KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
RUIZ-JARABO COLOMER
ippreżentati fil-15 ta' Mejju 2008 [1]

I — Introduzzjoni

1. Xi kultant il-bniedem joħloq kategoriji li jeżistu biss fid-dinja tal-ideat. Madankollu, jekk il-kategoriji jaqbdu l-għeruq u juru li għandhom ħajja proprja tagħhom, iqum ir-riskju li jinbdew diskussjonijiet li ma jwasslu għal imkien. Dan ir-riżultat ikun partikolarment drammatiku meta dawn il-kategoriji jkollhom portata essenzjalment prattika, kif huwa l-każ fil-qasam tad-dritt.

2. F'din il-kawża, il-Verwaltungsgerichtshof Awstrijaka turi dubju li, minnu nnifsu, ma jsib l-ebda risposta korretta. Il-Qorti tal-Ġustizzja hija b'hekk mitluba li ssib is-soluzzjoni *l-iktar korretta*, anki jekk ma tkunx *l-unika soluzzjoni vijabbli*; hija tirrigwarda benefiċċju soċjali li l-klassifikazzjoni tiegħu taħt ir-Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 1408/71, tal-14 ta' Ġunju 1971 [2], tippermetti żewġ risposti possibbli, it-tnejn li huma konvinċenti; iżda d-dilemma tinsab, mhux fil-klassifikazzjoni speċifika, iżda fl-għan segwit mid-dritt Komunitarju, li huwa profondament marbut mal-ħolqien taċ-ċittadinanza tal-Unjoni, li l-kontenut tagħha ġie żviluppat fil-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja.

3. Bħalma kien ħass il-prinċep Hamlet, l-ewwel eżistenzjalist fl-epoka moderna, id-differenza bejn li tkun u ma tkunx hija fantasija pura [3]. Konsegwentement, għandna nkunu estremament rigorużi sabiex tiġi żviluppata proposta ġusta u konformi mad-dritt.

1 — Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

2 — Regolament dwar l-applikazzjoni tal-iskemi tas-Sigurtà Soċjali għall-persuni impjegati, għall-persuni li jaħdmu għal rashom u għall-membri tal-familji tagħhom li jiċċaqilqu fil-Komunità, fil-verżjoni tiegħu emendat u aġġornat bir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 118/97, tat-2 ta' Diċembru 1996 (ĠU 1997, L 28, p. 1).

3 — L-idea li ma teżistix verità assoluta, iżda biss verità relattiva, ġejja mis-sofisti, li kienu jiddefendu l-impossibbiltà li tiġi ppercepita r-realtà permezz tas-sensi, dan peress li kull wieħed mis-sensi jinterpreta d-dinja b'mod differenti. Dan id-diżappunt fir-rigward tal-verità jispjega l-monologu magħruf sew tal-prinċep Hamlet, fejn huwa jafferma li d-differenza bejn li tkun u li ma tkunx toħroġ millimaġinazzjoni individwali (M. Rosenberg, *The Masks of Hamlet*, Associated University Presses, Londra, 1992, p. 65 sa 82).

II — Il-fatti u l-proċedura prinċipali

4. Jörn Petersen, li huwa ċittadin Ewropew ta' nazzjonalità Ġermaniża, kien jaħdem bħala impjegat fl-Awstrija, li huwa l-pajjiż fejn kien residenti. F'April 2000, huwa ppreżenta quddiem il-Pensionsversicherungsanstalt (il-korp tal-assigurazzjoni għall-pensjoni) Awstrijak talba għall-pensjoni tal-inkapaċità għax-xogħol, li ġiet miċħuda, u għaldaqstant huwa ppreżenta rikors quddiem il-qrati. Waqt il-proċediment ġudizzjarju, l-Arbeitsmarktservice (l-Uffiċċju tal-Impjieg) ta ħlas bil-quddiem lil Petersen fuq il-benefiċċju tal-qgħad skont l-Artikolu 23 tal-Arbeitslosenversicherungsgesetz tal-1977 (il-liġi dwar l-assigurazzjoni għall-qgħad, iktar'il quddiem l-"AIVG"). B'dan il-benefiċċju, il-liġi Awstrijaka tippermetti li jiġi ggarantit dħul minimu għall-persuni li jitolbu pensjoni tal-invalidità meta huma jkunu bla impjieg, matul it-tul taż-żmien tal-proċedura.

