

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE C.O. LENZ

presentate il 18 novembre 1993 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

con l'attività professionale del marito, la famiglia si stabiliva successivamente, dal 1983 sino al 1985, in Francia, facendo poi ritorno nel Regno Unito.

A — Considerazioni introduttive

1. La presente domanda di decisione pregiudiziale sollevata dal Social Security Commissioner verte su questioni concorrenti, da un lato, l'individuazione dello Stato competente ai fini della concessione di prestazioni di invalidità e, dall'altro, la possibilità di prendere in considerazione, a fondamento della richiesta delle prestazioni medesime, i periodi di residenza compiuti in un altro Stato membro.

2. La ricorrente nella causa principale, cittadina britannica, iniziava la propria carriera professionale svolgendo attività lavorativa nel Regno Unito negli anni 1964 e 1965, attività che interrompeva a seguito di matrimonio e di maternità. Nel 1973 la famiglia si stabiliva, per ragioni connesse con l'attività professionale del marito, in Belgio. In tale paese la ricorrente riprendeva nel 1974 la propria attività lavorativa, che proseguiva sino al 1982.

3. Nel 1982 era costretta a sospendere l'attività lavorativa, soffrendo di emiplegia spastica che la costringe alla deambulazione su carrozzella. Sempre per ragioni connesse

4. Nel detto paese la ricorrente faceva richiesta della «Severe Disablement Allowance» (indennità per invalidità grave, in prosieguo: la «SDA»), di cui le autorità nazionali negavano la concessione, da un lato, sulla base del motivo formale secondo cui le autorità britanniche non sarebbero competenti a provvedere in merito, dall'altro, sulla base del rilievo sostanziale secondo cui la ricorrente non risponderebbe al requisito di dieci anni di residenza nell'arco dei 20 anni precedenti.

5. La ricorrente sostiene, invece, la competenza delle autorità britanniche sulla base del diritto comunitario. Inoltre, i periodi di residenza compiuti in un altro Stato membro non potrebbero, sempre secondo il diritto comunitario, non essere presi in considerazione.

6. Il giudice remittente chiede se l'art. 71, n. 1, lett. b), punto ii), del regolamento (CEE) n. 1408/71 trovi applicazione in una fattispecie quale quella della ricorrente (prima questione). In caso di risposta affermativa, chiede se l'istituzione competente sia quella dello Stato di svolgimento dell'attività lavorativa (art. 39, n. 1, del regolamento n. 1408/71) ovvero quella dello Stato di residenza [art. 39, n. 5, nel combinato disposto con l'art. 71, n. 1, lett. b), punto ii)] (seconda

* Lingua originale: l'inglese.

questione). Le questioni terza, quarta e quinta sono dirette ad accertare in qual misura possano essere presi in considerazione i periodi di residenza compiuti in un altro Stato membro ai fini della realizzazione dei presupposti di fatto assunti a fondamento della richiesta della prestazione di qua. Il giudice a quo chiede infine, nell'ipotesi in cui sia competente l'istituzione dello Stato in cui sia stata svolta l'attività lavorativa, quali siano gli obblighi dell'istituzione dello Stato di residenza, sotto il profilo della sussistenza sia di obblighi di cooperazione di carattere procedurale, sia di un'eventuale obbligo di anticipazione laddove sussista il diritto a determinate prestazioni (sesta questione).

7. Per quanto attiene al tenore delle questioni, ai dettagli in punto di fatto, al contesto normativo ed agli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza.

B — Osservazioni

8. La ricorrente, in quanto lavoratrice dipendente che, come cittadina britannica, ha svolto attività lavorativa in più di uno Stato membro, rientra senza dubbio nella sfera di applicazione *ratione personae* del regolamento n. 1408/71 (art. 2) ¹. Il capitolo 2 del titolo III disciplina le prestazioni in caso di invalidità, distinguendo tra prestazioni di *entità indipendente* dalla durata dei periodi di assicurazione (artt. 37-39) e prestazioni di entità dipendente dai periodi di assicurazione

o di residenza (artt. 40 e 41). Ai sensi dell'allegato IV, lett. A, del regolamento ², per il Belgio deve farsi riferimento alle «legislazioni relative al regime generale di invalidità» (lett. A) e per il Regno Unito alla «sezione 36 della legge del 1975 sulla sicurezza sociale (Social Security Act 1975)» quali prestazioni del primo gruppo ³. È quindi fuori discussione l'applicabilità della sezione 1 del capitolo relativo alle prestazioni per invalidità.

