CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 24 ottobre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il presente quesito pregiudiziale verte sulla delimitazione del rispettivo campo di applicazione degli articoli 19 e 25 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 [1], in relazione ad un caso di specie che si caratterizza per le seguenti peculiarità. La sig. ra Twomey, cittadina britannica, dopo aver lavorato, e risieduto, per un certo periodo nel Regno Unito, terminato il suo rapporto di lavoro, si è trasferita — sembrerebbe per ragioni eminentemente personali — nella Repubblica d'Irlanda, ove ha da allora in poi risieduto, senza intraprendere alcuna attività lavorativa.

Alcuni mesi dopo il suo trasferimento in Irlanda, alla sig. ra Twomey — all'epoca poco più che ventenne — è stato certificato uno stato di inabilità dovuto a dolori lombari.

La sig. ra Twomey si è allora rivolta all'autorità sanitaria britannica per ottenere una prestazione di malattia in denaro prevista dalla legislazione di quel paese. La sua istanza è stata però respinta in applicazione delle disposizioni della Section 82, n. 5, del Social Security Act, del 1975, che prevede la decadenza dal diritto a tali prestazioni qualora il richiedente sia « *assente* dalla Gran Bretagna ».

È pacifico — e va sottolineato — che nella fattispecie l'interessata non si era iscritta all'ufficio di collocamento britannico dopo la cessazione del suo rapporto di lavoro, ma che, ciononostante, qualora si fosse trovata sul territorio nazionale, avrebbe egualmente beneficiato del sussidio di malattia: l'unico motivo che ha determinato la decadenza dal diritto maturato in virtù della sua affiliazione al regime previdenziale del paese di occupazione è stato quindi il trasferimento di residenza in un altro Stato membro.

2. In presenza di questo quadro fattuale, il giudice nazionale si rivolge alla Corte chiedendole in sostanza di pronunciarsi sulla opponibilità all'interessata della condizione di territorialità, cui la Section 82, n. 5, del Social Security Act subordina il godimento della prestazione di malattia richiesta. In particolare, il giudice a quo chiede se un'ipotesi come quella appena descritta sia regolata dalle disposizioni dell'art. 19 ovvero dell'art. 25 del regolamento 1408/71.

3. Al riguardo, il Chief Adjudication Officer e la Commisione hanno manifestato punti di vista radicalmente divergenti. Il primo sostiene che solo l'art. 25 viene in rilievo ai fini della disciplina della fattispecie e che tale norma giustifica la clausola di residenza prescritta dalla legislazione litigiosa.

La Commissione, per contro, esclude la rilevanza dell'art. 25 ed afferma che la presente

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio, del 14 giugno 1971, n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1971, L 149, pag. 2).

ipotesi rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione dell'art. 19, il che implicherebbe il diritto dell'interessata di « esportare », nel paese ove si è trasferita, la prestazione prevista dalla normativa britannica.

4. Venendo all'esame della questione, va anzitutto precisato che l'art. 25, concernente specificamente i disoccupati e loro familiari, prevede in materia di prestazioni di malattia un regime essenzialmente modellato su quello delle prestazioni di disoccupazione di cui agli articoli 69 e 71 del regolamento 1408/71.

Ratione personae, infatti, l'art. 25 riguarda soltanto i disoccupati cui si applicano le disposizioni dell'art. 69 o dell'art. 71 e dunque i disoccupati che o si recano in uno Stato membro diverso da quello competente per cercarvi occupazione, o che, durante la loro ultima occupazione, risiedevano in uno Stato membro diverso dallo Stato competente.

