Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'Arbeidsrechtbank di Hasselt con sentenza 25 giugno 1976, afferma per diritto:

**«L'art. 46, n. 3, del regolamento n. 1408/71 e la decisione n. 91 della Commissione amministrativa sono incompatibili con l'art. 51 del trattato in quanto impongono una limitazione del cumulo di due prestazioni spettanti in Stati membri diversi, mediante decurtazione dell'importo d'una prestazione spettante in forza della sola legislazione nazionale d'uno Stato membro».**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 febbraio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 15 DICEMBRE 1976 [1]

*Signor presidente,*
*signori giudici,*

Il presente procedimento trova origine in una domanda di pronunzia pregiudiziale sottoposta alla Corte dall'Arbeidsrechtbank di Hasselt, nel Belgio. A mio avviso, esso non presenta alcuna difficoltà dal momento che, come ha rilevato la Commissione, le questioni enunciate nel provvedimento di rinvio sono già state completamente risolte dalla Corte con la sentenza relativa alla causa 24/75 *(Petroni/ONPTS,* Racc. 1975, pag. 1149). È vero, naturalmente, che la Corte non è strettamente vincolata dalle proprie pronunzie, ma è anche vero che essa di rado modifica la propria giurisprudenza. Que-

1 — Traduzione dall'inglese.

sto atteggiamento mi pare saggio, considerata la grande importanza che riveste la certezza del diritto. Ciò è di particolare rilievo in un settore come quello che qui ci interessa, il settore della previdenza sociale, nel quale la disciplina legislativa è assai complessa e riguarda i diritti di molte persone dalle modeste possibilità finanziarie. Rimarremmo sconcertati se solo provassimo ad immaginare quale confusione, e quali ingiustizie, potrebbe provocare un rovesciamento di giurisprudenza in tale settore. Per di più, la soluzione adottata dalla Corte nella causa *Petroni* mi sembra giusta. Essa si inquadra in una lunga serie di analoghe pronunzie tutte fondate sull'assunto che l'art. 51 del trattato CEE non autorizzi il Consiglio a privare i lavoratori migranti di diritti loro conferiti dalle leggi di uno Stato membro. Nella causa 191/73 *(Niemann/Bundesversicherungsanstalt,* Racc. 1974, pag. 571), avevo raccolto, alla pagina 584, le sentenze fino a quel momento pronunziate dalla Corte su questo tema. Da allora si sono aggiunte la stessa sentenza *Niemann,* la sentenza *Petroni* e la sentenza relativa alla causa 50/75 *(CPEP/Massonet,* Racc. 1975, pag. 1473). Abbandonare il citato orientamento giurisprudenziale significherebbe affermare che gli autori del trattato non avevano escluso l'ipotesi che il trattato stesso potesse rendere peggiore la condizione dei lavoratori migranti nell'ambito della Comunità. Ciò contrasterebbe, a mio parere, sia con lo spirito del trattato, sia con la lettera di quelle sue norme che regolano la materia in esame.

Non ripeterò naturalmente tutto ciò che ho già detto nel procedimento *Petroni.* Ricorderete che tale procedimento concerneva la compatibilità di una specifica disposizione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71, e precisamente dell'art. 46, n. 3, con l'art. 51 del trattato. Lo scopo, o perlomeno uno degli scopi, dell'art. 46 era quello di limitare l'importo totale della pensione spettante ad una persona che fosse stata soggetta ai regimi di previdenza sociale di due o più Stati membri all'importo cui l'interessato avrebbe avuto diritto se tutti i periodi d'assicurazione da lui compiuti sotto le legislazioni dei predetti Stati fossero stati compiuti nello Stato la cui legislazione gli avrebbe attribuito la pensione più elevata. Come risulta dal preambolo del regolamento n. 1408/71, i suoi autori pensavano che, se un pensionato avesse ricevuto più di tale importo, ci si sarebbe trovati di fronte ad un «cumulo ingiustificato di prestazioni».

L'art. 46 riguarda il calcolo delle pensioni di vecchiaia e delle prestazioni per i superstiti nonché, a norma dell'art. 40, n. 1, il calcolo delle pensioni di invalidità per i lavoratori che non siano stati soggetti esclusivamente a legislazioni di tipo A, cioè a legislazioni secondo le quali l'ammontare delle prestazioni di invalidità è indipendente dalla durata dei periodi assicurativi.

