CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 17 de Setembro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A Corte suprema di cassazione (sezione unite civili) (a seguir «órgão jurisdicional de reenvio») submeteu ao Tribunal uma questão sobre a interpretação de certas disposições do título III, capítulo 8, «Prestações por descendentes a cargo de titulares de pensões ou de rendas e prestações por órfãos», do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade [1].

A questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe G. Durighello e o Istituto nazionale della previdenza sociale (a seguir «INPS») a propósito da concessão ao primeiro de «assegni familiare» (a seguir, «abonos de família») pelo seu cônjuge a cargo.

Os antecedentes do litígio

2. O acórdão de reenvio contém informações úteis sobre as disposições pertinentes da legislação italiana que regulam a concessão dos abonos de família por cônjuge a cargo. Para facilitar a minha exposição, resumirei seguidamente de forma breve essas disposições, embora as mesmas tenham sido já assinaladas no relatório para audiência.

Os artigos 20.° e 21.° da Lei n.° 903, de 21 de Julho de 1965 [2], dispõem designadamente que as pensões adaptadas e as integradas no regime da pensão mínima do seguro obrigatório de invalidez, velhice e sobrevivência dos trabalhadores assalariados serão «aumentadas» de determinado montante por cada filho a cargo, bem como pelo cônjuge a cargo, isto é, o cônjuge cujos rendimentos não excedam um montante fixado na lei. Essas disposições devem ser lidas em conjugação com o primeiro parágrafo do artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 30, de 2 de Março de 1974 [3] (convertido, com certas alterações, na Lei n.° 114, de 16 de Abril de 1974 [4]), parágrafo que tem o seguinte teor:

«Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1974, aos titulares das pensões do seguro geral obrigatório de invalidez, velhice e sobrevivência dos trabalhadores assalariados [...] são atribuídos, em função das pessoas a que se refere o artigo 21.° da Lei n.° 903 de 21 de Julho de 1965 [...], em substituição dos montantes de majoração, os abonos de família a que se refere o diploma único aprovado em 30 de Maio de 1955 pelo De-

* Língua original: neerlandês.

1 — Tendo em conta o momento em que lhe foi o submetido o litígio na causa principal (26 de Abril de 1984, como resulta dos documentos juntos ao acórdão de reenvio), creio que o órgão jurisdicional de reenvio pede a interpretação das disposições anteriormente referidas do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 na versão que consta do anexo I do Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO 1983, L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53).

2 — GURI n.° 190 de 31.7.1965.

3 — GURI n.° 59 de 4.3.1974.

4 — GURI n.° 113 de 2.5.1974.

creto n.° 797 do presidente da República, com as subsequentes alterações».

O órgão jurisdicional de reenvio indica que, tendo em conta as disposição do artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 30 de 1974, atrás referido, os abonos de família por pessoas a cargo do pensionista, entre os quais o cônjuge, «a partir de 1 de Julho de 1974 [...] já não podem ser considerados — como antigamente — como 'montantes de majoração' parte integrante da pensão, pois assumiram a natureza e a configuração jurídica de uma prestação de segurança social diversa». Embora essa prestação continue a ter como pressuposto a titularidade do direito à pensão, foi dotada, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, de uma autonomia de gestão, financeira e normativa e é paga, mesmo separadamente da pensão, por um organismo constituído para o efeito (a caixa dos abonos de família) e administrado pelo INPS.

Posteriormente, como refere ainda o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 2.° da Lei n.° 153 de 13, de Maio de 1988 [5] (na qual foi convertido o Decreto-Lei n.° 69, de 13 de Março de 1988 [6]), introduziu na segurança social italiana uma nova prestação denominada «assegno per il nucleo familiare» que substituiu, no que se refere aos trabalhadores assalariados e aos titulares de prestações de segurança social derivadas de trabalho assalariado, os abonos de família antes pagos. Porém, esta nova prestação não é objecto do litígio na causa principal.

3. A situação que se coloca no processo na causa principal está exposta de forma breve no acórdão de reenvio. Daí se conclui que G. Durighello é titular de uma pensão de velhice em Itália, país onde reside. Exerceu trabalho assalariado em três Estados-membros (Itália, França e Alemanha). Recebe, da parte das instituições competentes dos Estados onde trabalhou e pagou quotizações, uma parte de pensão, calculada proporcionalmente. Adquiriu o direito à pensão que lhe é paga pela instituição italiana competente através da «totalização» dos períodos de seguro cumpridos em cada um dos três Estados-membros, em conformidade com as disposições do título III, capítulo 3, «Velhice e morte (pensões)», do Regulamento n.° 1408/71.