5. Wara li kien ingħata l-ħlas bil-quddiem, Petersen informa lill-awtoritajiet Awstrijaki bl-intenzjoni tiegħu li jistabbilixxi ruħu fir-Repubblika Federali tal-Ġermanja, bit-tama li l-benefiċċju ma jiġix sospiż jew mibdul. Iżda, fit-28 ta' Ottubru 2003, l-amministrazzjoni rtirat il-benefiċċju, filwaqt li allegat li huwa kien biddel ir-residenza tiegħu. Għal darba oħra, Petersen ressaq kawża quddiem il-qrati kontra din id-deċiżjoni, billi ppreżenta rikors li ta lok għal din id-domanda preliminari.

III — Il-kuntest ġuridiku

A — *Il-leġiżlazzjoni Komunitarja*

6. Fil-kawża li ntbagħtet quddiemna mill-qorti tar-rinviju Awstrijaka, ġie rtirat il-benefiċċju soċjali li ħaddiem li ttrasferixxa r-residenza tiegħu fi Stat membru ieħor, f'dan il-każ il-Ġermanja, kien jirċievi fl-Awstrija, fejn huwa kien eżegwixxa l-karriera professjonali tiegħu. Konsegwentement, id-domanda preliminari tirrigwarda l-moviment liberu tal-persuni, u b'mod iktar speċifiku l-moviment liberu tal-ħaddiema impjegati. Għaldaqstant jeħtieġ li, l-ewwel nett, jiġu mfakkra d-dispożizzjonijiet rilevanti tat-Trattat KE:

"*Artikolu 17*

1. Qed tiġi stabbilita ċ-Ċittadinanza ta' l-Unjoni. Kull persuna li għandha ċ-ċittadinanza ta' Stat Membru għandha tkun ċittadin ta' l-Unjoni. Iċ-Ċittadinanza ta' l-Unjoni għandha tikkumplimenta u mhux tissostitwixxi iċ-ċittadinanza nazzjonali.

2. Iċ-ċittadini ta' l-Unjoni għandhom igawdu d-drittijiet mogħtija minn dan it-Trattat u jkunu marbutin bid-dmirijiet imposti minnu.

Artikolu 18

1. Kull ċittadin ta' l-Unjoni għandu d-dritt li jmur minn post għal ieħor u li joqgħod liberament fit-territorju ta' l-Istati Membri, salvi l-limitazzjonijiet u l-kondizzjonijiet stabbiliti f'dan it-Trattat u d-disposizzjonijiet meħuda biex dan jitwettaq.

[…]

Artikolu 39

1. Għandu jkun żgurat il-moviment liberu tal-ħaddiema fi ħdan il-Komunità.

2. Dan jimplika l-abolizzjoni ta' kull diskriminazzjoni minħabba ċittadinanza bejn il-ħaddiema ta' l-Istati Membri dwar l-impjieg, il-paga u l-kondizzjonijiet l-oħra tax-xogħol.

3. Għandu jinkludi d-dritt, bla ħsara għal-limitazzjonijiet gustifikati minħabba ordni pubbliku, sigurta' pubblika u saħħa pubblika:

a) li jaċċetta offerti ta' impjieg li jkunu saru,

b) li jispostja ruħu liberament għal dan l-iskop fit-territorju ta' l-Istati Membri,

ċ) li joqgħod f'kull Stat Membru sabiex jaħdem f'impjieg skond il-liġijiet, regolamenti u regoli amministrattivi li jirregolaw l-impjieg tal-ħaddiema ta' dak l-Istat,

d) li jgħix fit-territorju ta' Stat Membru wara li jkun okkupa impjieg hemm, bil-kondizzjonijiet li l-applikazzjoni tagħhom għandha tkun soġġetta għal regolamenti li għandhom jiġu stabbiliti mill-Kummissjoni,

[…]

