CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 14 aprile 1994 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa il Tribunal du travail di Mons chiede che la Corte si pronunci in via pregiudiziale in merito all'interpretazione degli artt. 46 e 51 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 [nella versione codificata con regolamento (CEE) del Consiglio n. 2001/83 [1]] relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori salariati e non salariati, nonché ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

2. Il ricorrente nella causa principale, il signor Lio Bettaccini, beneficia in Belgio di una pensione d'invalidità dal 1° marzo 1962. Egli beneficia altresì in Italia di una pensione d'invalidità. In Belgio possiede tutti i requisiti previsti dalla normativa nazionale per aver diritto ad una pensione di invalidità senza che si rendesse necessario il ricongiungimento di periodi assicurativi maturati in un altro Stato membro. La sua pensione italiana di invalidità è una prestazione proratizzata, acquisita in virtù del cumulo dei periodi assicurativi maturati in Italia e in Belgio. Inizialmente l'applicazione delle norme belghe anticumulo comportava, tenuto conto della pensione italiana, la riduzione dell'importo della pensione belga. La pensione calcolata su detta base veniva pagata fino al dicembre 1989.

3. Nel giugno 1992, la commissione amministrativa della Caisse de prévoyance di Charleroi (in prosieguo: la «commissione amministrativa») veniva informata che a partire dal 1° gennaio 1990 il signor Bettaccini riceveva, in aggiunta alla sua pensione di invalidità, una nuova prestazione italiana detta *assegno per il nucleo familiare,* ammontante a 90 000 LIT mensili.

4. Partendo dal punto di vista che l'assegno per il nucleo familiare costituiva parte integrante della pensione italiana di invalidità, la commissione amministrativa considerava opportuno, alla luce dell'art. 51, n. 2, del regolamento n. 1408/71, riesaminare la posizione del signor Bettaccini rispetto alla pensione belga d'invalidità a partire dal 1° gennaio 1990. Nel corso di detto riesame, la commissione amministrativa faceva applicazione della norma belga anticumulo di cui all'art. 23, n. 1, del regio decreto 19 novembre 1970, secondo la quale la pensione d'invalidità concessa in base a detto regio decreto non può essere cumulata con uno o più trat-

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU 1983, L 230, pag. 6. Per la versione coordinata del regolamento, vedi GU 1992, C 325, pag. 1.

tamenti di pensione o di invalidità attribuiti in virtù di una normativa belga o straniera con conseguente pagamento di un importo che complessivamente eccede l'ammontare annuo della pensione. La commissione amministrativa decideva che la pensione d'invalidità del signor Bettaccini doveva essere ridotta onde tener conto dell'assegno per il nucleo familiare che riceveva dall'Italia a partire dal 1° gennaio 1990. Decideva altresì che la riduzione doveva essere applicata con efficacia retroattiva e chiedeva il rimborso di 450 729 BFR per il periodo 1° gennaio 1990 - 31 ottobre 1992. Va considerato che l'importo reclamato dalla commissione amministrativa eccedeva di gran lunga l'importo effettivamente ricevuto dal signor Bettaccini durante il periodo considerato a titolo di assegno per il nucleo familiare.

5. Il signor Bettaccini impugnava la decisione della commissione amministrativa dinanzi al Tribunal du travail di Mons sostenendo che l'assegno per il nucleo familiare era una prestazione familiare che non costituiva parte integrante della pensione italiana d'invalidità e che l'art. 51 del regolamento n. 1408/71 non autorizzava il ricalcolo della sua pensione belga d'invalidità.

6. Il Tribunal du travail ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, ai fini del calcolo di cui all'art. 46, n. 3, del regolamento n. 1480/71, lo Stato belga possa includere nell'importo della pensione d'invalidità italiana la quota dell'assegno per il nucleo familiare concesso in Italia per il coniuge a carico ai sensi della legge 13 maggio 1988, n. 153.

2) Se la sostituzione degli assegni familiari o degli assegni integrativi familiari mediante l'assegno per il nucleo familiare introdotto dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, consenta di procedere, a termini dell'art. 51 del regolamento n. 1408/71, ad un nuovo calcolo comparativo con attualizzazione degli importi delle pensioni sulla base del diritto nazionale e del diritto comunitario, in particolare dell'art. 46 del regolamento n. 1408/71».