Come risulta dall'art. 46, un lavoratore il quale sia stato soggetto ai regimi previdenziali di due o più Stati membri può trovarsi, in ciascuno di tali Stati, per quanto concerne la pensione, in una delle quattro situazioni che seguono, cioè:

1) aver diritto alla pensione senza bisogno di ricorrere al cumulo contemplato dal diritto comunitario e senza alcuna prospettiva di ricavare un vantaggio dall'applicazione del suddetto cumulo e della ripartizione prorata;
2) aver diritto alla pensione senza bisogno di ricorrere al cumulo, ma con la prospettiva di una pensione più elevata in caso di applicazione del cumulo e della ripartizione prorata;
3) conseguire il diritto alla pensione solo grazie al cumulo ed alla ripartizione prorata;
4) non avere alcun diritto a pensione, neppure dopo l'applicazione del cumulo e della ripartizione prorata.

Il n. 1 dell'art. 46 si riferisce al caso in cui il lavoratore ha diritto alla pensione in uno Stato membro senza bisogno del cumulo, vale a dire si trova nella prima o

nella seconda delle situazioni considerate. A prima vista esso attribuisce in effetti all'interessato il diritto di percepire la pensione più elevata fra le due possibili che sono rispettivamente la pensione calcolata con riferimento alla sola legge nazionale dello Stato considerato (ben definita nel provvedimento di rinvio dell'Arbeidsrechtbank come «importo nazionale» della prestazione) e la pensione calcolata applicando i criteri del cumulo e della ripartizione prorata (definita dall'Arbeidsrechtbank come «importo prorata» della prestazione). Dico «a prima vista» a causa dell'art. 46, n. 3.

Il n. 2 dell'art. 46 contempla il caso del lavoratore che può ottenere la pensione nello Stato membro in questione solo grazie al cumulo ed alla ripartizione prorata (terza situazione). Esso dispone, in effetti, che in tale ipotesi si applichino i summenzionati criteri. Nel far ciò, esso prevede, alla lettera a), che si calcoli «l'importo della prestazione cui l'interessato avrebbe diritto se tutti i periodi d'assicurazione compiuti sotto le legislazioni degli Stati membri alle quali egli è stato soggetto fossero stati compiuti nello Stato in questione» e definisce tale importo come «importo teorico» della prestazione.

L'art. 46, n. 3, recita:

«L'interessato ha diritto, entro il limite più elevato degli importi teorici delle prestazioni calcolate secondo le disposizioni del paragrafo 2, lettera a), alla somma delle prestazioni calcolate conformemente a quanto disposto dai paragrafi 1 e 2.

Qualora l'importo di cui al precedente comma sia superato, ciascuna istituzione che applichi il paragrafo 1 corregge la sua prestazione di un importo corrispondente al rapporto tra l'importo della prestazione considerata e la somma delle prestazioni determinate secondo le disposizioni del paragrafo 1.» (GU n. L 149 del 5. 7. 1971).

Nella causa *Petroni* la Corte ha affermato che l'art. 46, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 1408/71 è incompatibile con l'art. 51 del trattato in quanto impone una decurtazione dell'importo d'una prestazione spettante in forza delle sole leggi nazionali.

Basandomi sulla mia personale interpretazione della sentenza, io penso che la Corte avrebbe ritenuto, se avesse dovuto prendere posizione sul problema in esame, che l'art. 46, n. 3, fosse valido nella parte in cui, nell'ipotesi che l'«importo prorata» superasse l'«importo nazionale», disponeva la decurtazione della prestazione per la parte eccedente; il diritto all'eccedenza viene infatti attribuito non già dalla legislazione nazionale, bensì dal diritto comunitario. Da parte mia, io espressi chiaramente l'opinione che l'art. 46, n. 3, fosse valido entro questi limiti (Racc. 1975, pag. 1167). Tuttavia il problema non era uno di quelli che occorreva risolvere nella causa *Petroni*.

Per questo motivo, senza dubbio, la Corte non prese in esame nella causa *Petroni* l'atto che ha dato origine al presente procedimento pregiudiziale: la decisione della Commissione amministrativa delle Comunità europee per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti 12 luglio 1973, n. 91. Detta Commissione è naturalmente l'organo istituito a norma dell'art. 80 del regolamento n. 1408/71 ed ha, fra l'altro, in forza dell'art. 81, a), il compito di:

«trattare ogni questione amministrativa o d'interpretazione derivante dalle disposizioni del presente regolamento . . ., senza pregiudizio del diritto delle autorità, delle istituzioni e delle persone interessate di far ricorso alle procedure e alle giurisdizioni previste dalle legislazioni degli Stati membri, dal presente regolamento e dal trattato.» (GU n. L 149 del 5. 7. 1971).

