reddito minimo garantito. Dalle informazioni disponibili alla Corte risulta che la signora Cirotti aveva diritto ad una quota della pensione di anzianità secondo buona parte delle condizioni che disciplinano anche una personale pensione di vecchiaia: era una quota fissa della pensione del marito (perciò dipendente dalla sua carriera), ed era soggetta alle norme sul cumulo delle prestazioni che sono evidentemente simili a quelle applicate nel caso di una personale pensione di anzianità¹⁵. In tali circostanze occorre applicare l'art. 51, n. 1, agli adeguamenti dovuti all'indicizzazione per una prestazione erogata ai sensi della normativa di un altro Stato membro.

11 — Punti 33-36 della sentenza.

12 — Punto 17.

13 — Punto 38.

14 — Punto 39.

15 — V., ad esempio, le norme di cui trattasi nella causa Di Prinzio, citata nella nota 2.

25. A questo proposito l'ONP sottolinea che in forza delle norme belghe essa deve, nel caso versi tale quota, prendere in considerazione altri tipi di reddito percepiti dalla persona in questione. Cosicché, nella presente causa la pensione di invalidità concessa alla signora Cirotti in Italia deve essere presa in considerazione, e il suo importo deve essere dedotto dalla sua quota di pensione di vecchiaia del marito. L'ONP perciò definisce tali norme come norme sulla *concessione* di prestazioni, che non rientrano nella portata dell'art. 51.

27. L'ONP sostiene inoltre che l'applicazione dell'art. 51, n. 1, in cause come la presente viola l'art. 3, n. 1, del regolamento, sulla parità di trattamento. L'art. 3, n. 1, prevede che:

«Le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni del presente regolamento, sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, fatte salve le disposizioni particolari del presente regolamento».

26. Tale argomentazione è evidentemente errata. L'art. 51 può essere applicato allorché un lavoratore migrante riceve più di una prestazione da più di uno Stato membro. Esso non ha nessuno scopo in mancanza di norme (del regolamento, o ai sensi della normativa nazionale) sul cumulo delle prestazioni. Solo laddove ci sia tale cumulo si applicherà l'art. 51. Secondo la sentenza Levatino il criterio secondo il quale l'art. 51, n. 1, non viene applicato è che tale applicazione altererebbe lo scopo e sconvolgerebbe la ratio della legislazione nazionale di cui trattasi. Non vedo come si possa ravvisare nella presente causa un rischio del genere. Il fatto che le indicizzazioni della pensione di invalidità della signora Cirotti non possano portare a ricalcolare la quota della pensione del marito non altera in nessun modo la portata della ratio che conferisce ad una moglie separata dal marito il diritto di riscuotere una parte della pensione di quest'ultimo, né intacca in alcun modo tale portata.

L'ONP ritiene che l'applicazione dell'art. 5, n. 1, benefici il coniuge che vive separato a scapito del coniuge a cui la prestazione viene corrisposta. Esso afferma che tali importi discriminanti siano vietati dall'art. 3, n. 1.

28. L'ONP espone succintamente tale tesi, e non vedo a) come l'applicazione dell'art. 51, n. 1, possa condurre ad una discriminazione

sistemica tra coniugi e b) in che modo tale discriminazione sia contraria all'art. 3, n. 1, del regolamento, poiché quest'ultimo riguarda la discriminazione in base alla cittadinanza.

29. Il giudice nazionale domanda inoltre se l'art. 3, n. 1, del regolamento sia violato qualora a seguito dell'applicazione dell'art. 51, n. 1, in un caso come quello della signora Cirotti venisse concesso ai lavoratori migranti un vantaggio rispetto ai lavoratori non migranti. Ritengo si debba dare alla questione una soluzione negativa. Risulta chiaramente dal procedimento FNROM/Mura¹⁶ che l'applicazione delle norme comunitarie sul coordinamento della previdenza sociale può comportare determinati vantaggi per i lavoratori migranti. Lo stesso art. 3, n. 1, dispone che l'applicazione del principio di parità di trattamento sia soggetto alle speciali disposizioni del regolamento¹⁷.

30. Per completezza occorre infine trattare ancora un punto. La signora Cirotti ha fatto riferimento alla sentenza Schmidt/

Rijksdienst voor Pensioenen¹⁸. Quella causa riguardava il diritto della signora Schmidt ad una pensione di vecchiaia personale in Germania ed il suo diritto, dopo il divorzio dal marito, ad una pensione belga come divorziata. La questione specifica era se la pensione di vecchiaia personale e la pensione da divorziata fossero prestazioni dello stesso genere, nel qual caso la signora Schmidt avrebbe avuto diritto all'importo calcolato sulla base dell'art. 46 del regolamento. La Corte ha statuito che le due pensioni non erano prestazioni dello stesso genere; l'art. 46 era di conseguenza inapplicabile e il Rijksdienst poteva applicare le norme nazionali anticumulo per ridurre l'importo della pensione belga come divorziata.

31. La signora Cirotti ha inteso distinguere la causa Schmidt per il fatto che una pensione da divorziata differisce dal suo diritto ad una quota della pensione del marito, quale moglie separata. Tuttavia tale punto non rileva. Come sopra evidenziato¹⁹, risulta chiaro nella sentenza Ravidà²⁰, che l'art. 51 — che non era in discussione nella causa Schmidt — si applica anche nei casi che riguardino prestazioni che non sono dello stesso genere. La sentenza Schmidt è perciò irrilevante per stabilire se l'art. 51, n. 1, debba essere applicato o meno.

16 — Causa 22/77, citata nel paragrafo 7, supra, punti 8-10 della sentenza.

17 — V. inoltre le mie conclusioni nella causa Levatino, citata nella nota 10, punti 19 e 20.

18 — Sentenza 11 agosto 1995, causa C-98/94 (Racc. pag. I-2559).

19 — Paragrafo 16.

20 — Citata nella nota 4, v. punto 23 della sentenza.

Conclusioni

32. Ritengo perciò che la questione sollevata dalla Cour du travail debba essere così risolta:

«L'art. 51 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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, tenuto conto dell'andamento generale della situazione economica e sociale, vieta un nuovo calcolo delle prestazioni in caso di modifiche ad una prestazione di invalidità calcolata ai sensi della legislazione di uno Stato membro che sia cumulata con una prestazione di vecchiaia, calcolata ai sensi della legislazione di un altro Stato membro, che assegna ad un coniuge separato una quota della prestazione di vecchiaia di lavoratore subordinato dovuta all'altro coniuge».