CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 15 NOVEMBRE 1977 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il presente procedimento trae origine da una domanda di pronunzia pregiudiziale posta alla Corte dal Tribunal du travail di Liegi. Attore nella causa principale è il sig. Mario Torri, convenuto un ente previdenziale belga: l'Office national des pensions pour travailleurs salariés («ONPTS»). La controversia concerne il diritto del sig. Torri, che è titolare d'una pensione di vecchiaia, a ricevere dal convenuto un complemento di pensione in forza dell'art. 50 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71.

Secondo quanto c'è stato detto, risulta trattarsi d'una «causa modello», giacché la decisione della Corte varrà anche per un certo numero di altri procedimenti attualmente in corso nel Belgio.

I fatti della causa sono i seguenti.

Il sig. Torri, cittadino italiano, nato il 25 ottobre 1909, lavora in Italia dal 1924 al 1947 e successivamente nel Belgio dal 1948 al 1974, allorchè raggiungeva l'età di 65 anni, che in base alle leggi belghe rappresenta l'età del pensionamento per i lavoratori di sesso maschile. Egli risiede tuttora nel Belgio. Prima d'essere collocato a riposo, il sig. Torri presentava all'ONPTS una domanda di pensione di vecchiaia. A quell'epoca le informazioni in possesso dell'ONPTS e del competente istituto previdenziale italiano circa i periodi di lavoro compiuti dal sig. Torri in Italia erano incomplete. In conseguenza di ciò, le sue spettanze di pensione tanto nel Belgio quanto in Italia venivano calcolati presupponendo che egli avesse lavorato in Italia dal 1926 al 1942 e succesivamente dal 1946 al 1947. Su questa base venivano calcolate una pensione annua belga di 132 333 FB ed una pensione annua italiana di 224 250 Lit., equivalente a 12 970 FB. La somma delle due pensioni ammontava a 145 303 FB e risultava inferiore di 33 777 FB all'«importo teorico della prestazione» belga del sig. Torri, quale è definito dall'art. 46, n. 2 a) del regolamento n. 1408/71, cioè all'importo della prestazione cui egli avrebbe avuto diritto nel Belgio se tutti i periodi d'assicurazione da lui compiuti in Italia e nel Belgio fossero stati compiuti esclusivamente in quest'ultimo paese. L'interessato ha adito il Tribunal du travail chiedendo un complemento di pensione pari a 33 777 FB. È ovvio che, alla luce delle informazioni ora disponibili, le suddette cifre andranno riviste; in particolare, la pensione italiana dovrà essere aumentata fino all'importo di 397 900 lire ed andranno aumentati anche gli «importi teorici della prestazione» relativi ad entrambe le pensioni (quella italiana e quella belga). Ciò non tocca tuttavia la questione di principio su cui la Corte deve pronunziarsi, questione che concerne in sostanza l'interpretazione dell'art. 50 del regolamento n. 1408/71.

Detto articolo fa parte del Capitolo 3 del Titolo III del regolamento, che riguarda le pensioni di «vecchiaia e morte» e che, come voi sapete, in certe circostanze si applica «per analogia» alle pensioni di invalidità.

L'intestazione ed il contenuto dell'art. 50, nella versione risultante dall'Atto d'adesione (allegato I (IX) (1)) sono i seguenti:

«Attribuzione di un complemento quando la somma delle prestazioni dovuta in virtù delle legislazioni dei vari Stati membri non raggiunge il minimo previsto dalla legislazione dello Stato

1 — Traduzione dall'inglese.

membro nel cui territorio risiede il beneficiario.

Il beneficiario di prestazioni al quale è stato applicato il presente capitolo non può, nello Stato nel cui territorio egli risiede e se una prestazione gli è dovuta secondo la legislazione di tale Stato, ricevere un importo di prestazioni inferiore a quello della prestazione minima fissata dalla legislazione di tale Stato per un periodo di assicurazione o di residenza pari al totale dei periodi presi in considerazione per la liquidazione della sua prestazione conformemente alle disposizioni degli articoli precedenti. L'istituzione competente di tale Stato gli versa eventualmente, per tutto il periodo della sua residenza nel territorio di tale Stato, un complemento pari alla differenza tra la somma delle prestazioni dovuta ai sensi del presente capitolo e l'importo della prestazione minima»

