CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCIS G. JACOBS
presentate il 2 febbraio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente controversia posso esprimere abbastanza brevemente il mio parere, poiché nonostante talune difficoltà che hanno indotto il giudice nazionale ad effettuare il presente rinvio pregiudiziale, mi sembra che la questione deferita possa trovare soluzione sulla base della giurisprudenza anteriore della Corte e che non vi sia motivo, nella fattispecie, di discostarsi dai principi sanciti da tale giurisprudenza.

2. Benché gli antefatti siano esposti solo in modo sommario nell'ordinanza di rinvio, risulta che il sig. Olandino Di Felice, nato il 28 aprile 1924, ha svolto attività lavorativa autonoma in Belgio dal 18 novembre 1950 fino alla metà del 1964. Attualmente egli risiede a Pescara, in Italia, e dall'aprile 1969 percepisce una pensione di invalidità dall'amministrazione italiana. Il 24 novembre 1983 egli ha fatto domanda per una pensione belga di vecchiaia anticipata a partire dal 60° anno di età, che egli ha compiuto il 28 aprile 1984. L'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants belga (in prosieguo: l'« Institut ») ha respinto la sua domanda il 24 settembre 1986. Il sig. Di Felice ha impugnato la decisione dinanzi al tribunal du travail di Bruxelles il 23 ottobre 1986. Il 3 settembre 1987 detto giudice ha ordinato una nuova udienza sulla questione se la persona assertivamente nominata dal Di Felice quale suo rappresentante fosse competente al riguardo nonché sulla questione dell'esatta natura della pensione italiana di invalidità di cui egli fruisce. In seguito alla nuova udienza, il giudice nazionale, con decisione del 21 aprile 1988, ha fissato l'importo della pensione belga di vecchiaia liquidabile al Di Felice in misura pari a 39 007 BFR l'anno con decorrenza dal 1° maggio 1984. Detto importo veniva calcolato sulla base di un periodo di 16 anni su un totale teorico di 45 anni e considerando una riduzione del 5% per ogni anno restante al compimento del 65° anno di età. Il tribunal ha tuttavia sospeso il giudizio sul se tale pensione vada effettivamente liquidata fino al chiarimento dei suoi dubbi circa gli effetti della normativa belga che vieta il cumulo delle prestazioni alla luce del diritto comunitario della previdenza sociale.

3. L'articolo 30 bis del regio decreto belga 10 novembre 1967, n. 72, relativo alle pensioni vecchiaia e superstiti per lavoratori autonomi, come modificato dall'art. 9 del regio decreto 26 marzo 1981, n. 1, e dall'art. 10 del regio decreto 30 marzo 1982, n. 34, è del seguente tenore:

« Le prestazioni di cui al presente capo (...) sono liquidabili soltanto se il beneficiario non esercita alcuna attività lavorativa e non gode di un'indennità per malattia, invalidità o disoccupazione involontaria, in forza di

* Lingua originale: l'inglese.

una normativa previdenziale belga o straniera o di uno statuto che si applica al personale di una istituzione di diritto internazionale pubblico. »

L'art. 31 del decreto, come modificato dall'art. 147, n. 2, della legge 15 maggio 1984, attribuisce alle autorità amministrative belghe il potere di stabilire, mediante deroga a tale norma, entro quali limiti le prestazioni possono essere cumulate; alla data dell'ordinanza di rinvio della presente causa una siffatta determinazione non era però ancora stata effettuata. L'Institut rifiuta la liquidazione della pensione belga di vecchiaia richiesta con la motivazione secondo cui l'art. 30 bis esclude espressamente il contemporaneo riconoscimento della pensione di vecchiaia belga e della pensione di invalidità italiana.