Artikolu 42

Il-Kunsill għandu, waqt li jaġixxi skond il-proċedura msemmija fl-Artikolu 251, jadotta dawk il-miżuri fil-qasam ta' sigurtà soċjali li jkunu meħtieġa biex jipprovdi l-libertà tal-moviment għal-ħaddiema; għal dan l-iskop, għandu jagħmel arranġamenti biex jassigura lill-ħaddiema emigranti u lid-dipendenti tagħhom:

a) l-aggregazzjoni, għall-fini li wieħed jakkwista jew iżomm id-dritt għall-benefiċċju u fil-kalkolu ta' l-ammont tal-benefiċċju, tal-perijodi kollha li hu meħud kont tagħhom skond il-liġijiet tad-diversi pajjiżi;

b) il-pagament tal-benefiċċju lil persuni residenti fit-territorji ta' l-Istati Membri.

[…]"

7. Ir-regoli tad-dritt sekondarju li għalihom jirreferi l-Artikolu 42 KE jinsabu prinċipalment fir-Regolament Nru 1408/71 [4], u b'mod iktar partikolari taħt l-Artikoli 4, 10 u 69:

"*Artikolu 4*

1. Dan ir-Regolament jkun japplika għal-leġislazzjoni kollha li tikkonċerna l-friegħi segwenti tas-sigurtà soċjali:

[…]

b) il-benefiċċji ta' l-invalidità, inklużi dawk intenzjonati għall-manteniment u l-miljorament tal-kapaċità tal-qliegħ;

[…]

4 — Dan ir-regolament ġie ssostitwit bir-Regolament (KE) Nru 883/2004 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-29 ta' April 2004, dwar il-kordinazzjoni ta' sistemi ta' sigurtà soċjali (ĠU L 166, p. 1).

e) benefiċċji fejn jidħlu inċidenti fuq ix-xogħol u mard okkupazzjonali;	[…]
	Artikolu 69
[…]	
g) benefiċċji tal-qgħad;	1. Persuna impjegata jew li taħdem għal rasha li hija impjegata kompletament u li tissodisfa l-kondizzjonijiet tal-leġislazzjoni ta' Stat Membru għall-intitolar tal-benefiċċji u li tmur f'wieħed jew f'iktar Stati Membri biex tfittex impjieg hemm iżżomm l-intitolar għal tali benefiċċji taħt il-kondizzjonijiet li ġejjin u fil-limiti segwenti:
[…].	a) Qabel it-tluq tagħha, din trid tkun ireġistrata bħala persuna li qiegħda tfittex ix-xogħol u li tkun baqgħet għad-dispożizzjoni tas-servizzi ta' l-impjiegi ta' l-Istat kompetenti għal ta' l-inqas erba' ġimgħat wara li tkun spiċċat bla xogħol, madanakollu, is-servizzi kompetenti jew l-istituzzjonijiet jistgħu jawtorizzaw it-tluq tagħha qabel ma jkun għalaq tali żmien.
Artikolu 10	
Barra fejn hu pprovdut mod ieħor f'dan ir-Regolament il-benefiċċji għall-invalidità, għax-xjuħija u għall-ħlas tas-superstiti, il-pensjoni għall-inċidenti fuq ix-xogħol jew għall-mard u l-mewt okkupazzjonali akkwistati taħt il-leġislazzjoni ta' wieħed jew iktar Stati Membri ma jkunu suġġetti għall-ebda tnaqqis, modifika, sospensjoni, tneħħija jew konfiska minħabba l-fatt li r-reċipjent jabita fit-territorju ta' Stat membru għajr dak li fih tinsab l-istituzzjoni responsabbli għall-ħlas.	b) Trid tirreġistra bħala persuna li qiegħda tfittex ix-xogħol mas-servizzi ta' l-impjiegi ta' kull Stat Membru li fih tmur u tkun suġġetta għall-proċeduri ta' komtroll organizzati hemmhekk. Din il-kondizzjoni titqies bħala sodisfatta għall-perjodu ta' qabel ir-reġistrazzjoni kemm-il darba l-persuna kkonċernata tkun irreġistrat fi żmien sebat ijiem

mid-data li spiċċat tkun disponibbli għas-servizzi ta' l-impjiegi ta' l-Istat li tkun ħalliet. F'każijiet eċċezzjonali, dan il-perjodu jista' jkun estiż mis-servizzi kompetenti jew istituzzjonijiet.

