CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 10 giugno 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — Antefatti

1. Anche in questo procedimento, su cui presento le mie conclusioni, trattasi, come già nel procedimento 197/85, dell'applicazione delle disposizioni del decreto belga del 21 dicembre 1967, a norma delle quali in caso di concorso di una pensione ai superstiti belga con una pensione di vecchiaia — anche di altro Stato — le prestazioni relative vanno corrisposte entro i limiti di un massimale determinato.

2. Dette disposizioni sono rilevanti nel caso della sig. ra Coenen, il cui marito, cittadino olandese già residente in Belgio, aveva percepito dal novembre 1987 una pensione belga di vecchiaia in forza della sola legge belga e dall'ottobre 1976 anche una pensione di vecchiaia olandese. Quest'ultima, in base a contribuzione volontaria versata a partire dal gennaio 1957 e proseguita fino al compimento del 65° anno di età della sig. ra Coenen, nell'agosto 1979.

3. Dopo la morte del coniuge, nel febbraio 1983, la sig. ra Coenen ha dapprima continuato a riceverne la pensione, per poi percepire, dal maggio 1983, una propria pensione olandese di vecchiaia (in virtù dei già menzionati contributi volontari). In un primo momento, (dal marzo 1983), le venne pagata anche una pensione belga ai superstiti. In seguito, però, nell'aprile 1984 l'applicazione delle succitate norme anticumulo comportò, tenuto conto del massimale da rispettare, la cessata corresponsione della pensione belga ai superstiti e la ripetizione degli importi già versati.

4. In seguito a ciò si arrivò ad un procedimento dinanzi all'Arbeidsrechtbank di Anversa. Ritenendo necessaria ai fini del giudizio una pronuncia interpretativa del diritto comunitario, detto tribunale decise, con sentenza 6 febbraio 1986,[1] di sospendere il procedimento e di sottoporre, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, la seguente domanda pregiudiziale:

« Se una " pensione ai superstiti " quale concessa, in forza della legislazione belga in materia di pensioni per i lavoratori dipendenti, al coniuge superstite in relazione all'attività lavorativa del coniuge deceduto o ai periodi di assicurazione da esso/essa maturati, nonché una " pensione di vecchiaia " quale concessa, in forza della legislazione olandese in materia di pensioni (AOW), ad una donna che sia stata coniugata, che abbia compiuto il 65° anno di età senza però aver svolto personalmente alcuna attività lavorativa né aver compiuto periodi di assicurazione nei Pesi Bassi, ma il cui marito deceduto abbia maturato periodi di assicurazione nel regime pensionistico olandese, debbano o meno considerarsi prestazioni della stessa natura ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71, con le eventuali relative conseguenze ai fini dell'aplicazione dell'art. 46 del regolamento n. 1408/71 e degli artt. 7 e 46 del regolamento n. 574/72 ».

5. Al riguardo, presa visione delle osservazioni presentate dal convenuto nella causa principale, dal governo olandese e dalla Commissione delle Comunità europee, ritengo opportuno dare la seguente valutazione.

* Traduzione dal tedesco.

1 — Iscritta nel registro della Corte di giustizia il 12 febbraio 1986.

B — Valutazione

6. *1.* Basandosi sulla formulazione della questione, alla quale è però opportuno apportare almeno una modifica in relazione al fatto che un procedimento pregiudiziale non può avere ad oggetto una sussunzione e dunque l'applicazione di una norma, ma solo l'interpretazione del diritto comunitario, non sorgono particolari problemi in ordine alla definizione della nozione di « prestazioni della stessa natura » ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1408/71 (come pure in ordine all'esclusione, a ciò collegata, dell'applicazione delle norme anticumulo nazionali).