7. Suggerisco di trattare anzitutto la seconda questione. Lo scopo di tale questione è accertare se, in conseguenza dell'introito da parte del signor Bettaccini dell'assegno attribuitogli per il nucleo familiare a partire dal 1° gennaio 1990, la commissione amministrativa era legittimata, se non addirittura aveva l'obbligo, in virtù dell'art. 51, n. 2, del regolamento n. 1408/71, di effettuare un nuovo calcolo della pensione d'invalidità belga del signor Bettaccini, conformemente all'art. 46 di detto regolamento. L'art. 51 del regolamento così dispone:

«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 alle disposizioni dell'art. 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'art. 46».

8. Dalla formulazione dell'art. 51, n. 2, emerge chiaramente che occorreva effettuare un nuovo calcolo in conformità all'art. 46 solo in caso di «modifica del modo di determinazione o delle norme per il calcolo delle prestazioni». Si rende prima di tutto necessario stabilire quali siano le prestazioni considerate. L'art. 51, n. 2, richiede che sia effettuato un nuovo calcolo qualora vi sia una modifica del modo di determinazione o delle norme per il calcolo delle prestazioni senza che si tenga conto della prestazione percepita dalla persona interessata? Ovvero la modifica interessa le prestazioni contemplate dal capitolo III della sezione 3 del regolamento n. 1408/71 (capitolo nel quale rientra l'art. 51) il cui ammontare inizialmente era fissato in base all'art. 46 di detto regolamento?

9. A mio modo di vedere, dalla ratio e dalla finalità dell'art. 51, come pure dalla sua formulazione, emerge che la disposizione riguarda solo le prestazioni contemplate nel capitolo 3 (cioè le pensioni di vecchiaia e le prestazioni in caso di morte, prestazioni per i superstiti e altresì — in virtù dell'art. 40, n. 1, del regolamento — le prestazioni d'invalidità).

10. L'art. 51 è intitolato «Rivalutazione e nuovo calcolo delle pensioni». La finalità di detto articolo, che è stato interpretato in numerose sentenze della Corte [2], è di determinare le circostanze nelle quali le prestazioni calcolate conformemente al capitolo 3 debbono essere oggetto di un calcolo ex novo. L'articolo distingue due situazioni. Il n. 1 contempla la situazione in cui le prestazioni di vecchiaia o d'invalidità sono adeguate, mediante una percentuale e un importo determinato, al fine di tener conto delle variazioni del costo della vita o delle variazioni del livello delle retribuzioni: qualora un siffatto adeguamento (conosciuto come «indicizzazione delle prestazioni») ricorra in uno dei paesi interessati, la percentuale o l'importo determinato viene applicato alle prestazioni versate in detto paese e non viene preso in considerazione alcun nuovo calcolo conformemente all'art. 46, sia in detto paese sia in qualsiasi altro paese nel quale la persona interessata riceve prestazioni di vecchiaia o di invalidità. Il n. 2 trova applicazione in caso di modifica nel modo di determinazione della prestazione considerata o delle norme per il relativo calcolo, in contrapposizione alla mera indicizzazione: se ricorre una siffatta modifica, deve essere

2 — V., in particolare, sentenze 2 febbraio 1982, causa 7/81, Sinatra/FNROM (Racc. 1982, pag. 137), 1° marzo 1984, causa 104/83, Cinciuolo/Union nationale des fédérations mutualistes neutres (Racc. 1984, pag. 1285), 21 marzo 1990, causa C-85/89, Ravida (Racc. 1990, pag. I-1063), e 20 marzo 1991, causa C-93/90, Cassamali (Racc. 1991, pag. I-1401).

effettuato ex novo un calcolo completo in conformità dell'art. 46. Conformemente alla sentenza Sinatra [3], il n. 2 si applica non solo quando gli adeguamenti sono conseguenza di una modifica della corrispondente normativa, ma altresì quando sono conseguenza di un mutamento nella situazione personale del soggetto interessato.