ċ) L-intitolar għall-benefiċċji jkompli għall-perjodu massimu ta' tliet xhur mid-data minn meta l-persuna kkonċernata tieqaf tkun disponibbli għas-servizzi ta' l-impjiegi ta' l-Istat li ħelliet, basta li l-perjodu tal-benefiċċji ma jeċċedix dak tal-benefiċċji li kienet intitolata għalihom taħt il-leġislazzjoni ta' dak l-Istat. Fil-każ ta' ħaddiem staġġjonali tali perjodu, barra minn hekk, ikun limitat għall-perjodu li jifdal sa tmiem l-istaġun li għalih kien imqabbad biex jaħdem.

[…]"

B — *Il-leġiżlazzjoni nazzjonali*

8. Il-benefiċċju soċjali inkwistjoni f'din il-kawża huwa previst mill-AIVG, b'mod partikolari taħt l-Artikoli 7, 16 u 23.

"*Artikolu 7*

1. Għandu dritt għall-benefiċċji tal-qgħad kull min

1) iżomm ruħu disponibbli għall-servizzi tax-xogħol;

2) jissodisfa l-kundizzjonijiet ta' perijodu ta' eliġibbiltà, u

3) ikun għadu ma qabiżx il-perijodu massimu għall-għoti tal-benefiċċju.

2. Persuna hija disponibbli għas-servizzi tax-xogħol meta hija kapaċi u għandha d-dritt li jkollha impjieg (subparagrafu 3), u hija idonea għax-xogħol (Artikolu 8), għandha r-rieda li taħdem (Artikolu 9) u fil-preżent tinsab qiegħda (Artikolu 12).

[…].

4. Il-persuni bla xogħol li jkunu bbenefikaw minn miżuri ta' integrazzjoni mill-ġdid, li jkunu laħqu l-għan ta' dawn il-miżuri [Artikolu 300(1) u (3) ta' l-Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, kodiċi tas-sigurtà soċjali, iktar'il quddiem l-"ASVG"] u li jkunu kkompletaw il-perijodu ta' eliġibbiltà meħtieġ skont din il-miżura, huma eżentati mill-kundizzjoni rigward l-idoneità.

[…]

Artikolu 16

1. Id-dritt għall-benefiċċji tal-qgħad jiġi sospiż matul

[…]

g) ir-residenza barra mill-pajjiż, sa fejn is-subparagrafu 3 jew id-dispożizzjonijiet ibbażati fuq konvenzjonijiet internazzjonali mhumiex applikabbli;

[…]

3) Fuq talba tal-persuna qiegħda, is-sospensjoni tal-benefiċċju tal-qgħad skont is-subparagrafu 1(g) titneħħa, fil-każ ta' ċirkustanzi eċċezzjonali, u dan wara li jinstema' l-kunsill reġjonali, għal perijodu ta' mhux iktar minn tliet xhur matul il-perijodu ta' intitolament għall-benefiċċji (Artikolu 18). Ċirkustanzi eċċezzjonali huma dawk intiżi sabiex iġibu fi tmiem il-perijodu tal-qgħad, b'mod partikolari meta l-persuna qiegħda toħroġ barra mill-pajjiż bil-għan li tfittex impjieg hemmhekk jew sabiex tippreżenta ruħha quddiem persuna li tħaddem jew sabiex tmur għal taħriġ hemmhekk, jew ċirkustanzi dovuti għal raġunijiet relatati mal-familja.

[…]"

"*Artikolu 23*

1. Il-persuni qiegħda li jkunu talbu l-għoti

1) ta' benefiċċju għal tnaqqis fil-kapaċità għax-xogħol jew invalidità jew benefiċċju provviżorju skont l-iskema legali ta'

assigurazzjoni għall-pensjoni jew tal-assigurazzjoni kontra l-inċidenti, jew

2) ta' benefiċċju, kemm taħt l-assigurazzjoni għall-anzjanità tal-iskema ġenerali ta' assigurazzjoni soċjali, jiġifieri taħt il-kodiċi tas-sigurtà soċjali, kemm taħt l-iskema ta' assigurazzjoni soċjali tal-kummerċjanti jew tal-bdiewa, kif ukoll pensjoni speċjali skont il-liġi tax-xogħol bil-lejl,

jistgħu jibbenefikaw min benefiċċju tal-qgħad jew għajnuna ta' urġenza fil-forma ta' ħlas bil-quddiem, sakemm tingħata deċiżjoni dwar it-talba tagħhom għal dawn il-benefiċċji.