9. L'art. 39, intitolato «liquidazione delle prestazioni», indica l'istituzione competente. Ai sensi di tale articolo, competente è, in linea generale, l'istituzione dello Stato membro «la cui legislazione era applicabile al momento in cui è sopravvenuta l'inabilità al lavoro seguita da invalidità» ⁴. Laddove vi sia diritto ad una prestazione, tale ente è competente in via esclusiva a provvedere in merito ai sensi del regolamento (art. 39, n. 2). Solamente nell'ipotesi in cui non possa essere fatto valere alcun diritto nei confronti di tale istituzione — anche in considerazione del fatto che taluni elementi costitutivi del diritto stesso sono stati realizzati in un altro Stato membro (art. 38) — può farsi riferimento, in via sussidiaria, quale istituzione competente, ad un'altra istituzione (art. 39, n. 3). Tanto l'istituzione competente in via principale quanto quella competente in via sussidiaria sono entrambe istituzioni appartenenti ad un (precedente) Stato in cui è stata svolta attività lavorativa.

1 — Versione coordinata del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU C 325 del 10.12.1992, pag. 1).

2 — V. art. 37, n. 2.

3 — Testo introdotto con effetti retroattivi al 29 novembre 1984 dal regolamento n. 2195/91 (GU L 206 del 29.7.1991, pag. 2).

4 — Il corsivo è mio.

10. Una deroga, nel senso che l'istituzione competente è quella dello Stato di residenza, è contenuta nell'art. 39, n. 5, nel testo vigente all'epoca della controversia⁵. La ricorrente invoca tale disposizione. L'art. 39, n. 5, rinvia all'art. 71, n. 1, lett. a), punto ii), e alla lett. b), punto ii), prima frase. L'art. 71 costituisce a sua volta una norma speciale nel capitolo relativo alle prestazioni per i disoccupati. L'art. 71 costituisce una terza sezione autonoma intitolata «disoccupati che durante la loro prima occupazione risiedevano in uno Stato membro diverso dallo Stato competente».

11. Per effetto della norma generale contenuta nell'art. 13, n. 2, lett. a), lo Stato competente è quello in cui è stata svolta l'attività lavorativa. La sfera di applicazione *ratione personae* dell'art. 71 è quindi limitata a priori ai soggetti che, durante il periodo di svolgimento dell'attività lavorativa, abbiano risieduto, in qualunque forma, in un altro Stato membro. Il primo rinvio [art. 71, n. 1, lett. a), punto ii)] riguarda i lavoratori frontalieri ai sensi dell'art. 1, lett. b), del regolamento. La ricorrente non rientra certamente in tale categoria di lavoratori⁶. Essa sostiene, invece, di essere una lavoratrice ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. b), punto ii), prima frase, avendo fatto ritorno, in qualità di lavo-

ratrice dipendente non frontaliera, nel territorio dello Stato in cui originariamente risiedeva.

12. Tale interpretazione della norma de qua non tiene conto del fatto che lo Stato nel quale il lavoratore fa ritorno ai sensi della disposizione stessa debba costituire lo Stato di residenza già durante il periodo di occupazione. Che tale collegamento dovesse sussistere già durante il periodo di occupazione emerge dal tenore, dal contesto e dalla collocazione sistematica della disposizione. Altra questione riguarda l'individuazione delle circostanze date le quali si possa parlare di «residenza»⁷. Nessun argomento è stato comunque sollevato nel senso che la ricorrente avrebbe risieduto nel Regno Unito durante il periodo di svolgimento dell'attività lavorativa in Belgio.

13. L'interpretazione sopra esposta dell'art. 71 del regolamento è avvalorata dalla giurisprudenza. Nella sentenza di Paolo, la Corte ha dichiarato che la norma dell'art. 71, n. 1, lett. b), punto ii), deve essere interpretata restrittivamente⁸. Nella sentenza Guyot, la Corte ha affermato che l'art. 71 *non* può trovare applicazione nei confronti di un disoccupato che, durante l'ultimo periodo di occupazione, risiedeva nello Stato membro in cui aveva svolto attività lavorativa⁹. Nella causa Gray, infine, non è stato chiesto

5 — La disciplina contenuta nel n. 5 corrisponde ora a quella contenuta nel n. 6, primo capoverso, nel testo modificato dal regolamento n. 1248/92 (GU L 136 del 19.5.1992, pag. 7, entrato in vigore il 1° giugno 1992). Nel corso degli anni 1991 e 1992 sono state modificate le norme pertinenti sia a livello comunitario sia nell'ambito del diritto nazionale. A seguito di tali modifiche è stata concessa alla ricorrente, secondo quanto esposto dal rappresentante del Regno Unito, la SDA a decorrere dal 1992, ragion per cui si deve ritenere che la soluzione delle questioni pregiudiziali assuma rilevanza unicamente con riguardo alla situazione precedente.