Se bem compreendo, G. Durighello não podia, exclusivamente ao abrigo da legislação italiana (e portanto, independentemente do direito comunitário), invocar o direito a uma pensão a cargo da instituição italiana competente, dado que essa legislação sujeita a aquisição do direito à pensão ao cumprimento em Itália de um certo número de períodos de seguro e G. Durighello não satisfazia essa condição. Porém, as disposições do título III, capítulo 3, do Regulamento n.° 1408/71 impõem às instituições competentes que tenham em conta os períodos de seguro cumpridos por um trabalhador migrante noutro Estado-membro. Assim, o n.° 1 do artigo 45.° do Regulamento n.° 1408/71 dispõe o seguinte:

«A instituição competente de um Estado-membro cuja legislação fizer depender do cumprimento de períodos de seguro ou de períodos de residência a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações terá em conta, na medida em que tal for necessário, os períodos de seguro ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação

5 — GURI n.° 112 de 14.5.1988.
6 — GURI n.° 61 de 14.3.1988.

de qualquer outro Estado-membro, como se tratasse de períodos cumpridos ao abrigo da legislação aplicada por aquela instituição.»

Suponho que a instituição italiana competente se fundou nesta disposição do Regulamento n.° 1408/71 para conceder uma pensão a G. Durighello.

4. Contudo, o litígio na causa principal não diz respeito ao direito à pensão de G. Durighello, mas ao seu direito a beneficiar de abonos de família pela esposa a seu cargo, prestações em relação às quais o órgão jurisdicional de reenvio observa, como já anteriormente referi (no n.° 2), que foram transformadas, em 1974, numa prestação de segurança social distinta.

Foi esse pedido de atribuição de abonos de família que o INPS indeferiu e, quer o Pretore quer o Tribunale di Udine, julgando em recurso, decidiram ser válido esse indeferimento. No seu acórdão, o Tribunale di Udine considerou a este respeito que o Regulamento n.° 1408/71 era a única norma jurídica com base na qual G. Durighello podia formular o seu pedido e que o regulamento em questão previa efectivamente prestações familiares por filhos a cargo mas não por cônjuge a cargo. O Tribunale di Udine considerou não ser possível aplicar a disposição diferente constante da legislação italiana porque a fonte normativa europeia prima sobre qualquer norma nacional.

5. G. Durighello interpôs seguidamente recurso perante a Corte di cassazione: neste, contesta a afirmação segundo a qual o Regulamento n.° 1408/71 constitui no caso concreto a única fonte normativa, sustentando que o regulamento em questão tem simplesmente uma relação de complementaridade face à lei italiana, cuja aplicabilidade não poderá ser excluída apenas com fundamento em que a regulamentação comunitária não prevê explicitamente prestações familiares por cônjuge a cargo.

Por seu lado, o INPS avançou os seguintes argumentos perante o órgão jurisdicional de reenvio:

— o único fundamento jurídico que serve de base ao direito à pensão de G. Durighello é o direito comunitário e é, pois, a este último que convém fazer referência para determinar a existência ou não do direito aos abonos de família por cônjuge a cargo;

— as prestações previstas no artigo 77.° do Regulamento n.° 1408/71 visam exclusivamente as prestações familiares por filhos a cargo e não por cônjuge a cargo;

— em contrapartida, o ordenamento jurídico italiano prevê, é certo, uma prestação por cônjuge a cargo, mas apenas em relação aos titulares da pensão do seguro geral obrigatório de invalidez, velhice e de sobrevivência dos trabalhadores assalariados, portanto, a favor daqueles que, contrariamente a G. Durighello, beneficiem de uma pensão autónoma adquirida com base no cumprimento dos períodos do seguro previstos pela legislação italiana.

6. O problema suscitado por G. Durighello não era, para a Corte di cassazione, uma problema novo. Já num acórdão proferido em 4 de Fevereiro de 1988, a sezione lavoro desse órgão jurisdicional tinha recusado a um pensionista que se encontrava numa situação análoga à de G. Durighello o direito aos abonos de família por cônjuge a cargo. Essa decisão apoiava-se também ela no entendimento de que os direitos à pensão do interessado tinham como único fundamento o direito comunitário e este não previa a prestação em litígio. Além disso, a sezione lavoro precisou nesse acórdão que, segundo a legislação italiana, os abonos de família por cônjuge a cargo apenas podiam ser concedidos aos «titulares de uma pensão italiana», isto é, de uma pensão adquirida exclusivamente com base nas quotizações pagas em Itália.