2. Għall-għoti ta' ħlas bil-quddiem fuq il-benefiċċju tal-qgħad jew l- għajnuna ta' urġenza, huwa meħtieġ li

1) minbarra l-kundizzjonijiet ta' kapaċità għax-xogħol, ta' rieda għax-xogħol u ta' disponibbiltà msemmija fl-Artikolu 7(3)(1), jiġu sodisfatti l-kundizzjonijiet l-oħrajn għall-għoti tad-dritt għal dawn il-benefiċċji,

2) fid-dawl taċ-ċirkustanzi eżistenti, l-għoti tal-benefiċċji taħt l-assigurazzjoni soċjali jidher probabbli, u

3) fil-każ tal-punt 2 tas-subparagrafu 1, l-istituzzjoni tal-assigurazzjoni għall-pensjoni tkun ħarġet ċertifikat fejn tgħid li huwa probabbli li mhux ser ikun possibbli li tittieħed deċiżjoni definittiva dwar il-benefiċċju fi żmien xahrejn mid-data li fih iqum id-dritt għall-pensjoni.

[…]

4. Il-ħlas bil-quddiem jingħata f'ammont daqs il-benefiċċju tal-qgħad (jew l-għajnuna ta' urġenza) dovut skont is-subparagrafu 1(1) jew (2), sa ammont massimu li jammonta għal wieħed minn kull tletin parti [1/30] tal-ammont medju tal-benefiċċji, inkluż il-benefiċċju għat-tfal. Sa fejn l-agenżija reġjonali tal-Uffiċċju tal-Impjieg tiġi informata, b'nota bil-mitkub mill-istituzzjoni tas-sigurtà soċjali, li l-benefiċċju previst ser ikun iktar baxx, il-ħlas bil-quddiem imħallas għandu jiġi mnaqqas proporzjonalment. Fil-każ previst fis-subparagrafu 1(2), il-ħlas bil-quddiem jingħata b'mod retroattiv mill-ġurnata li li fiha jqum id-dritt għall-pensjoni, sakemm il-persuna interessata tkun għamlet it-talba tagħha fi żmien 14-il jum wara l-istabbiliment taċ-ċertifikat imsemmi fis-subparagrafu 2(3).

5. Jekk aġenzija reġjonali tkun għamlet ħlas bil-quddiem skont is-subparagrafu 1, jew benefiċċju tal-qgħad jew għajnuna ta' urġenza, id-dritt tal-persuna qiegħda għal benefiċċju skont is-subparagrafu 1(1) jew (2), jiġi ttrasferit għall-istess perijodu lill-Istat federali, għall-finijiet tal-amministrazzjoni tal-politika tas-suq tal-impjieg, għall-ammont tal-benefiċċju mogħti mill-uffiċju reġjonali, bl-eċċezzjoni tal-benefiċċji fi flus taħt l-assigurazzjoni kontra l-mard, taħt il-kundizzjoni li l-aġenzija reġjonali titlob l-approvazzjoni tat-trasferiment tal-imsemmi dritt mingħand l-istituzzjoni tal-assigurazzjoni soċjali (trasferiment *ipso jure*). Dan it-trasferiment tad-dritt għall-benefiċċju jkun effettiv sal-ammonti li jibqgħu dovuti u għandu jingħata prijorità.