4. Il tribunal du travail, tuttavia, nutre dubbi sul se tale normativa nonché il rifiuto su di essa fondato siano conformi alle norme comunitarie sulla previdenza sociale. Per risolvere tale dubbio, il tribunal ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni, che originariamente formavano un'unica questione divisa in tre parti, ma che per comodità riporterò come se si trattasse di tre questioni distinte:

« 1) se il silenzio ancora attuale della normativa nazionale belga in materia di cumulo di pensioni (nella fattispecie, di vecchiaia) per lavoratori autonomi con altre prestazioni di vecchiaia o beneficio sostitutivo — nella fattispecie, un'indennità di invalidità — concesse in forza di un regime pensionistico straniero e la prassi che l'ente erogatore nazionale competente intende dedurne costituiscano o possano costituire, o no, una discriminazione effettuata in base alla nazionalità, di cui all'art. 7, primo comma, del trattato, sia essa diretta o indiretta o basata sulla nazionalità, in applicazione di criteri formalmente neutri ma che portano di fatto allo stesso risultato, ossia: svantaggiare i non cittadini frapponendo un ostacolo sproporzionato;

2) se detto silenzio della normativa nazionale e la prassi dell'Institut ricadano o possano ricadere, o no, nell'ambito degli artt. 52, 2° comma, e 53 del trattato, 12, nn. 1 e 2, e 43, nonché del capitolo III ed in particolare degli artt. 44, nn. 1 e 2, e 46 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione della previdenza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità;

3) se, in definitiva, la pensione d'invalidità italiana (nella fattispecie, " ab initio " non ancora trasformata in pensione di vecchiaia) e la pensione di anzianità anticipata belga di lavoratore autonomo siano o no da considerare come " prestazioni della stessa natura " ».

5. Solo l'ente convenuto e la Commissione hanno presentato osservazioni a codesta Corte. L'attore non ha presentato osservazioni e non è nemmeno comparso dinanzi al giudice belga.

6. L'Institut prende posizione soltanto in ordine alla terza delle questioni sollevate. Esso sostiene che la pensione di anzianità anticipata belga e la pensione di invalidità italiana non ancora trasformata in una pensione di vecchiaia non possono essere considerate come prestazioni della stessa natura ai sensi dell'art. 12, n. 2 del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU 1971, L 149, pag. 2; versione aggiornata, GU 1983, L 230, pag. 8). Pertanto le norme belghe di riduzione, sospensione o soppressione di prestazioni in caso di cumulo tra una pensione di vecchiaia belga ed altre prestazioni si applicano anche se le altre prestazioni siano state acquisite in forza della normativa di un altro Stato membro. Inoltre, non si è stabilito con certezza che la pensione di invalidità italiana verrà trasformata in una pensione di vecchiaia quando il Di Felice raggiungerà l'età di 65 anni, cosicché anche a tale data l'Institut non considererebbe la pensione di invalidità come avente la stessa natura di una pensione di vecchiaia. L'Institut sostiene che il regolamento (CEE) n. 1408/71 non osta all'applicazione dell'art. 30 bis del regio decreto belga, avente l'effetto di impedire il pagamento di una pensione di vecchiaia anticipata belga al Di Felice.

7. La Commissione fa valere, in sostanza, che la materia è disciplinata dagli artt. 12, n. 2, e 46 del regolamento (CEE) n. 1408/71. Le due prestazioni in causa sono « prestazioni della stessa natura » ai sensi dell'art. 12, n. 2, il quale pertanto esclude l'applicazione dell'art. 30 bis del regio decreto belga. L'attore ha diritto all'importo relativo alla pensione di vecchiaia anticipata belga da calcolare vuoi a norma della legge belga, prescindendo dall'art. 30 bis del regio decreto vuoi in base all'art. 46, n. 2, del regolamento, in base all'importo che risulti più elevato.

8. Ritengo che sia chiaro che con le prime due questioni il giudice nazionale chiede in sostanza se le norme belghe siano in contrasto con le norme del diritto comunitario. La soluzione non può essere formulata in tali termini, poiché ciò implicherebbe una pronuncia diretta della Corte sul diritto nazionale. La soluzione deve limitarsi all'interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto comunitario. Come la Corte ha affermato nella sentenza 24 settembre 1987, causa 37/86, punto 8 della motivazione, Coenen, vedova Van Gastel (Racc. 1987, pag. 3589) « in un procedimento ex art. 177 del trattato CEE, la Corte non è competente ad applicare norme di diritto comunitario ad una determinata fattispecie e, di conseguenza, a qualificare disposizioni di diritto nazionale in relazione a tali norme. Tuttavia, essa può fornire al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione del diritto comunitario che potrebbero essergli utili nella valutazione degli effetti di queste disposizioni ».