6 — Né come lavoratrice frontaliera reale né come lavoratrice frontaliera fittizia, il che avrebbe eventualmente consentito l'applicabilità dell'art. 71, n. 1, lett. b), punto ii); v. sentenza 12 giugno 1986, causa I/85, *Miethe* (Racc. pag. 1837). Nella causa 76/76, di Paolo (sentenza 17 febbraio 1977, Racc. pag. 315), la Corte ha considerato fatto indice del mantenimento del luogo di residenza la circostanza che il dipendente avesse lasciato la famiglia nello Stato medesimo.

7 — Nella causa 236/87, *Bergemann* (sentenza 22 settembre 1988, Racc. 1988, pag. 5125), la ricorrente trasferiva la propria residenza, in costanza di un rapporto di lavoro, in un altro Stato membro. Successivamente non faceva più ritorno nello Stato di svolgimento dell'attività lavorativa, in quanto nelle ultime settimane del rapporto di lavoro si trovava per motivi di ferie in un paese diverso. Nella causa C-102/91, *Knoch* (sentenza 8 luglio 1992, Racc. pag. I-4341), la ricorrente aveva fatto regolarmente ritorno nello Stato di residenza per alcuni mesi, dopo aver svolto attività nel Regno Unito in qualità di lettrice di lingue straniere durante l'anno accademico.

8 — Sentenza 17 febbraio 1977, causa 76/76, di Paolo (Racc. pag. 315).

9 — Sentenza 11 ottobre 1984, causa 128/83, *Guyot* (Racc. pag. 3507).

espressamente alla Corte di pronunciarsi sull'applicabilità dell'art. 71, in quanto il giudice a quo ne aveva già escluso — in modo evidente, secondo la Corte — l'applicabilità¹⁰. Se la Corte avesse inteso fondarsi sulla erroneità di tale premessa, ne avrebbe certamente fatto menzione nella sentenza pronunciata nel procedimento pregiudiziale.

14. Atteso che la ricorrente non rientra, quindi, nella sfera di applicazione *ratione personae* dell'art. 71 del regolamento, non può invocare l'art. 39, n. 5, del regolamento medesimo. Ad essa si applica quindi la regola generale contenuta nell'art. 39, nn. 1 e 2, secondo la quale l'istituzione competente è quella del Belgio, Stato di ultima occupazione dell'interessata. Se, per motivi di qualsiasi genere — che non si ravvisano in questa sede — dovesse venir meno il diritto fatto valere nei confronti di tale istituzione, dovrebbe allora intervenire, ai sensi dell'art. 39, n. 3, del regolamento, l'istituzione del Regno Unito, quale istituzione di un precedente Stato in cui sia stata svolta attività lavorativa.

15. La prima questione sollevata dal giudice a quo deve essere quindi risolta in senso negativo. Le questioni seconda, terza e quarta riguardano l'applicabilità dell'art. 39, n. 5. In considerazione della soluzione sopra proposta non occorre procedere al loro esame.

16. Giuridicamente rilevante, anche nel caso in cui la competenza venga fondata

sull'art. 39, nn. 1 o 3, del regolamento, appare la questione relativa alla possibilità di prendere in considerazione periodi di residenza nell'ambito dell'art. 38, che il giudice remittente solleva nella quarta questione riproponendola in pari termini nella quinta, formulata espressamente nell'ipotesi di soluzione negativa della prima.

17. Secondo la versione dell'art. 38 del regolamento vigente al momento della presentazione della richiesta di sussidio per minorati fisici nel 1986, potevano essere espressamente presi in considerazione, per fondare la richiesta della prestazione, solamente quei *periodi assicurativi* compiuti sulla base della normativa di un altro Stato membro.

18. Secondo il governo del Regno Unito i periodi di residenza compiuti in un altro Stato membro non possono essere presi in considerazione. Le prestazioni potrebbero essere concesse solamente in presenza dei requisiti dettati dagli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri, ove nel Regno Unito viene richiesto un periodo minimo di residenza. La Commissione ritiene, invece, che i periodi di residenza compiuti in un altro Stato membro debbano essere presi in considerazione.