Todavia, num acórdão proferido alguns meses mais tarde, em 21 de Junho de 1988, a sezione lavoro do mesmo órgão jurisdicional chegou, face a um problema similar, à conclusão oposta. Nesse acórdão, a sezione lavoro admitiu que as disposições do Regulamento n.° 1408/71 em matéria de prestações familiares não excluem a aplicação das disposições do ordenamento jurídico (italiano) mais favoráveis ao interessado. Fundando-se numa análise sistemática da legislação italiana em matéria das «majorações das prestações» de pensão e na sua substituição pelos abonos de família por pessoas a cargo (ver o anterior n.° 2), esse acórdão reconhece o direito aos abonos de família por cônjuge a cargo «aos beneficiários, não especificados de outro modo, do regime de pensão obrigatória, entre os quais devem [...] ser incluídos todos aqueles que, seja a que título for, tenham direito à pensão mínima» a pagar pelo INPS, e, portanto, também aos titulares de uma pensão calculada com base nas disposições (de totalização) do Regulamento n.° 1408/71.

7. Face a essas duas decisões contraditórias, o recurso de G. Durighello foi atribuído às sezione unite civili da Corte di cassazione. O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que esse recurso suscita o problema das relações entre a regulamentação comunitária e a regulamentação nacional quando as duas regulem, total ou parcialmente, a mesma matéria (concretamente, as prestações familiares a favor dos titulares da pensão). Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o recurso suscita também o problema conexo de saber se, na hipótese anteriormente descrita, apenas deve ser aplicada a regulamentação comunitária, por força do princípio do primado desta última sobre a legislação nacional «contrária«, ou se podem ser aplicadas simultaneamente as disposições nacionais que prevêem o direito a uma prestação da segurança social da mesma natureza da que é objecto do regulamento comunitário, mas que não está especificamente regulamentada neste último.

Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio deseja obter uma resposta sobre a seguinte questão prejudicial:

«Na situação acima descrita, as disposições do título III, capítulo 8, e em especial os artigos 77.° a 79.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho (com as posteriores alterações e aditamentos) opõem-se à aplicação, a favor de um residente em Itália, beneficiário de uma pensão de velhice liquidada e paga nos termos das disposições do título III, capítulo 3, do referido regulamento (ou seja, por força da 'totalização' dos períodos de trabalho e de quotização

cumpridos em Itália, em França e na Alemanha), das disposições da lei italiana que previa (com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1974 e até à data da entrada em vigor do citado Decreto-Lei n.° 69 de 1988) o direito do pensionista a receber os abonos de família também para o cônjuge a cargo?»

Quanto à resposta à questão prejudicial

8. Nas suas alegações escritas apresentadas ao Tribunal, o INPS contesta a competência do Tribunal, para tal invocando dois fundamentos. Em primeiro lugar, afirma, remetendo para o despacho Falciola[7], que a questão prejudicial não é necessária para permitir ao órgão jurisdicional de reenvio proferir o seu acórdão, por não ter qualquer relação com o objecto do litígio na causa principal. Segundo o INPS, as disposições comunitárias cuja interpretação é pedida dizem respeito às prestações familiares por filhos a cargo dos titulares da pensão, enquanto o litígio na causa principal tem por objecto as prestações familiares por cônjuge a cargo do titular de pensão. As disposições em questão não podem ser interpretadas no sentido de que também se aplicam às prestações familiares por cônjuge a cargo. Em segundo lugar, a questão prejudicial terá por objecto, essencialmente, a compatibilidade da legislação italiana com o direito comunitário, questão sobre a qual o Tribunal não se pode pronunciar.

É manifesto que esses dois fundamentos não podem ser acolhidos. Quanto ao primeiro, é jurisprudência constante que cabe ao juiz nacional apreciar se uma decisão prejudicial é necessária para lhe permitir proferir a sua decisão e se as questões submetidas ao Tribunal são pertinentes.

O segundo fundamento deve também ser rejeitado face a uma jurisprudência constante do Tribunal. Com efeito, este declarou reiteradamente que,

«embora não caiba ao Tribunal, no âmbito do artigo 177.° do Tratado, pronunciar-se sobre a compatibilidade de uma regulamentação nacional com o direito comunitário, o Tribunal é, em contrapartida, competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação decorrentes desta ordem jurídica que lhe permitam apreciar tal compatibilidade na decisão do processo que lhe foi submetido»[8].