La decisione n. 91 risulta dichiaratamente adottata nello svolgimento di questo compito. Il suo testo non è, come sottolinea l'Arbeidsrechtbank, privo di ambiguità, ma io credo ch'esso voglia significare che l'art. 46, n. 3, non va interpre-

tato in modo da imporre la riduzione d'una prestazione al disotto dell'«importo prorata» o, in altri termini, trova applicazione unicamente in presenza d'un «importo nazionale» che superi l'«importo prorata» e soltanto per la parte eccedente. Tale punto di vista è giustificato dal preambolo della decisione in cui si afferma che il regolamento n. 1408/71 ha lo scopo di migliorare la situazione dei lavoratori migranti rispetto alla disciplina risultante dal regolamento n. 3. Con una diversa interpretazione si otterrebbe infatti l'effetto contrario.

Ecco in breve i fatti della causa. L'attore dinanzi all'Arbeidsrechtbank, il sig. Joseph Strehl, nato nel 1915, ha lavorato in Belgio come minatore ed in Germania in un altro impiego (non meglio specificato). Dal 1969 all'incirca lo Strehl, che risiede nel Belgio, percepisce due pensioni d'invalidità: l'una belga, l'altra tedesca. Nel 1975, in seguito ad un mutamento nelle sue condizioni di salute, la sua pensione tedesca è stata adeguata, con effetto retroattivo al 1° luglio 1974. In conseguenza di ciò, o almeno così pare, l'istituto previdenziale belga competente in materia, ha ricalcolato la sua pensione belga. Lo Strehl ha impugnato il provvedimento dinanzi all'Arbeidsrechtbank.

La Commissione si è domandata, nelle sue osservazioni, se, tenuto conto dell'art. 94, n. 5, del regolamento n. 1408/71 e dell'art. 118, n. 2, del regolamento n. 574/72, il convenuto fosse autorizzato a ricalcolare la pensione belga dello Strehl. L'Arbeidsrechtbank non ha tuttavia sottoposto alla Corte alcuna questione di tal genere e non v'è alcun motivo di pensare che le predette disposizioni siano state male applicate. Ritengo perciò di poter trascurare questo punto.

La legislazione belga in tema di prestazioni d'invalidità è di tipo A: essa non fa dipendere l'importo delle prestazioni d'invalidità dalla durata dei periodi d'assicurazione. L'«importo nazionale» della pensione d'invalidità belga dello Strehl era, al 1° luglio 1974, di 137 352 FB. Questo era anche l'importo «teorico» della pensione. Il suo «importo prorata» era di 129 272 FB.

L'analoga legislazione tedesca è invece di tipo B: essa fa dipendere l'ammontare delle prestazioni di invalidità dalla durata dei periodi d'assicurazione. L'«importo nazionale» della pensione tedesca dello Strehl, al 1° luglio 1974, corrispondeva ad 86 383 FB. Il suo «importo prorata» era di 90 048 FB; l'«importo teorico» era di 172 061 FB. La pensione di cui gode attualmente lo Strehl in Germania è, in conformità all'art. 46, n. 1, del regolamento n. 1408/71, l'«importo prorata», pari a 90 048 FB. Se l'opinione da me espressa con riferimento alla sfera di validità dell'art. 46, n. 3, è esatta, l'«importo prorata» avrebbe potuto essere ridotto all'«importo nazionale», pari ad 86 383 FB. Ma, presumibilmente a causa della decisione n. 91, ciò non è stato fatto.

In base all'art. 46, n. 1, la pensione erogata allo Strehl nel Belgio corrispondeva naturalmente all'«importo nazionale»; essa ammontava a 137 352 FB. Dichiarando d'agire in conformità all'art. 46, n. 3, il convenuto riduceva tuttavia tale pensione ad 82 013 FB, con la motivazione che tale somma costituiva la differenza fra la pensione tedesca di 90 048 FB ed il più elevato «importo teorico» tedesco di 172 061 FB.

Dinanzi all'Arbeidsrechtbank l'attore ha sostenuto, a quanto mi sembra, che, in forza della decisione n. 91, egli aveva diritto a percepire nel Belgio una pensione almeno pari all'«importo prorata», vale a dire 129 272 FB.

L'Arbeidsrechtbank ha quindi sottoposto alla Corte alcune questioni relative all'interpretazione della decisione n. 91.