19. L'art. 38 del regolamento costituisce una norma diretta a garantire la validità dei presupposti per la concessione di una determinata prestazione assicurativa postulati dalla normativa di uno Stato membro, qualora tali presupposti si realizzino nell'ambito dell'ordinamento di un altro Stato membro. In tal senso l'art. 38 rappresenta la concretizzazione dell'art. 51, lett. a), del Trattato CEE, che afferma «il cumulo di tutti i

10 — Sentenza 8 aprile 1992, causa C-62/91, Gray (Racc. pag. I-2737). Il signor Gray, cittadino britannico, aveva vissuto e lavorato in Spagna per un periodo di quasi 20 anni. Tornato quindi nel Regno Unito, aveva fatto ivi richiesta del sussidio per la disoccupazione.

periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste».

20. In un sistema di tipo *non contributivo* non si fa normalmente riferimento al compimento di *periodi assicurativi* per far valere il diritto a prestazioni assicurative. Un'interpretazione restrittiva dell'art. 38 risulterebbe quindi priva di rilevanza pratica in caso di richiesta di prestazioni rivolta nei confronti di un sistema non contributivo. L'intervento del regolamento n. 1408/71 non farebbe sorgere alcun diritto in capo al richiedente. L'obiettivo dell'art. 51 del Trattato CEE e del regolamento n. 1408/71, emanato ai fini della sua attuazione, consistente nel considerare un lavoratore migrante come se avesse svolto attività lavorativa unicamente in un solo Stato membro, non sarebbe raggiunto se non si tenesse conto, in considerazione dell'esercizio della libertà di circolazione dei lavoratori, delle circostanze realizzate nell'ambito di un sistema di previdenza sociale di un altro Stato membro.

21. Una persona che, sulla base del proprio status, rientri nella sfera di applicazione *ratione personae* del regolamento n. 1408/71¹¹ (v. art. 2 del regolamento), dovrebbe, in linea di principio, poter far affidamento sul fatto che circostanze rilevanti ai fini previdenziali vengano riconosciute anche in un altro Stato membro. Per tale motivo riteniamo che periodi di residenza compiuti nell'ambito dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro debbano essere presi in considerazione anche nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro, qualora costituiscano il presupposto sul

quale si fondi il diritto ad una prestazione assicurativa. L'art. 38 deve essere interpretato, a nostro avviso, in modo estensivo, nel senso che meritano riconoscimento non solo i periodi *assicurativi*, bensì anche i periodi di *residenza* compiuti a parità di condizioni.

22. Le modifiche normative introdotte con i successivi regolamenti non si pongono in contrasto con tale conclusione:

A nostro parere, l'estensione dell'allegato VI del regolamento, rubrica L, nn. 17 e 18, per effetto dell'introduzione dell'art. 13, n. 2, lett. f)¹², ad opera del regolamento n. 2195/91¹³, non impedisce il riconoscimento dei periodi di residenza. L'estensione dell'allegato VI, rubrica L, per effetto dell'introduzione dell'indennità per invalidità grave¹⁴, chiarisce le conseguenze giuridiche derivanti dall'introduzione dell'art. 13, n. 2, lett. f).

23. Un eventuale diritto a prestazioni assicurative fatto valere in via sussidiaria dalla ricorrente nei confronti dell'istituzione competente del Regno Unito si fonderebbe sull'art. 39, n. 3, del regolamento. In tal caso

12 — Il detto articolo così recita: «la persona cui cessi di essere applicabile la legislazione di uno Stato membro senza che ad essa divenga applicabile la legislazione di un altro Stato membro in forza di una delle norme enunciate alle precedenti lettere o di una delle eccezioni o norme specifiche di cui agli artt. 14-17, è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, in conformità delle disposizioni di questa sola legislazione».

13 — GU 1991, L 206, pag. 2.

14 — V. 'considerando' n. 17.

11 — Non deve trattarsi necessariamente di un'attività professionale attiva.

troverebbe applicazione l'allegato VI, rubrica L, n. 17, lett. b). Tale disposizione così recita:

«(Il lavoratore subordinato o autonomo) (...) ha diritto all'equiparazione a periodi di presenza o di residenza nel Regno Unito di periodi di assicurazione maturati come lavoratore subordinato o autonomo nel territorio o sotto la legislazione di un altro Stato membro».