6. Il-benefiċċji fi flus tal-assigurazzjoni kontra l-mard li jkunu tħallsu mill-fondi tal-assigurazzjoni tal-qgħad [Artikolu 42(3)] għall-perijodu previst fis-subparagrafu 5 għandhom jitħallsu lura mill-istituzzjonijiet tal-iskema legali tal-assigurazzjoni kontra l-mard permezz tal-Hauptverbande der österreichischen Sozialversicherungsträger (assoċjazzjoni ċentrali tal-istituzzjonijiet Awstrijaċi tal-assigurazzjoni soċjali), skont il-perċentwali stabbilit fl-Artikolu 73(2) tal-ASVG, applikat għall-ammonti li jkunu ġew imħallsa lura mill-istituzzjonijiet tal-assigurazzjoni għall-pensjoni skont is-subparagrafu 5.

7. Jekk tiġi rrifjutata pensjoni skont is-subparagrafu 1, il-ħlas bil-quddiem, għall-perijodu u l-ammont mogħti, għandu jitqies bħala benefiċċju tal-qgħad jew għajnuna ta' urġenza, u għaldaqstant ebda ħlas ta' eventwali differenza ma jsir *a posteriori*, u l-perijodu ta' ħlas jitnaqqas skont l-Artikolu 18."

IV — Id-domandi preliminari u l-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

9. F'dan il-kuntest, fil-25 ta' April 2007 il-Verwaltungsgerichtshof għamlet is-segwenti domandi preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja:

"1) Benefiċċju fi flus bħala assigurazzjoni għall-qgħad, mogħti lill-persuni qiegħda li jkunu talbu li jingħataw benefiċċju ta' assigurazzjoni għal kapaċità għax-xogħol imnaqqsa jew għal inkapaċità għax-xogħol taħt l-iskema legali ta' assigurazzjoni għall-pensjoni tal-irtirar jew għal inċidenti, sakemm tingħata d-deċiżjoni fuq it-talba tagħhom, li tħallas bil-quddiem u sussegwentement jiġi paċut ma' dan il-benefiċċju, li sabiex jingħata jeħtieġ li jiġu sodisfatti l-kundizzjonijiet li l-persuna hija qiegħda u li tkun ikkompletat perijodu minimu ta' eliġibbiltà, iżda mhux

il-kundizzjonijiet l-oħra li normalment huma wkoll meħtieġa sabiex jinkiseb il-benefiċċju tal-qgħad — kapaċità għax-xogħol, disponibbiltà għax-xogħol u rieda tal-persuna li taħdem —, u li, barra minn dan, jingħata biss jekk, fid-dawl taċ-ċirkustanzi tal-każ, ikun probabbli li jkunu ser jingħataw benefiċċji taħt l-iskema legali ta' assigurazzjoni għall-pensjoni tal-irtirar jew għal inċidenti, huwa 'benefiċċju tal-qgħad' fis-sens tal-Artikolu 4(1)(g) tar-[Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 1408/71] jew 'benefiċċju ta' l-invalidità' fis-sens tal-Artikolu 4(1)(b) ta' dan ir-Regolament?

persuna qiegħda, meta l-kundizzjonijiet ikunu sodisfatti?"

10. It-talba għal deċiżjoni preliminari ġiet irreġistrata fir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fid-9 ta' Mejju 2007.

2) Jekk ir-risposta għall-ewwel domanda tkun fis-sens li l-benefiċċju inkwistjoni huwa 'benefiċċju tal-qgħad' fis-sens tal-Artikolu 4(1)(g) tar-Regolament tal-Kunsill Nru 1408/71:

11. Il-Gvern Ġermaniż, il-Gvern Awstrijak, il-Gvern Spanjol, il-Gvern Taljan, il-Kummissjoni kif ukoll Petersen ippreżentaw nota ta' osservazzjonijiet.

L-Artikolu 39 KE jipprekludi dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tipprovdi li d-dritt għal dan il-benefiċċju jiġi sospiż meta l-persuna tgħix barra l-pajjiż (fi Stat Membru ieħor), ħlief fil-każ ta' deroga ta' mhux iktar minn tliet xhur, li tingħata biss fuq talba tal-

12. L-avukat ta' Petersen kif ukoll l-aġenti tal-Gvern Awstrijak u tal-Kummissjoni kienu preżenti fis-seduta tat-3 ta' April 2008 sabiex jippreżentaw l-osservazzjonijiet tagħhom.