L'ONPTS, appoggiato in ciò dalla Commissione, sostiene che il riferimento alla «prestazione minima fissata dalla legislazione di tale Stato» (cfr. supra, art. 50) indica il minimo di pensione prescritto dalla legislazione dello Stato membro interessato, ed afferma che l'art. 50 non può venire applicato quando tale legislazione non fissi alcuna pensione minima. Nel Belgio un minimo di pensione è previsto soltanto per le pensioni di invalidità dei minatori e per le pensioni di vecchiaia dei lavoratori frontalieri e stagionali. Poiché il sig. Torri non è mai stato lavoratore frontaliero né stagionale, egli non può quindi — secondo l'ONPTS e la Commissione — chiedere che gli venga applicato l'art. 50.

Da parte sua, il sig. Torri afferma che, in un caso come quello di specie, la prestazione minima di cui all'art. 50 è rappresentata dall'«importo teorico della prestazione» calcolato in base all'art. 46, n. 2 a).

Dirò subito che condivido il punto di vista dell'ONPTS e della Commissione, e ciò per due motivi.

In primo luogo, mi sembra che, se gli autori del regolamento n. 1408/71 avessero voluto riconoscere all'art. 50 la portata che gli attribuisce il sig. Torri, lo avrebbero formulato in modo diverso, usando, per esempio, un'espressione di questo tipo: «la prestazione minima fissata dalla legislazione di tale Stato ovvero, qualora detta legislazione non stabilisca alcuna prestazione minima, l'importo teorico della prestazione calcolato dall'istituzione competente di tale Stato sulla base dell'art. 46, n. 2 a)»

In secondo luogo, l'art. 5 del regolamento n. 1408/71 include fra i punti che dovranno essere precisati dagli Stati membri nelle dichiarazioni prescritte dal suddetto articolo (integrato dall'art. 96) «le prestazioni minime di cui all'art. 50. Ciò significa che tali prestazioni minime vanno accertate con riferimento alle legislazioni degli Stati membri e non costituiscono importi che possano venir calcolati in base a quanto disposto dalle norme del regolamento stesso.

La Commissione ha ricordato, a sostegno di questa interpretazione, la relazione esplicativa con cui essa aveva accompagnato una sua proposta iniziale di regolamento del Consiglio che condusse poi all'adozione del regolamento n. 1408/71. Ma, a mio parere, tale relazione non può essere utilizzata come strumento di interpretazione del regolamento, anzitutto perchè non è stata resa pubblica e poi perchè nulla consente d'affermare che i membri del Consiglio, o gli autori dell'Atto d'adesione, condividessero pienamente le intenzioni della Commissione circa il significato da attribuire all'art. 50.

Come sapete, le dichiarazioni emanate dagli Stati membri fondatori in forza degli artt. 5 e 96 del regolamento n. 1408/71 furono pubblicate sotto forma di testo unico nella GU 24 marzo 1973, n. C 12, pag. 11. Sotto la rubrica «Prestazioni minime di cui all'art. 50 del regolamento», il Belgio, la Repubblica federale di Germania ed i Paesi Bassi dichiararono: «nulla». La Francia, l'Italia ed il

Lussemburgo indicarono invece ciascuno un certo numero di prestazioni previdenziali per le quali le rispettive legislazioni contemplavano, in differenti circostanze, un importo minimo. Le dichiarazioni dei nuovi Stati membri furono pubblicate nella GU 18 giugno 1973, n. C 43, pag. 1. Sotto la relativa rubrica la Danimarca dichiarò: «nulla», mentre l'Irlanda ed il Regno Unito specificarono ciascuno alcune prestazioni minime o forfettarie. Il 12 ottobre 1973 fu pubblicato nella GU n. C 84, pag. 7, un «corrigendum» alla dichiarazione del Belgio: la menzione «nulla» veniva sostituita dalla menzione «pensione di invalidità per i minatori». Il 25 ottobre 1975 venne pubblicata nella GU n. C 245, pag. 2, una dichiarazione del Regno Unito «che sostituiva» la precedente dichiarazione onde tener conto del fatto che le disposizioni previdenziali britanniche erano state raccolte in un testo unico dal Social Security Act del 1975. Il 14 maggio 1977 fu pubblicato nella GU n. C 89, pag. 2, un emendamento alla dichiarazione del Regno Unito: la menzione «nulla» sostituiva le indicazioni particolari fornite nella dichiarazione del 25 ottobre 1975. I commenti della Commissione a questo riguardo vi sono noti; non si tratta tuttavia d'un argomento che riguardi in modo diretto il presente procedimento.