11. Nella formulazione dell'art. 51 non vi è nulla che indichi che detto articolo riguardi cose diverse dal calcolo ex novo delle prestazioni contemplate nel capitolo dove detto articolo è inserito. In particolare non vi è nulla nella formulazione dell'art. 51, n. 2, che stia ad indicare che al nuovo calcolo cui ivi si fa riferimento debba darsi luogo in conseguenza di qualcosa di diverso dalla modifica del modo di determinazione o delle norme per il calcolo delle prestazioni contemplate in detto capitolo. La modifica delle norme per il calcolo di un altro tipo di prestazioni, come ad esempio di una prestazione familiare, non dovrebbe dar luogo all'applicazione dell'art. 51.

12. Il Tribunal du travail è a conoscenza della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 51. Rileva che l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare al signor Bettaccini deriva da una variazione della normativa italiana di ampia portata e non costituisce una modifica delle sue prestazioni dovuta all'aumento del costo della vita. Rileva, d'altro canto, che non vi è stato alcun mutamento nella posizione personale del signor Bettaccini. Si pone il problema se, in siffatte circostanze, l'art. 51 autorizzi un calcolo ex novo in conformità dell'art. 46.

13. Il Tribunal du travail analizza la natura dell'assegno per il nucleo familiare con riferimento alla sua prima questione pregiudiziale piuttosto che alla seconda. Rileva che, ai sensi della normativa belga, la parte dell'assegno per il nucleo familiare attribuito per il coniuge a carico non può essere considerata un assegno familiare, ma deve essere invece considerata parte integrante della pensione italiana d'invalidità. Tale caratterizzazione dell'assegno per il nucleo familiare deve forse avere indotto il Tribunal du travail a ritenere che l'art. 51, n. 2, possa essere applicato in circostanze quali quelle del caso di specie. Certamente, se l'assegno per il nucleo familiare dovesse essere considerato parte integrante della pensione d'invalidità del signor Bettaccini, sarebbe logico trattare l'attribuzione di detta indennità come una modifica delle norme che disciplinano il calcolo della sua pensione d'invalidità.

14. Comunque, a mio modo di vedere, non è esatto caratterizzare l'assegno per il nucleo familiare con riferimento alla normativa belga. Se si dovesse ammettere una simile prassi, la portata dell'art. 51 — che occupa un ruolo centrale nel sistema istituito dal capitolo 3, dato che stabilisce quando un adattamento delle prestazioni intervenuto in uno Stato necessiti un completo calcolo ex novo delle prestazioni versate in tutti i paesi interessati — subirebbe delle variazioni a seconda del paese le cui istituzioni lo applicano. Ai fini dell'applicazione dell'art. 51, l'assegno per il nucleo familiare deve pertanto ricevere una classificazione autonoma, conformemente alle pertinenti norme di diritto comunitario e alla luce delle sue obiettive caratteristiche.

3 — Causa 7/81, sopra citata, nota 2.

15. Su questo punto, la sentenza della Corte nella causa INAMI/Viola [4], citata nell'ordinanza di rinvio, non è, a mio modo di vedere, pertinente. In questa sentenza la Corte ha dichiarato che, in applicazione delle norme nazionali anticumulo, il giudice nazionale deve qualificare le prestazioni concesse in un altro Stato conformemente alla normativa nazionale applicabile «tenendo conto delle norme relative ai conflitti normativi» e che le normative comunitarie non sono rilevanti. Da questa giurisprudenza non consegue che una prestazione debba essere qualificata esclusivamente in base al diritto nazionale ai fini dell'applicazione di una disposizione di diritto comunitario, quale l'art. 51 del regolamento n. 1408/71.

16. Alcune informazioni in merito all'assegno per il nucleo familiare sono contenute nell'ordinanza di rinvio e nelle osservazioni del governo italiano. Detto assegno è stato introdotto nel sistema italiano di previdenza sociale con decreto legge n. 69 del 13 marzo 1988, successivamente convertito in legge n. 153 del 13 maggio 1988. Esso ha sostituito gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia ed ogni altra prestazione familiare, quale che ne sia la denominazione, per i lavoratori dipendenti, i titolari di pensioni e di prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro dipendente, i lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi, il personale statale in attività di servizio e in quiescenza, i dipendenti e i pensionati degli enti pubblici. Il «nucleo familiare» è costituito dai coniugi non legalmente separati e dai figli di età inferiore ai 18 anni (non sono previsti limiti di età per i figli portatori di handicap). Qualora l'assegno per il nucleo familiare venga pagato ad una persona che riceve una pensione d'invalidità, l'ammontare di detto assegno non dipende dall'ammontare della pensione d'invalidità, ma è determinato dal reddito familiare e dal numero delle persone che costituiscono il nucleo familiare. Lo stesso importo va pagato ai lavoratori attivi, ai disoccupati e ai titolari di pensioni di anzianità a parità di reddito e di composizione del nucleo familiare.