Quanto al suo contenuto, la norma — come si diceva — sottopone le prestazioni di malattia a regole sostanzialmente parallele a quelle disposte per le relative prestazioni di disoccupazione. Così, il disoccupato che si reca in un altro Stato membro per cercarvi lavoro e che, conformemente all'art. 69, conserva, per tre mesi, il diritto ad indennità di disoccupazione da parte dello Stato competente (Stato di ultima occupazione), potrà, ai sensi dell'art. 25, beneficiare, negli stessi limiti temporali, di prestazioni di malattia, sia in natura (erogate dall'istituzione dello Stato in cui si è recato, per conto dell'istituzione competente), sia in denaro (erogate, in linea di principio, dall'istituzione competente). Analogamente, il disoccupato che, durante l'ultima occupazione, risiedeva in uno Stato diverso da quello competente (Stato di occupazione) e che, in virtù dell'art. 71, n. 1, lett. a), punto ii), ovvero lett. b), punto ii), beneficia di prestazioni di disoccupazione del paese di residenza, beneficierà, egualmente, di prestazioni di malattia (in natura e in denaro) secondo la legislazione del paese in cui risiede.

5. Se si tiene conto di questi elementi, mi sembra che la sfera di applicazione dell'art. 25 possa essere definita in termini abbastanza precisi. Quest'ultimo è infatti concepito per disciplinare l'ipotesi di prestazioni di malattia richieste da soggetti che sono affiliati ad un regime di disoccupazione, che sono dunque iscritti presso l'ufficio del lavoro e che beneficiano delle relative prestazioni.

L'art. 25, dunque, concerne precipuamente le prestazioni di malattia che trovano il loro titolo proprio nell'affiliazione ad un regime di disoccupazione e di cui un soggetto in tanto può beneficiare in quanto iscritto presso il competente ufficio di collocamento. All'occorrenza, poi, l'art. 25 potrebbe anche trovare applicazione in relazione a prestazioni di malattia che trovino il loro titolo in un altro regime assicurativo pubblico, ma che siano comunque richieste da un soggetto che è al tempo stesso titolare di prestazioni di disoccupazione. Nell'uno e nell'altro caso, però, come dianzi rilevato, il presupposto fondamentale perché l'art. 25 venga in rilievo ai fini della disciplina di un determinato rapporto è che le prestazioni di malattia di cui trattasi vengano richieste da un soggetto che beneficia contestualmente di prestazioni di disoccupazione. Ove tale presupposto non sussista, infatti, l'applicazione dell'art. 25 appare del tutto incongrua dal punto di vista logico, dal momento che non avrebbe senso richiamarsi ad una tale disposizione, che mira a istituire un regime

coerente fra prestazioni di malattia e prestazioni di disoccupazione, in un'ipotesi in cui il richiedente, non essendo iscritto come disoccupato, non gode di alcuna prestazione di disoccupazione.

Ora, nel caso di specie, si tratta appunto di persona che non è affiliata ad alcun regime di disoccupazione e che non gode quindi di alcuna prestazione. Il ricorso all'art. 25 appare pertanto del tutto inconferente.

6. Ciò stabilito, resta allora da chiedersi se, nell'ipotesi particolare che ci occupa, la richiedente non possa utilmente invocare le disposizioni dell'art. 19 del regolamento per opporsi all'applicazione della clausola di residenza prevista dalla normativa nazionale litigiosa.

Ricordiamo, al riguardo, che, come risulta dall'ordinanza di rinvio, la sig. ra Twomey fonda il suo diritto al sussidio di malattia non sulla sua qualità di disoccupata, bensì esclusivamente sulla sua precedente affiliazione al regime previdenziale previsto per i lavoratori subordinati. Ricordiamo altresì, ancora una volta, che l'interessata rispondeva a tutti i requisiti prescritti dalla legislazione nazionale per la costituzione del diritto al sussidio in questione: è solo a cagione del suo trasferimento in Irlanda che la sig. ra Twomey è venuta a perdere tale diritto.

Tanto precisato, va rilevato che l'art. 19 riguarda le prestazioni di malattia richieste da un « lavoratore » che risiede nel territorio di uno Stato membro diverso dallo Stato competente. La questione che si pone nella specie è dunque la seguente: l'art. 19 può essere invocato soltanto da un lavoratore in attività o anche da chi, come appunto la richiedente, si trova momentaneamente senza occupazione?