7. Al riguardo ci si può riferire a quella giurisprudenza che, come la sentenza resa nella causa 171/82 [2], considera le prestazioni di previdenza sociale come prestazioni della stessa natura, indipendentemente dalle caratteristiche peculiari derivanti dalle varie disposizioni nazionali, qualora il loro oggetto, il loro scopo, nonché la base di calcolo ed i criteri di attribuzione, siano identici, mentre delle caratteristiche puramente formali non vanno considerate come elementi decisivi, ai fini della qualificazione delle prestazioni. Si può ancora aggiungere, come ha giustamente sottolineato la Commissione, che da diverse pronuncie si evince chiaramente la necessità di partire in linea di principio da un'*ampia* eccezione della predetta nozione. Si può citare al riguardo la sentenza, resa nella causa 4/80 [3], secondo la quale le prestazioni d'invalidità convertite in pensione di vecchiaia e le prestazioni d'invalidità non ancora convertite in pensione di vecchiaia vanno considerate come aventi la stessa natura. Viene ancora in rilievo la sentenza, resa nella causa 238/81 [4], che ha stabilito che analoga valutazione si attaglia ad una pensione inglese di vecchiaia (« retirement pension ») e ad una pensione vedovile concessa in forza della Legge generale olandese sulle pensioni delle vedove e degli orfani. E si può ricordare (accanto alle sentenze nelle cause 180/78 e nelle cause riunite 116, 117 e da 119 a 121/80) la già citata sentenza nella causa 171/82, la quale, pur non ritenendo prestazioni della stessa natura una pensione italiana di vecchiaia ed un sussidio francese volto ad assicurare delle entrate nel caso di dimissioni (« garantie de ressources démission »), ha però chiarito che ciò non dipende dalle specifiche peculiarità delle varie disposizioni nazionali e che caratteristiche puramente formali non influiscono sulla valutazione da dare.

8. *2.* A ragione la Commissione ha ulteriormente messo in rilievo che, ai fini del problema da affrontare nel presente procedimento, non si può trarre alcun utile elemento dalla circostanza che dopo l'adesione della Danimarca, del Regno Unito e dell'Irlanda è stata inserita nell'allegato VI del regolamento n. 1408/71 la precisazione che, per l'applicazione dell'art. 12, n. 2, del regolamento, le pensioni d'invalidità, di vecchiaia e vedovile sono considerate prestazioni della stessa natura (lett. B, n. 8 per la Danimarca, al lett. F, n. 4 per l'Irlanda e lett. J, n. 9 per il Regno Unito). In effetti, non se ne può dedurre, riguardo alle prestazioni di altri Stati membri per cui manchi una simile precisazione, che in nessun caso dette prestazioni sarebbero suscettibili di valutazioni analoghe. In proposito, ci si può richiamare alla sentenza resa nella causa 238/81 la quale, da un lato, tratta della già accennata precisazione inserita per il Regno Unito e, dall'altro, sottolinea ancora una volta che, indipendentemente dalle caratteristiche delle varie normative nazionali, le prestazioni previdenziali vanno considerate della stessa natura quando la loro finalità e la loro base di calcolo sono identici (punti

2 — Sentenza 5 luglio 1983, causa 171/82, Biagio Valentini/ Assedic Lyon, Racc. 1983, pag. 2170, punto 13 della motivazione.

3 — Sentenza 15 ottobre 1980, causa 4/80 Remo d'Amico/ Office national des pensions pour travailleurs salariés, Racc. 1980, pagg. 2951, 2954.

4 — Sentenza 5 maggio 1983, causa 238/81, Raad van Arbeid/ Van der Bunt-Craig, Racc. 1983, pag. 1397 e seguenti.

12 e 13 della motivazione). Viene inoltre in rilievo la sentenza nella causa 171/82, nella quale, in relazione alla situazione giuridica francese, non ci si è limitati a trarre dalle già menzionate precisazioni una conclusione contraria ma, come ho già indicato, si sono elaborati dei criteri per risolvere il problema di quando sia possibile parlare di prestazioni della stessa natura ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1408/71.

9. *3.* Quanto alla prima questione, ove si chiede se le prestazioni richieste dalla sig. ra Coenen in forza del diritto della previdenza sociale belga e di quello olandese siano della stessa natura, si deve rilevare che, secondo il governo olandese e la Commissione, essa è da risolvere in senso affermativo. Il Rijksdienst, convenuto, è invece decisamente per una risposta negativa e la motiva indicando che, a norma della legge olandese, una pensione vedovile che dipende da un'assicurazione di cui era titolare il coniuge viene corrisposta solo fino al 65° anno di vita, dopo di che matura il diritto ad una pensione personale di vecchiaia (mentre una pensione vedovile di diritto belga viene corrisposta fino alla morte del titolare). Esso, inoltre, fa riferimento al fatto che la stessa sig. ra Coenen deve essere considerata assicurata a motivo dei contributi versati dal coniuge (commisurati al reddito comune), che erano ancora stati versati contributi volontari a suo favore quando suo marito aveva superato i 65 anni e che la pensione di vecchiaia di diritto olandese, cui la moglie ha diritto a titolo personale, ha il fine di assicurare un reddito sufficiente (mentre la pensione vedovile di diritto belga non perseguiva questa finalità, ma era solo commisurata al periodo di anzianità contributiva del marito ed alla sua retribuzione lorda).