9. Quanto alla prima questione, l'articolo 30 bis del regio decreto n. 72, come modificato, contiene una disposizione di portata particolarmente estensiva che non si limita a ridurre, ma — salvo deroghe — esclude completamente il pagamento di prestazioni in forza delle leggi belghe qualora vengano corrisposte prestazioni in forza del diritto di un altro Stato membro. Una siffatta disposizione restringerebbe seriamente i diritti previdenziali dei lavoratori che si spostano da uno Stato membro all'altro, se la sua applicazione non venisse delimitata da norme comunitarie, in particolare dagli articoli 12 e 46 del regolamento (CEE) n. 1408/71. Tale regolamento è fondato fra l'altro sull'articolo 7 del trattato CEE e a mio parere ogni effetto discriminatorio di una normativa nazionale anticumulo ricade nell'ambito di applicazione del regolamento e non già diret-

tamente dell'art. 7 del trattato. È sufficiente richiamare la giurisprudenza della Corte secondo cui se una persona percepisce una pensione in forza delle sole leggi nazionali, le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 non ostano a che vengano interamente applicate le norme anticumulo nazionali, restando inteso che, se l'applicazione di dette leggi si rivela meno favorevole per il lavoratore dell'applicazione del regime di cui all'art. 46 del regolamento, va applicato quest'ultimo: si veda, ad esempio, la sentenza nelle cause riunite 116, 117, 119, 120 e 121/80, RWP/Celestre, Racc. 1981, pag. 1737, e in particolare pag. 1756, lett. a), della motivazione. Tale soluzione, opportunamente adattata, può essere accolta al fine di risolvere la prima questione sollevata.

10. Quanto alla seconda questione, ritengo che gli articoli 52 e 53 del trattato non siano pertinenti in quanto essi riguardano il diritto di stabilimento piuttosto che la libera circolazione dei lavoratori e non formano parte del fondamento giuridico del regolamento (CEE) n. 1408/71. Le norme di questo regolamento sono state estese ai lavoratori autonomi ed ai loro familiari non già in applicazione del capo del trattato relativo al diritto di stabilimento, bensì in forza del regolamento (CEE) n. 1390/81 (GU 1981, L 143, pag. 1), fondato sugli articoli 2, 7, 51 e 235 del trattato. Detto regolamento è entrato in vigore il 2 luglio 1982, di guisa che tutte le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 di cui è causa hanno trovato applicazione nei confronti dei lavoratori autonomi a partire da quella data ed erano pertanto in vigore all'epoca considerata nel caso di cui si tratta.

11. Per quel che riguarda tali disposizioni, il primo passo consiste nel determinare l'importo della pensione dovuta in forza della normativa belga (comprese le sue norme anticumulo) e determinare quindi l'importo della pensione in forza del diritto comunitario [ossia dell'art. 46 del regolamento (CEE) n. 1408/71]. La disposizione dell'art. 12, n. 2, che esclude l'applicazione delle norme anticumulo nazionali qualora l'interessato riceva « prestazioni della stessa natura » ai sensi dell'art. 46, interviene nella fase dell'applicazione dell'art. 46, n. 1, ed in tale fase occorre determinare se la pensione di vecchiaia anticipata e la pensione di invalidità sono prestazioni della stessa natura. Tale è il significato della terza questione, con la quale si chiede se la pensione di invalidità italiana e la pensione di vecchiaia anticipata belga siano « prestazioni della stessa natura », implicitamente ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71 che recita:

« Le clausole di riduzione, di sospensione o di soppressione previste dalla legislazione di uno Stato membro in caso di cumulo di una prestazione con altre prestazioni di sicurezza sociale o con altri redditi sono opponibili al beneficiario anche se si tratta di prestazioni acquisite in base alla legislazione di un altro Stato membro o di redditi ottenuti nel territorio di un altro Stato membro. Tuttavia, questa norma non si applica se l'interessato beneficia di prestazioni della stessa natura, per invalidità, vecchiaia, morte (pensioni) o per malattia professionale che sono liquidate dalle istituzioni di due o più Stati membri ai sensi degli artt. 46, 50 e 51, o dell'art. 60, paragrafo 1, lettera b) ».