9. A questão prejudicial tem por objecto o caso de um titular de pensão cujo *direito à pensão,* no Estado-membro em que reside, foi fixado pelo organismo competente desse Estado tendo em conta, como exige o n.° 1 do artigo 45.° do Regulamento n.° 1408/71, os períodos de seguro que cumpriu noutro Estado-membro. Com a questão prejudicial, o juiz de reenvio deseja saber se as disposições do título III, capítulo 8, do Regulamento n.° 1408/71, e, mais especificamente, os artigos 77.° e 79.° desse regulamento, *obstam* a que as disposições legais em vigor no Estado-membro em questão atribuam ainda a esse titular da pensão o *direito aos abonos de família* por cônjuge a cargo.

7 — Despacho de 26 de Janeiro de 1990 (C-286/88, Colect., p. I-191).

8 — Acórdão de 18 de Junho de 1991, Piageme (C-369/89, Colect., p. I-2971).

10. Tanto o juiz de reenvio como as partes na causa principal partem do princípio de que os artigos 77.° e 79.° do Regulamento n.° 1408/71 dizem apenas respeito às prestações familiares por filhos a cargo, e não às prestações familiares por cônjuge a cargo. Esta premissa não pode ser aceite sem mais. Com efeito, a noção de «abonos de família» («kinderbijslagen» em neerlandês, «assegni familiari» em italiano) é definida do seguinte modo no artigo 1.°, alínea u), ii), do Regulamento n.° 1408/71:

«as prestações periódicas pecuniárias concedidas exclusivamente em função do número e, eventualmente, da idade dos membros da família».

Dada a sua generalidade, essa definição pode também abranger outras prestações periódicas para além das por filho a cargo, designadamente as por cônjuge a cargo, quando o seu montante seja determinado em função do número dos membros da família.

Todavia, um certo número de argumentos textuais indicam que os artigos 77.° e 79.° do Regulamento n.° 1408/71 não visam os abonos de família por cônjuge a cargo. Assim, quer na epígrafe do título III, capítulo 8, como na epígrafe dos artigos 77.° e 79.° do Regulamento n.° 1408/71 é expressa e exclusivamente feita menção aos «filhos a cargo». De resto, o texto dos artigos 77.° e 79.° não menciona outros membros da família para além dos filhos. Outro argumento resulta da distinção que o regulamento estabelece entre os «abonos de família» e as «prestações familiares». Os abonos por cônjuge a cargo inserem-se, com efeito, na noção de «prestações familiares», tal como está definida no artigo 1.°, alínea u), i), do Regulamento n.° 1408/71 [9], mas não na noção mais restrita de «abonos de família». Os artigos 72.° a 76.° do regulamento aplicam-se tanto a essas prestações familiares como aos abonos de família. Em contrapartida, os abonos que são objecto do artigo 77.° apenas visam os abonos de família a que têm direito os titulares de uma pensão, bem como certos complementos de pensão que estes podem obter em relação aos seus filhos.

11. A questão que acabo de analisar não é, contudo, essencial para o processo que hoje nos ocupa. Com efeito, a questão prejudicial não visa saber se um titular de pensão na situação de G. Durighello retira o *fundamento jurídico* para o seu direito aos abonos de família por cônjuge a cargo directamente dos artigos 77.° e 79.° do Regulamento n.° 1408/71. Não é esta a questão submetida o órgão jurisdicional de reenvio. Com efeito, resulta da forma como foi formulada a questão prejudicial que aquele tribunal é da opinião que um titular de pensão na situação de G. Durighello, cuja *pensão* foi liquidada em conformidade com as disposições do n.° 1 do artigo 45.° do Regulamento n.° 1408/71, tem ainda direito aos *abonos de família* por cônjuge a cargo exclusivamente pela aplicação da regulamentação legal italiana. O juiz de reenvio deseja apenas saber se os artigos 77.° e 79.° do Regulamento n.° 1408/71 têm por efeito que o titular de uma pensão, na situação de G. Durighello, *perca* esse direito ao abono.

9 — Nos termos do artigo 1.°, alínea u), i), do Regulamento n.° 1408/71, a expressão «prestações familiares» designa: «quaisquer prestações em espécie ou pecuniárias destinadas a compensar os encargos familiares no âmbito de uma das legislações previstas no n.° 1, alínea h), do artigo 4.°, excluindo os subsídios especiais de nascimento mencionados no anexo II».

12. Tal como a Comissão, entendo que o direito comunitário não pode justificar a recusa, como a do INPS em relação a G. Durighello, em pagar os abonos de família por cônjuge a cargo uma vez que este a eles tenha direito ao abrigo da legislação italiana.

Segundo a jurisprudência constante do Tribunal, os regulamentos referentes à segurança social dos trabalhadores migrantes,

«não organizaram um regime comum de segurança social, mas [...] deixaram subsistir regimes distintos que originam obrigações distintas para instituições distintas contra as quais o prestador dispõe de direitos directos, por força, quer apenas do direito interno, quer do direito interno completado, quando necessário, pelo direito comunitário» (n.° 13 do acórdão Rossi [10]).