10. A questo riguardo, non spettandoci in fondo una simile valutazione, mi limiterò ora ad accennare al fatto che più elementi depongono a favore dell'esattezza della tesi della Commissione, secondo la quale le suddette prestazioni hanno *essenzialmente* la stessa finalità e la stessa base di calcolo e che, per il resto, ritiene che le differenze indicate dal Rijksdienst non siano essenziali, ma rappresentino peculiarità, proprie di ciascun ordinamento giuridico nazionale, che possono essere trascurate. Effettivamente, questa tesi meglio corrisponde alla posizione giurisprudenziale di fondo (il basarsi, cioè, su ampi criteri di valutazione), posizione che appare anche opportuna, pena l'insorgere di obiezioni sotto il profilo dei diritti fondamentali o di principi giuridici elementari (altrimenti difficilmente evitabili in un caso come questo avente ad oggetto un diritto a pensione derivante da un'assicurazione *obbligatoria* belga e, nel contempo, un diritto acquisito sulla base di contributi *volontari*, ai sensi della normativa olandese).

11. Oltre a ciò, la Commissione ha potuto richiamarsi anche ad un parere della commissione amministrativa per la previdenza sociale dei lavoratori migranti, certo di considerevole importanza in quanto opinione particolarmente qualificata. Allorché, nella primavera del 1982, il rappresentante belga ne aveva attirato l'attenzione sul fatto che in base alla legge olandese la vedova che abbia compiuto il 65° anno di età cessa di percepire la pensione vedovile, ricevendo una pensione di vecchiaia personale, e che secondo la legge belga ciò poteva comportare, in forza delle norme anticumulo relative solo a pensioni di *vecchiaia*, una considerevole decurtazione di una pensione vedovile belga parimenti reclamata, nel luglio 1982 la commissione amministrativa aveva espresso l'opinione unanime che, onde evitare perdite patrimoniali, era in tal caso opportuno con-

siderare come prestazioni della stessa natura la pensione vedovile belga e la pensione vedovile olandese convertita in pensione di vecchiaia (cfr. i verbali delle sedute della commissione amministrativa del 22 e 23 aprile 1982, nonché del 7 e 8 luglio 1982, che ci sono stati trasmessi). Si può in effetti convenire con l'opinione della Commissione, secondo la quale tale ragionevole valutazione si dovrebbe applicare anche alle ipotesi in cui non sia stata dapprima corrisposta una pensione vedovile olandese, ma sia immediatamente maturato il diritto ad una pensione di vecchiaia, poiché la moglie è diventata vedova solo dopo il 65° anno di età.

12. *4.* Tuttavia, come indicato anche dalla Commissione, non ci si può appagare delle osservazioni sinora fatte.

13. a) Secondo quanto ci è stato reso noto, (la pensione vedovile belga è dovuta in forza della sola legge belga, quindi senza far ricorso al diritto comunitario o al computo di periodi assicurativi maturari all'estero), è chiaro che si deve aver presente anche la giurisprudenza secondo la quale in casi del genere trova piena applicazione il diritto nazionale, ivi comprese le norme anticumulo nazionali [5]. Ne consegue che nel nostro caso non acquista rilievo, e comunque non in primo luogo, l'art. 12 del regolamento n. 1408/71 e, segnatamente, l'ultima proposizione del secondo paragrafo ed è semmai il *giudice nazionale* che nell'applicare il diritto interno deve confrontarsi col problema se le pertinenti norme anticumulo non vadano troppo oltre, avuto riguardo alla tutela di diritti fondamentali o al rispetto di principi giuridici elementari.

14. b) Tuttavia, si deve tener presente che la summenzionata giurisprudenza contiene una riserva: vi si stabilisce espressamente che si deve applicare il regime dell'art. 46 del regolamento n. 1408/71 « se l'applicazione di dette leggi (nazionali) si rivela meno favorevole per il lavoratore » [6]. In tal modo rientra in gioco l'art. 12 del regolamento n. 1408/71 (come si evince dall'ultima parte del suo n. 2) e se ne traggono importanti indicazioni ai fini dell'applicazione di norme nazionali anticumulo.