L'estensione del regolamento non si pone, a nostro parere, in contrasto con un analogo riconoscimento dei periodi di residenza già prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

24. Neanche l'introduzione del regolamento di modifica n. 1248/92 conduce a diversa soluzione¹⁵. Per effetto di tale novella, a decorrere dal 1° giugno 1992 sono espressamente presi in considerazione anche i periodi di residenza compiuti in altri Stati membri nell'ambito dell'art. 38. Nei 'considerando' del regolamento si afferma espressamente:

«occorre modificare gli artt. 38 e 45 del regolamento (CEE) n. 1408/71, *per chiarire* le norme in base alle quali vengono presi in considerazione i periodi di assicurazione o di residenza compiuti in due o più Stati membri in quanto lavoratori subordinati o autonomi e/o nel quadro di un regime generale e speciale»¹⁶.

25. Atteso che si parla di «chiarire» e non di una nuova disciplina né di una modifica o anche solo di una integrazione di quella preesistente, l'introduzione del detto regolamento di modifica non consente, a mio avviso, di trarre la conclusione opposta nel senso che per il periodo antecedente alla sua entrata in vigore i periodi di residenza non potessero essere presi in considerazione.

26. Occorre, infine, passare all'esame della sesta questione sollevata dal giudice remittente nell'ipotesi in cui sussista una competenza dell'istituzione belga ai sensi dell'art. 39, n. 1. Il giudice di rinvio chiede se sussistano eventuali obblighi dell'istituzione dello Stato di residenza, sotto il duplice profilo sia formale sia sostanziale. Muovendo dalla premessa che l'obbligo di corrispondere la prestazione incombe all'istituzione dello Stato in cui viene svolta l'attività lavorativa, non sussiste in capo all'istituzione dello Stato di residenza alcun obbligo di prestazione. Per quanto attiene alle prestazioni per invalidità, non è prevista alcuna ripartizione dell'obbligo di prestazione tra Stato competente e Stato di residenza, come previsto invece, ad esempio, nel capitolo relativo alle prestazioni per malattia e maternità, con conseguente diritto delle istituzioni a reciproci rimborsi.

27. Per quanto attiene, invece, ai criteri di forma relativi alla presentazione delle richieste di prestazioni, sono state emanate disposizioni dirette a rendere più facile per l'interessato la presentazione stessa e, al tempo stesso, a vincolare le istituzioni degli Stati membri. Così l'art. 86 nel regolamento n. 1408/71 prevede, ad esempio, la possibilità di *presentare una richiesta di prestazioni* presso l'istituzione di un altro Stato membro in luogo dello Stato competente con effetto interruttivo della prescrizione. L'art. 35 del regolamento (CEE) n. 574/72 contiene,

¹⁵ — GU L 136 del 19.5.1992, pag. 7.

¹⁶ — V. il quarto 'considerando'.

invece, una disposizione particolare relativa alle richieste di prestazioni per invalidità. Ai sensi di tale disposizione, la richiesta può essere presentata presso la relativa istituzione dello Stato di residenza. Questa è quindi responsabile della trasmissione della richiesta stessa all'istituzione competente.

28. Le dette norme procedurali fissano *garanzie minime* che le istituzioni degli Stati membri devono assicurare. Nulla vieta agli

Stati membri di stabilire garanzie più severe al fine di facilitare agli interessati la presentazione delle richieste. Proprio nel caso di prestazioni per invalidità si può immaginare un obbligo di assistenza da parte delle autorità dello Stato di residenza, in quanto l'iter della richiesta di prestazioni in un altro Stato membro, già oneroso di per sé, risulta ben più difficile per una persona minorata. I regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 non consentono peraltro di concludere nel senso dell'esistenza di un siffatto obbligo espressamente dettato dalla normativa comunitaria.

C — Conclusioni

29. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco di risolvere le questioni pregiudiziali nei termini seguenti:

- «1) L'art. 71, n. 1, lett. b), punto ii), prima frase, del regolamento n. 1408/71 non si applica nei confronti di un lavoratore che trasferisca la propria residenza in un altro Stato membro successivamente alla conclusione della propria attività lavorativa.
- 2) L'istituzione competente di uno Stato membro deve riconoscere i periodi di residenza compiuti in un altro Stato membro da un soggetto rientrante nella sfera di applicazione *ratione personae* del regolamento, equiparandoli ai periodi di residenza compiuti nel territorio dello Stato membro competente.
- 3) L'interessato può utilmente presentare la richiesta di prestazioni, interrompendo così il termine di prescrizione, presso l'ente dello Stato di residenza, il quale sarà responsabile della trasmissione della richiesta stessa all'istituzione competente. Non sussiste un obbligo dell'istituzione dello Stato di residenza a corrispondere le prestazioni richieste».