12. I criteri per stabilire se le prestazioni abbiano la stessa natura possono essere tratti

dalla giurisprudenza anteriore della Corte. Al punto 13 della motivazione della sentenza pronunciata nella causa 171/82, Valentini, (Racc. 1983, pag. 2157, in particolare pag. 2170), come ribadito al punto 10 della motivazione della sentenza Coenen, vedova Van Gastel, precitata, la Corte ha affermato che le prestazioni di previdenza sociale devono essere considerate della stessa natura qualora il loro oggetto e scopo nonché la loro base di calcolo ed i criteri di attribuzione siano identici e che caratteristiche puramente formali non vanno considerate alla stregua di elementi decisivi. La difficoltà concreta che a quanto sembra si è posta al giudice nazionale nel presente caso era quella di accertare l'esatta natura della prestazione italiana di cui è causa. Il giudice nazionale non era in grado di ottenere dall'attore ulteriori informazioni in ordine alla natura della pensione italiana, non essendo quest'ultimo comparso personalmente o a mezzo di rappresentante dinanzi ad esso. Non andrebbe tuttavia dimenticato che l'ente nazionale di previdenza sociale può sempre ottenere le informazioni necessarie facendo ricorso al meccanismo di cooperazione tra gli istituti di previdenza sociale dei vari Stati membri: si veda art. 84 del regolamento (CEE) n. 1408/71 e art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 574/72, come modificato (GU 1983, L 230, pag. 86).

13. Tuttavia, la natura della pensione italiana nel caso di specie emerge dall'ordinanza di rinvio in modo sufficiente ai fini dell'applicazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte, in quanto il giudice nazionale nella sua motivazione afferma che la pensione italiana veniva calcolata in base a un periodo di assicurazione pari a 8,69 anni su un totale teorico di 45 anni, dal che è possibile desumere il modo in cui le disposizioni del regolamento devono essere applicate. Ciò che non emerge dall'ordinanza di rinvio è se la pensione italiana fosse calcolata in base ad un periodo di assicurazione maturato soltanto in Italia ovvero in base ad un cumulo e ripartizione prorata dei periodi. In ogni caso però è chiaro, secondo me, che le disposizioni dell'art. 46 vanno applicate e che le prestazioni sono prestazioni della stessa natura. Nel caso in esame entrambe le prestazioni sono destinate ad assicurare i mezzi di sussistenza ad una persona divenuta totalmente o parzialmente inabile al lavoro, e l'importo delle due prestazioni viene stabilito, come ho già chiarito, in funzione dei periodi di assicurazione della stessa persona, come nella sentenza in causa Coenen, vedova Van Gasten, punti 11 e 12 della motivazione. Diversa potrebbe essere la situazione ove una delle prestazioni fosse basata sui contributi versati da un'altra persona, come nella sentenza 6 ottobre 1987, causa 197/85, Stefanutti (Racc. 1987, pag. 3855). Nella sentenza in causa 4/80, D'Amico (Racc. 1980, pag. 2951), la Corte ha dichiarato che qualora il lavoratore fruisca di prestazioni di invalidità trasformate in pensione di vecchiaia in forza della legislazione di uno Stato membro e di prestazioni di invalidità non ancora trasformate in pensione di vecchiaia in forza della legislazione di un altro Stato membro, tali prestazioni vanno considerate della stessa natura. Nella sentenza Celestre, alla lettera b) del dispositivo, la Corte ha ribadito che qualora il lavoratore fruisca di prestazioni di invalidità trasformate in pensione di vecchiaia in forza delle leggi di uno Stato membro e di prestazioni di invalidità non ancora trasformate in pensioni di vecchiaia in forza delle leggi di un altro Stato membro, la pensione di vecchiaia e le prestazioni di invalidità vanno considerate della stessa natura ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71.