15. Di conseguenza, come ben chiarito nelle sentenze rese nelle cause 238/81 e 296/84, il giudice nazionale deve procedere ad un determinato confronto. Da un lato, deve calcolare l'importo della prestazione sulla base delle leggi nazionali (ivi comprese quelle anticumulo); dall'altro, detto importo va calcolato applicando l'art. 46 del regolamento n. 1408/71. Nel far ciò, si considera in primo luogo l'importo cui il lavoratore avrebbe diritto secondo le leggi nazionali se non fruisse di una pensione in forza delle leggi di un altro Stato membro (si tratta, quindi, di un computo che prescinde dalle norme anticumulo) [7]. In un secondo momento, bisogna calcolare la prestazione « pro rata » in conformità all'art. 46, n. 2. Se la somma dei due importi supera il più elevato degli importi teorici calcolati ai sensi del n. 2, lett. a), si deve procedere ad una riduzione corrispondente, al cui riguardo, sempre nella sentenza nella causa 238/81, si afferma che l'art. 46, n. 3, si applica ad esclusione delle norme anticumulo contemplate dalla legislazione nazionale (punto 15 della motivazione).

5 — Vedasi ad esempio sentenza 2 luglio 1981, cause riunite da 116 a 121/80 *Rijksdienst voor Werknemerspensioenen/Giorgio Celestre e altri*, Racc. 1981, pagg. 1737, 1753.

6 — Sentenza nelle cause riunite da 116 a 120/80, punto 9 della motivazione.

7 — Sentenza nelle cause riunite da 116 a 120/80, punto 12 della motivazione.

16. c) Da ultimo, è bene accennare anche all'art. 46, n. 2, del regolamento n. 574/72, espressamente menzionato nella questione propostaci.

17. Da questa norma si evince con chiarezza che ai fini dell'applicazione dell'art. 46, n. 3, del regolamento n. 1408/71, gli importi delle prestazioni corrispondenti ai periodi di assicurazione volontaria o facoltativa continuata non sono presi in considerazione, vale a dire che non vengono inclusi negli importi da decurtare (lo si trova sottolineato nella sentenza resa nella causa 98/77 [8], a proposito di un riscatto volontario di periodi assicurativi).

18. Nel medesimo contesto si deve inoltre tener presente anche la sentenza nella causa 176/78 [9]. Vi si è infatti stabilito che per il calcolo dell'importo effettivo della prestazione in conformità all'art. 46, n. 2, del regolamento n. 1408/71, un periodo di assicurazione volontaria o facoltativa continuata retto dalle leggi di uno Stato membro e coincidente con un periodo di assicurazione o di residenza maturato in base ad un'assicurazione obbligatoria a norma delle leggi di un altro Stato membro non può essere preso in considerazione nel computo totale dei periodi, senza, tuttavia, che ciò privi il lavoratore dei diritti da tale periodo derivatigli.

19. d) Con ciò dovrei aver esaurito quanto era necessario esporre sotto il profilo del diritto comunitario, ai fini della trattazione del caso oggetto della causa principale.

C — Conclusione

Riassumendo, propongo di risolvere come segue la questione sottoposta alla Corte:

20. L'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71 va interpretato nel senso che sono prestazioni della stessa natura quelle aventi oggetto e scopo, nonché base di calcolo e criteri di attribuzione, identici. Ne consegue che gli ampi parametri da applicare non escludono che si possano ravvisare delle prestazioni della stessa natura nell'ipotesi in cui in un paese sia concessa una pensione vedovile e in un altro una pensione di vecchiaia (poiché ivi una pensione vedovile è infatti corrisposta solo fino ad una certa età, per essere poi convertita in una pensione personale di vecchiaia).

21. Se una pensione è dovuta in forza della sola normativa di uno Stato membro (senza ricorso al diritto comunitario e a periodi assicurativi maturati in un altro Stato membro), il regolamento n. 1408/71 non osta all'integrale applicazione della legge nazionale, ivi comprese le norme anticumulo. Qualora ne consegua un trat-

8 — Sentenza 14 marzo 1978, causa 98/77 Max Schaap/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Racc. 1978, pagg. 707, 713.

9 — Sentenza 5 aprile 1979, causa 176/78 Max Schaap/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Racc. 1979, pagg. 1673, 1685, punto 10 della motivazione.

tamento meno favorevole rispetto a quello assicurato dall'art. 46 del regolamento n. 1408/71, si applica quest'ultimo.

22. Per l'applicazione dell'art. 46, n. 3, del regolamento n. 1408/71 non possono essere prese in considerazione prestazioni corrispondenti ad un periodo di assicurazione volontaria, in conformità all'art. 46, n. 2, del regolamento n. 574/72.