Al quesito credo si possa rispondere agevolmente in senso affermativo, tenuto conto degli elementi seguenti.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71, la nozione di lavoratore è definita esclusivamente in base all'affiliazione del soggetto ad un regime assicurativo e non all'esercizio attuale di un'attività lavorativa.

In secondo luogo, la giurisprudenza della Corte è risolutamente orientata in tal senso. Già nella sentenza Pierick[2] si afferma che:

« Il regolamento n. 1408/71 definisce all'art. 1, lett. a), la nozione di « lavoratore » comprendendovi qualsiasi persona obbligatoriamente o volontariamente affiliata ad uno dei regimi previdenziali contemplati ai commi i), ii) ed iii) della suddetta disposizione. Una siffatta definizione, enunciata " ai fini dell'applicazione del presente regolamento ", ha portata generale e comprende, alla luce di questa considerazione, qualsiasi persona che, esercitando o no un'attività lavorativa, possieda la qualità di assicurato in forza della legislazione previdenziale d'uno o più Stati membri. Ne consegue che i titolari d'una pensione o d'una rendita spettanti in forza della legislazione d'uno o più Stati membri, anche se non

2 — Sentenza 31.5.1979, causa 182/79, Racc. pag. 1977.

esercitano un'attività lavorativa, rientrano, in ragione della loro affiliazione ad un regime previdenziale, nella sfera d'applicazione delle disposizioni del regolamento relative ai " lavoratori ", a meno che non costituiscano oggetto di disposizioni specificamente adottate per essi ».

Analogamente, in Walsh [3] la Corte rileva che:

« da talune disposizioni del regolamento n. 1408/71 risulta che esso si applica a determinati gruppi di persone che, al momento del verificarsi del rischio, non possedevano lo status di " lavoratore subordinato " ai sensi del diritto del lavoro. Sarebbe contrario allo spirito delle disposizioni in parola ed a uno degli scopi esenziali del regolamento, quale quello di assicurare ai lavoratori che si spostano all'interno della Comunità i diritti ed i vantaggi acquisiti, l'escludere dal campo d'applicazione del regolamento — dando un'interpretazione restrittiva della definizione del termine " lavoratore " — qualsiasi altro caso in cui, secondo la legislazione di cui si tratta, l'assicurazione continui a coprire i rischi dell'assicurato, pur non essendo questi più tenuto a versare contributi ».

Indicazioni nello stesso senso si rinvengono altresì nella successiva sentenza Coppola [4].

7. Tenuto conto di quest'interpretazione lata della nozione di lavoratore fornita dalla giurisprudenza, mi sembra che nella specie si debba ammettere che il sussidio di malattia controverso sia disciplinato dall'art. 19 del regolamento n. 1408/71. I precedenti citati dimostrano infatti — contrariamente a quanto sostenuto dal Chief Adjudication Officer — che, ai fini dell'applicazione dell'art. 19, non è necessario che il rischio si sia verificato quando il lavoratore era ancora in attività; basta, in effetti, che, al momento in cui la malattia insorge, l'interessato, ancorché privo di occupazione, risulti coperto in virtù del regime assicurativo dello Stato competente.

Inoltre, va del pari considerato che l'interpretazione dell'art. 19 qui sostenuta è — come giustamente rilevato dalla Commissione — coerente con il fondamentale principio della conservazione dei diritti acquisiti, che tende ad evitare che il lavoratore migrante, in ragione dell'esercizio della libertà di circolazione, venga a perdere o veda comunque pregiudicati benefici previdenziali riconosciutigli dalla legislazione di uno Stato membro [5]. Principio che, per l'importanza che assume ai fini della piena tutela di una delle libertà fondamentali previste dal trattato, deve essere garantito nella più ampia misura possibile e funge pertanto da fondamentale punto di riferimento nella definizione della portata delle disposizioni del regolamento n. 1408/71.