Non vi tedierò con il problema di sapere se, tenuto conto della chiusa dell'art. 81, a), del regolamento n. 1408/71, una decisione quale la decisione n. 91 possa avere qualche rilevanza giuridica. Come già

detto all'inizio, io credo di poter risolvere esaurientemente la questione affermando che l'art. 46, n. 3, non si può validamente applicare ad un caso come quello in esame. L'interessato aveva diritto, in forza della sola legislazione belga, ad una pensione di 137 352 FB, di cui non poteva essere privato da alcuna norma comunitaria.

Dopo il deposito delle osservazioni scritte, la Corte ha invitato il Consiglio e la Commissione a fornire le informazioni in loro possesso circa gli effetti che la sentenza *Petroni* aveva avuto sull'applicazione del regolamento n. 1408/71 da parte degli enti previdenziali nazionali. Il Consiglio non ha ottemperato all'invito. Forse non ha ritenuto necessario prendere alcuna iniziativa, vista la risposta estremamente dettagliata fornita dalla Commissione.

Dalla suddetta risposta risulta — lasciando da parte problemi relativi a precedenti casi — quanto segue:

1) Tutti gli Stati membri hanno dato istruzioni ai loro enti previdenziali di non più applicare l'art. 46, n. 3.
2) Dalla discussione in seno alla Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (alle cui riunioni partecipano naturalmente i rappresentanti di tutti gli Stati membri e della Commissione) è emerso che la sentenza *Petroni* non sembra aver generato alcun problema quando le legislazioni da prendere in esame sono tutte di tipo B, salvo il caso in cui una di esse tenga conto di periodi figurativi d'assicurazione.
3) Qualora occorra prendere in esame tanto legislazioni di tipo A quanto legislazioni di tipo B, i rappresentanti degli Stati membri con legislazioni di tipo A hanno sostenuto che l'invalidità dell'art. 46, n. 3, genera un cumulo ingiustificato di prestazioni, cui tali Stati ritengono di poter legittimamente ovviare introducendo appropriate norme nei loro ordinamenti. La Commissione contesta tale proposito sostenendo che, se attuato, esso violerebbe l'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71.

Signori, come la Corte ha spesso osservato, si tratta di problemi che nasceranno sempre finché i diversi sistemi di previdenza sociale degli Stati membri non saranno stati rimpiazzati da un unico sistema. Devo però naturalmente ammettere che l'art. 51 del trattato non contempla la creazione d'un tale sistema. Si dovrebbe — penso — far ricorso all'art. 235 o forse all'art. 236.

Infine, permettetemi ancora due osservazioni.

In primo luogo, è ovvio che, quando una legislazione di tipo B riconosce al lavoratore periodi figurativi d'assicurazione, questa stessa legislazione può definire le circostanze in cui ciò è ammissibile, in modo da evitare cumuli ingiustificati. La Corte ha ripetuto ciò più d'una volta: causa 12/67 *Guissart/Stato Belga* (Racc. 1967, pag. 501) pag. 434; causa *Massonet* (già citata, Racc. 1975, pag. 1484) e la stessa causa *Petroni* (punto 16 della motivazione della sentenza).

In secondo luogo, è difficile stabilire che cosa, in circostanze diverse, costituisca un cumulo ingiustificato di prestazioni. Non c'è alcun criterio obiettivo di giudizio, e meno che mai un criterio legale. È certo comprensibile il punto di vista di chi ritiene inaccettabile che il fatto di aver lavorato in due Stati membri permetta ad un lavoratore di ricevere, a titolo di pensione, più di quanto riceverebbe se fosse sempre stato occupato in un solo paese. D'altra parte non è neppure infondata la posizione di chi sostiene che, se un individuo, non trovando lavoro in patria, invece di rimanere inerte e chiedere il sussidio di disoccupazione, ha avuto l'energia di cercare e trovare lavoro in un altro paese, è ingiusto contestargli, quando sia divenuto vecchio od invalido, lo speciale vantaggio che egli s'è conquistato con il suo spirito d'iniziativa. Fortunatamente non tocca alla Corte dare, in questo campo, giudizi morali o, se volete, poli-

tici. Essa deve semplicemente attenersi al diritto e quest'ultimo, come ho già detto, non presenta a mio parere, alcuna difficoltà d'interpretazione.

Vi propongo pertanto di risolvere le questioni sottoposte alla Corte dall'Arbeidsrechtbank riprendendo, senza alcuna modifica, il dispositivo della sentenza *Petroni*.