Ciò che qui ci interessa è invece la constatazione che il Belgio non ha mai menzionato, nelle sue dichiarazioni, l'esistenza di pensioni minime di vecchiaia per il lavoratori frontalieri e stagionali. L'ONPTS ci ha detto che non era in grado di spiegare tale ommissione. I minimi di cui trattasi sono stati istituiti da una legge del 27 dicembre 1973, che ha aggiunto un nuovo paragrafo, il paragrafo 5, all'art. 10 del regio decreto 24 ottobre 1967, n. 50, relativo alle pensioni di vecchiaia e per i superstiti dei lavoratori subordinati nel Belgio.

In udienza il patrono del sig. Torri ha sviluppato per la prima volta un argomento con cui sosteneva che l'art. 10, paragrafo 5, era incompatibile col diritto comunitario, specialmente a causa del fatto che (a) la sua applicazione era espressamente limitata ai cittadini belgi e, fra questi, (b) ai soli lavoratori frontalieri e stagionali. Per quanto riguarda il primo punto, l'art. 10, paragrafo 5, sembra, a giudicare dalle apparenze, incompatibile con l'art. 3 del regolamento n. 1408/71. Ma io non oserei affermare, sulla base dell'incompleta argomentazione che abbiamo ascoltato, che la suddetta norma era incompatibile col diritto comunitario sotto il secondo aspetto. Risulta dalle considerazioni esposteci per conto dello ONPT che, secondo il Parlamento belga, esistevano valide ragioni per trattare i lavoratori frontalieri e stagionali in modo diverso dagli altri e non si può negare che lo stesso regolamento n. 1408/71 contenga una serie di disposizioni speciali concernenti i lavoratori frontalieri e stagionali. In ogni caso mi sembra che il problema della compatibilità dell'art. 10, paragrafo 5, col diritto comunitario esorbiti dalla portata delle questioni proposte alla Corte dal Tribunal du travail di Liegi.

Prima di ritornare alle predette questioni, dovrei — credo — ricordare che, come risulta dagli allegati alle osservazioni scritte del sig. Torri, l'ONPTS ha largamente contribuito a tirarsi addosso la presente controversia includendo nelle «Spiegazioni» stampate sul retro dei formulari da esso usati per notificare agli interessati l'importo delle loro pensioni ed il sistema seguito per calcolare tale importo, un paragrafo (il n. 4) redatto in modo tale da far risultare che sarebbe comunque dovuta una prestazione minima. Sembra in effetti che in taluni casi (sebbene non nel caso specifico del sig. Torri) l'ONPTS abbia specificato sulla facciata del formulario una prestazione minima, persino quando una tale prestazione minima non esisteva. La prestazione minima così indicata coincideva talvolta, ma non sempre, con l'importo teorico della prestazione spettante all'interessato. Da parte del sig. Torri è stato osservato che, se gli argomenti dedotti dall'ONPTS nel presente procedimento fossero corretti, si

dovrebbe porre fine alla citata prassi, che è fonte di confusione. Condivido questo rilievo.

Le questioni sottoposte alla Corte dal Tribunal du travail sono le seguenti:

«Che cosa debba intendersi per "prestazione minima" ai sensi dell'art. 50 del regolamento n. 1408/71, nel caso in cui l'ordinamento interno di uno Stato membro non contempli come minimo di pensione una somma determinata in quanto il calcolo delle prestazioni si effettua in funzione dell'entità delle retribuzioni e dei periodi assicurativi maturati.

Se la prestazione minima corrisponda, in una fattispecie come la presente, all'importo della "pensione teorica" calcolata secondo le disposizioni dell'art. 46, n. 2 a) del regolamento.»

Suggerisco di risolvere le questioni dichiarando semplicemente che l'art. 50 del regolamento n. 1408/71 non si applica quando la legislazione d'uno Stato membro non prescrive un minimo di pensione.