V — Analiżi tad-domandi preliminari

A — *Kjarifiki preliminari: iċ-ċittadinanza tal-Unjoni Ewopwa u l-kriterji ta' koerenza fil-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja*

1. Ir-regoli taċ-ċittadinanza u l-interpretazzjoni tagħhom fil-ġurisprudenza

13. Id-domandi li saru jirrigwardaw il-moviment liberu tal-ħaddiema. Madankollu, bħalma jiġri f'dan it-tip ta' każijiet, id-dibattitu jirrigwarda fl-aħħar mill-aħħar, iċ-ċittadini Ewropej li jeżerċitaw il-moviment liberu. Peress li b'dan il-mod ġie introdott il-kunċett ta' ċittadinanza, il-kwistjoni ma taqax biss taħt l-ambitu tal-Artikolu 39 KE, għaliex hemm dispożizzjonijiet oħrajn tat-Trattat, jiġifieri l-Artikoli 17 KE u 18 KE, li l-kontenut tagħhom għadu ma ġiex ddefinit b'mod sħiħ mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja.

14. Il-partijiet f'dawn il-proċedimenti għal domanda preliminari kkonfermaw ir-rwol taċ-ċittadinanza f'din il-kawża, kif prevista fit-Trattat KE. Petersen, kif ukoll il-Kummissjoni u l-Gvern Ġermaniż u dak Spanjol, invokaw l-Artikolu 18 KE insostenn tal-pożizzjoni tagħhom, iżda l-Artikoli 17 KE u 18 KE huma regoli ta' natura ġenerali, li japplikaw biss fin-nuqqas ta' regoli speċjali. L-istess japplika f'din il-kawża, fejn ħaddiem jeżerċita d-dritt għall-moviment liberu u jinvoka l-Artikolu 39 KE sabiex isostni d-drittijiet tiegħu fil-konfront ta' Stat membru.

15. Reċentement, il-ġurisprudenza f'dan il-qasam żviluppat b'mod sinjifikattiv. Wara s-sentenza Martinez Sala [5], iċ-ċittadinanza Ewropea rċeviet impuls straordinarju, u kienet minn ta' quddiem fl-oqsma ewlenin fil-kompetenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, li, wara l-introduzzjoni tat-tieni parti tat-Trattat KE fl-1992, kienet f'pożizzjoni li tinterpreta r-rieda tal-leġiżlatur billi tagħti liċ-ċittadin li jiċċaqlaq ġewwa l-Komunità status iktar wiesa' minn dak tal-operatur ekonomiku [6]. Bil-mod il-mod, iżda b'mod kostanti, il-protezzjoni Komunitarja ġiet estiża għal suġġetti tradizzjonalment barra mill-qasam tat-Trattati, bħalma huma l-istudenti [7], dawk li jitolbu benefiċċji [8] jew iċ-ċittadini ta' Stati

5 — Sentenza tat-12 ta' Mejju 1998 (C-85/96, Ġabra p. I-2691).

6 — Hija interessanti l-analiżi storika tan-negozjati li wasslu sabiex il-kunċett taċ-ċittadinanza Ewropea daħal fit-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea : S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, p. 23 sa 30.

7 — Sentenzi tal-15 ta' Marzu 2005, Bidar (C-209/03, Ġabra p. I-2119), u tat-23 ta' Ottubru 2007, Morgan u Bucher (C-11/06 u C-12/06, Ġabra p. I-9161).

8 — Sentenzi tal-20 ta' Settembru 2001, Grzelczyk (C-184/99, Ġabra p. I-6193), u tas-26 ta' Ottubru 2006, Tas-Hagen u Tas (C-192/05, Ġabra p. I-10451).

terzi relatati ma' ċittadin tal-Unjoni [9]. B'mod iktar skematiku, wieħed jista' jesprimi dan kollu billi jgħid li l-Qorti tal-Ġustizzja biddlet il-mudell tal-*homo economicus* f'wieħed ta' *homo civitatis* [10].