Ora, l'applicazione dell'art. 19 nel caso di specie non ha altra conseguenza se non quella di permettere all'interessata di « esportare » la prestazione di malattia riconosciutagli dalla legislazione dello Stato competente, evitando appunto, in piena sintonia con gli scopi essenziali del regolamento, che il diritto a prestazione maturato in virtù della sua affiliazione al regime assicurativo pubblico venga a decadere per il *solo* fatto del trasferimento da uno Stato membro all'altro.

3 — Sentenza 22.5.1980, causa 143/79, Racc. pag. 1639.

4 — Sentenza 12.1.1983, causa 150/82, Racc. pag. 43.

5 — V. da ultimo sentenza 4 ottobre 1991, Paraschi, causa 349/87, Racc. pag. I-4501, punto 22 della motivazione.

8. Per completezza, infine, si deve dar conto di due obiezioni sollevate dal Chief Adjudication Officer nei riguardi della soluzione qui prospettata.

In primo luogo, questi ha sostenuto che l'art. 19 sarebbe applicabile solo qualora il trasferimento di residenza dallo Stato competente verso altro Stato membro si verifichi *durante* il rapporto di lavoro e non — come nella fattispecie — dopo la cessazione dello stesso. In secondo luogo, ha affermato che l'applicazione dell'art. 19 nel caso di un lavoratore privo di occupazione risulterebbe inconciliabile con l'esistenza nel regolamento di una disposizione *ad hoc* per i disoccupati, quale l'art. 25.

Ora, quanto alla prima obiezione è agevole rilevare che la lettura restrittiva dell'art. 19 formulata dal Chief Adjudication Officer non appare assolutamente giustificata sul piano testuale e sistematico. Ove infatti il regolamento n. 1408/71 ha inteso prescrivere che la differenza fra Stato competente e Stato di residenza deve sussistere *durante* il rapporto di lavoro, lo ha stabilito espressamente. Una precisazione al riguardo si rinviene appunto nel già citato art. 71, mentre alcun espresso riferimento figura nel testo dell'art. 19. D'altra parte, oltre che priva di supporto sul piano testuale, una simile limitazione della portata dell'art. 19 appare comunque immotivata ed incoerente rispetto alla finalità di garantire un'estesa protezione dei diritti acquisiti dei lavoratori migranti.

Quanto alla seconda obiezione, questa mi sembra del pari infondata. L'art. 25 infatti, e solo l'art. 25, è pertinente nei casi in cui la prestazione di malattia venga richiesta da un soggetto che contestualmente beneficia di prestazioni di disoccupazione. Per converso, l'art. 19 resta applicabile nell'ipotesi, che peraltro appare rivestire importanza piuttosto marginale, in cui la prestazione di malattia venga richiesta da un soggetto privo di lavoro, ma che non risulti affiliato ad alcun regime di disoccupazione. In questa seconda ipotesi, come si è detto, l'applicazione dell'art. 19 eviterà che in virtù di clausole di residenza del tipo di quella prevista dalla normativa litigiosa, un soggetto, che in virtù della legislazione dello Stato competente ha acquisito un diritto a prestazione di malattia, abbia a perderlo esclusivamente in ragione del suo trasferimento in altro Stato membro.

9. Alla luce di tali considerazioni, propongo di rispondere come segue al giudice nazionale:

« Qualora in virtù della legislazione di uno Stato membro un soggetto abbia diritto ad una prestazione di malattia in denaro, dopo la cessazione del rapporto di lavoro e pur non essendo affiliato a un regime di disoccupazione, l'art. 19 del regolamento 1408/71 si oppone all'applicazione di una clausola di residenza, quale quella prevista dalla normativa litigiosa, che comporti la decadenza dal diritto alla prestazione suddetta esclusivamente in ragione del trasferimento del richiedente in uno Stato membro diverso dallo Stato competente ».