Esta jurisprudência mostra claramente que os direitos da segurança social de que se pode prevalecer um sujeito jurídico tal como G. Durighello não são devidos nem a título principal nem *a fortiori* exclusivamente em aplicação do Regulamento n.° 1408/71. Assim, o seu direito à pensão resulta directamente da legislação italiana, mas esse direito está acompanhado do «complemento» previsto no n.° 1 do artigo 45.°, atrás referido, do Regulamento n.° 1408/71. Este «complemento» implica que a instituição italiana competente não pode opor a G. Durighello o facto de este não ter cumprido exclusivamente em Itália os períodos exigidos pela legislação italiana para a obtenção do direito às prestações de pensão e que igualmente deve ter em conta os períodos de seguro «franceses» e «alemães» cumpridos por G. Durighello.

O que vale para o direito à pensão vale também para o direito aos abonos de família por cônjuge a cargo previstos na legislação italiana. Esse direito funda-se também ele na regulamentação nacional em questão. Essa regulamentação, com efeito, faz depender esse direito do direito à pensão, o que também vale, como resulta da forma como a questão prejudicial foi formulada, para o caso dos titulares de uma pensão que tenha sido calculada do modo anteriormente exposto.

A afirmação do INPS segundo a qual G. Durighello apenas terá direito às prestações de segurança social expressamente previstas pelo Regulamento n.° 1408/71 porque o seu direito a pensão se funda apenas na aplicação das «normas de totalização» do Regulamento n.° 1408/71, é, pois, incorrecta: tal conclusão repousa numa premissa errada e incompatível com o Regulamento n.° 1408/71 na medida em que este não institui um regime comunitário de prestações, mas, pelo contrário, mantém em vigor os diferentes regimes legais nacionais.

13. A jurisprudência do Tribunal referente ao artigo 51.° do Tratado CEE, que constitui a base jurídica do Regulamento n.° 1408/71, mostra, ainda, que, por força das disposições do referido regulamento, G. Durighello não pode perder o seu direito aos abonos de família pela sua esposa a cargo, direito que adquiriu ao abrigo da legislação italiana.

10 — Acórdão de 6 de Março de 1970 (100/78, Recueil, p. 831. Ver igualmente os acórdãos de 12 de Junho de 1980, Laterza, n.° 8 (733/79, Recueil, p. 915), e de 9 de Julho de 1980, Gravina, n.° 7 (807/79, Recueil, p. 2205).

Foi correctamente que a Comissão recordou que o Tribunal já declarou a este propósito em 1964 no acórdão Van der Veen [11]:

«... o artigo 51.°, pelo contrário, não poderá permitir que os regulamentos ignorem os objectivos fixados e destinados a favorecer a livre circulação dos trabalhadores, que seriam incompatíveis com uma eventual redução dos seus direitos».

No acórdão Rossi, atrás referido, que dizia especificamente respeito à aplicação das disposições do título III, capítulo VIII, do Regulamento n.° 1408/71, o Tribunal declarou igualmente (n.° 14) que:

«a regulamentação comunitária não pode, ressalvada uma excepção explícita conforme aos objectivos do Tratado, ser aplicada de modo a privar o trabalhador migrante ou os seus sucessores do benefício de uma parte da legislação de um Estado-membro» [12].

No caso concreto, a leitura da regulamentação comunitária e, mais especificamente, dos artigos 77.° e 79.° do Regulamento n.° 1408/71, não revela qualquer excepção expressa de natureza a justificar a perda do direito aos abonos de família por cônjuge a cargo de que beneficie um titular de pensão na situação de G. Durighello ao abrigo da legislação do Estado-membro no qual resida.

Conclusão

14. Proponho ao Tribunal que responda da seguinte forma à questão prejudicial:

«Os artigos 77.° e 79.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, na versão que consta do anexo I ao Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983, não obstam à aplicação, a favor de um titular de pensão que reside num Estado-membro cujo direito à pensão é fixado pela instituição competente desse Estado tendo em conta os períodos de seguro cumpridos noutros Estados-membros, das disposições do referido Estado que prevêem a favor do titular da pensão o direito a receber os abonos de família igualmente pelo cônjuge a seu cargo».

11 — Acórdão de 15 de Julho de 1964 (100/63, Recueil, p. 1105).

12 — Ver igualmente os acórdãos Laterza, n.° 8, e Gravina, n.° 7, já referidos.