17. A mio modo di vedere, le informazioni risultanti dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni del governo italiano stanno a significare che l'assegno per il nucleo familiare non può essere considerato parte integrante della pensione di invalidità. Al contrario, detto assegno ha la natura di prestazione familiare secondo l'accezione dell'art. 1, lett. u), sub i), del regolamento n. 1408/71, secondo il quale «il termine "prestazioni familiari" designa tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari (...)» [5]. Da ciò consegue che l'assegno per il nucleo familiare rientra nel capitolo 7 (intitolato «Prestazioni e assegni familiari») del titolo III del regolamento n. 1408/71 ed è estraneo alla sfera di applicazione del capitolo 3. L'attribuzione dell'assegno al signor Bettaccini non dà luogo all'applicazione dell'art. 51 del regolamento e non

4 — Sentenza 5 ottobre 1978, causa 26/78 (Racc. 1978, pag. 1771).

5 — V. altresì sentenza 16 luglio 1992, causa C-78/91, Hughes (Racc. 1992, pag. I-4839, punto 22), nella quale la Corte ha affermato «la prestazione concessa in via automatica alle famiglie in base a taluni criteri obiettivi, relativi in particolare alla loro dimensione, reddito, reddito pro capite, deve essere considerata una prestazione familiare ai fini dell'art. 41, n. 1, lett. h), del regolamento n. 1408/71».

obbliga né autorizza la commissione amministrativa a calcolare ex novo la pensione d'invalidità del signor Bettaccini, conformemente all'art. 46 del regolamento. La questione sub 2) deve pertanto essere risolta in senso negativo.

18. Se la questione sub 2) va risolta nel senso da me suggerito, la questione sub 1) diventa irrilevante, dal momento che non vi sono ragioni per effettuare alcun nuovo calcolo ai sensi dell'art. 46 del regolamento n. 1408/71. Voglio semplicemente osservare che da quanto da me considerato in merito alla questione sub 2) consegue che l'assegno per il nucleo familiare non può essere incluso nella pensione italiana di invalidità ai fini dell'applicazione della norma anticumulo sancita formalmente nel secondo capoverso dell'art. 46, n. 3, del regolamento. Si deve rilevare che la norma anticumulo è stata ora abrogata con regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1248 [6], entrato in vigore, conformemente al relativo art. 4, il 1° giugno 1992. Detto regolamento ha inserito nel regolamento n. 1408/71 gli artt. 46 a, 46 b, e 46 c, che contengono nuove norme anticumulo. Se l'art. 51 prescrivesse un nuovo calcolo della pensione del signor Bettacini, le disposizioni dell'art. 46 dovrebbero risultare pertinenti, dato che trattano del cumulo tra prestazioni di invalidità, vecchiaia e superstiti, da un lato, e prestazioni di diversa natura, dall'altro. Comunque sia, il giudice nazionale non ha sottoposto alcuna questione in merito all'interpretazione dell'art. 46 c, e, a mio modo di vedere, sarebbe incongruente esaminare i possibili effetti di detta disposizione su un nuovo calcolo della pensione di invalidità del signor Bettaccini, tanto più che un siffatto nuovo calcolo non è necessario data la soluzione da me suggerita alla questione sub 2).

19. Sono di conseguenza del parere che alle questioni sottoposte alla Corte dal Tribunal du travail di Mons debba essere data la seguente soluzione:

«Qualora prestazioni erogate a titolo di pensione di invalidità siano calcolate conformemente all'art. 46 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, l'art. 51 di detto regolamento deve essere interpretato nel senso che esclude un nuovo calcolo di dette prestazioni nel caso in cui venga attribuito un assegno come l'assegno per il nucleo familiare, oggetto del presente procedimento».

6 — GU 1992, L 136, pag. 7.