14. La presente causa riguarda una pensione di invalidità acquisita in forza della normativa di uno Stato membro ed una pensione di vecchiaia anticipata acquisita in forza della normativa di un altro Stato membro. Non è stato tuttavia sostenuto, né nell'ordinanza di rinvio né nelle osservazioni presentate alla Corte, che il pagamento anticipato della pensione di vecchiaia comporti qualche ripercussione sostanziale in ordine al diritto da applicare né a mio parere ciò si verifica di fatto. L'effetto del pagamento anticipato è semplicemente quello di ridurre l'importo della pensione del 5% per ogni anno di anticipo rispetto alla normale età pensionabile prevista in Belgio. Che ciò non abbia alcuna incidenza è altresì dimostrato indirettamente dalla soluzione che la Corte ha adottato nella causa 180/78, Brouwer-Kaune (Racc. 1979, pag. 2111), relativamente ad una pensione di vecchiaia anticipata tedesca. Ancora, diversa potrebbe essere la situazione ove la disciplina avesse la finalità di attribuire un reddito garantito in caso di pensionamento anticipato, disciplina del tipo di quella oggetto della summenzionata causa Valentini. Tuttavia nel caso in esame la prestazione consiste in una normale pensione di vecchiaia pagata in anticipo rispetto alla normale età pensionabile in misura ridotta.

15. Alla luce di quanto sopra, le sentenze D'Amico e Celestre indicano categoricamente che i due tipi di prestazione in causa nella fattispecie in esame sono « della la stessa natura » ai sensi dell'art. 12, n. 2; alla luce della giurisprudenza anteriore della Corte ritengo che due prestazioni come quelle oggetto della presente causa vadano considerate come « prestazioni della stessa natura » ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento. Inoltre, mi sembra che qualsiasi altra soluzione, che consenta l'applicazione delle norme anticumulo nazionali in una fattispecie come quella in esame, sarebbe completamente in contrasto con le finalità della normativa comunitaria e dell'art. 51 del trattato.

16. Può essere quindi necessario procedere al cumulo e alla ripartizione prorata dell'importo in conformità con l'art. 46, n. 2, del regolamento, tuttavia non è stata sollevata alcuna questione di interpretazione di tali disposizioni. Che tale calcolo sia necessario o meno, il punto fondamentale è che le norme nazionali che vietano il cumulo di prestazioni non possono, in nessun caso, trovare applicazione.

17. Ne consegue pertanto che le norme anticumulo nazionali non si applicano e che l'importo di cui all'art. 46, n. 1, è l'importo cui la persona avrebbe diritto secondo le leggi nazionali se non fruisse di una pensione in forza delle leggi di un altro Stato membro (sentenza Celestre, Racc. pag. 1754, punto 12 della motivazione).

18. Di conseguenza, propongo di dare alle questioni pregiudiziali sollevate le seguenti soluzioni:

« 1) Qualora un lavoratore subordinato o autonomo percepisca una pensione in forza della sola normativa nazionale, le disposizioni del regolamento n. 1408/71 non ostano a che la normativa nazionale, ivi comprese le norme anticumulo nazionali, venga integralmente applicata nei suoi confronti, restando

inteso che, se l'applicazione di tale normativa nazionale si rivela meno favorevole per l'attore dell'applicazione della disciplina dell'art. 46 del regolamento n. 1408/71, vanno applicate le disposizioni di questo articolo.

2) Qualora un lavoratore subordinato o autonomo fruisca di prestazioni della stessa natura ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71, concesse dagli istituti di due o più Stati membri in conformità dell'art. 46 del regolamento n. 1408/71, le clausole di riduzione, sospensione o soppressione delle prestazioni previste dalla legislazione di uno Stato membro non possono essere applicate, in forza dell'art. 12, n. 2, ultima frase, di detto regolamento. L'importo di cui all'art. 46, n. 1, di tale regolamento è pertanto 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.

3) Qualora un lavoratore subordinato o autonomo fruisca di una pensione di vecchiaia in forza della normativa di uno Stato membro e di una pensione di invalidità in forza della normativa di un altro Stato membro, tali prestazioni vanno considerate della stessa natura ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1408/71. »