16. Diġà kelli l-opportunità nesprimi l-opinjoni tiegħi fuq il-motivi li jiġġustifikaw din l-evoluzzjoni li saret b'kuraġġ, iżda wkoll b'għaqal, sabiex tissaħħaħ is-sitwazzjoni individwali taċ-ċittadin, filwaqt li tqiegħed fuq livell sekondarju d-diskussjoni fuq l-ostakli għad-dħul u fuq id-diskriminazzjoni [11]. Fi ftit kliem, kif l-avukat ġenerali Jacobs indika fil-kawża Konstantinidis, "ċittadin Komunitarju li jmur fi Stat membru ieħor bħala ħaddiem impjegat jew mhux impjegat [...] mhux biss għandu d-dritt li li jiżvolġi l-attività kummerċjali jew il-professjoni tiegħu u li jibbenefika mill-istess kundizzjonijiet ta' ħajja u ta' xogħol bħaċ-ċittadini tal-Istat ospitanti; huwa għandu, barra minn hekk, dritt li jistrieħ fuq il-fatt li, imur fejn imur għall-għixien tiegħu fil-Komunità, huwa jkun ser jiġi ttrattat skont kodiċi komuni ta' valuri fundamentali [...]. Fi kliem ieħor, huwa għandu d-dritt li jiddikjara '*civis europeus sum*' u li jinvoka dan l-istatus biex jikkontesta kull ksur tad-drittijiet fundamentali tiegħu" [12].

17. Għalkemm il-konklużjonijiet tal-avukat ġenerali Jacobs iċċitati iktar'il fuq jiffokaw fuq ir-riferiment għad-drittijiet fundamentali tal-Unjoni, fil-fehma tiegħi, id-djalettika tagħhom ġiet aċċettata mill-Qorti tal-Ġustizzja [13]. Kawżi bħal Carpenter [14], Baumbast [15], Bidar [16], Tas-Hagen u Tas [17] jew Morgan [18] juru tendenza għall-protezzjoni tal-individwu, preokkupazzjoni għas-sitwazzjoni ġuridika personali ta' dik il-persuna li tinvoka dritt taħt it-Trattati, li fil-passat bilkemm kienet tidher. B'dan il-mod, il-moviment liberu tal-persuni jikseb identità proprja, ispirata minn natura essenzjali li hija iktar kostituzzjonali milli legali, u

9 — Sentenzi tal-11 ta' Lulju 2002, Carpenter (C-60/00, Ġabra p. I-6279); u tas-17 ta' Settembru 2002, Baumbast u R (C-413/99, Ġabra p. I-7091).

10 — L-edituri tar-rivista *Common Market Law Review*, fl-edizzjoni numru 1, Vol 45, 2008, p. 2-3, jistudjaw l-evoluzzjoni tal-ġurisprudenza fuq dan is-suġġett, billi jikkonstataw li d-differenzi bejn l-individwi ekonomikament attivi u dawk li mhumiex attivi, jew bejn is-sitwazzjonijiet purament nazzjonali u dawk Komunitarji, bl-istess mod bħal-loġika tad-diskriminazzjoni tal-Artikolu 12 KE, tilfu mis-saħħa tagħhom. Gradwalment, nibet il-kunċett ta' ċittadinanza, stabbilit fl-Artikoli 17 KE u 18 KE, bħala l-mutur il-ġdid tal-integrazzjoni.

11 — Konklużjonijiet fil-kawżi li taw lok għas-sentenzi tas-17 ta' Ġunju 1997, Shingara u Radiom (C-65/95 u C-111/95, Ġabra p. I-3343, punt 34), u tas-16 ta' Settembru 2004, Baldinger (C-386/02, Ġabra p. I-8411, punt 25). Ara wkoll il-punti 56 sa 74 tal-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Collins (sentenza tat-23 ta' Marzu 2004, C-138/02, Ġabra p. I-2703), u l-punti 37 sa 68 tal-konklużjonijiet Morgan u Bucher (sentenza ċċitatata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 7).

12 — Punt 46 tal-konklużjonijiet tad-9 ta' Diċembru 1992, Konstantinidis (sentenza tat-30 ta' Marzu 1993, C-168/91, Ġabra p. I-1191).

13 — Il-Qorti tal-Ġustizzja ma segwietx il-proposta speċifika magħmula mill-avukat ġenerali, iżda, min-naħa l-oħra, adottat il-filosofija li hija fil-bażi tal-imsemmija proposta, u dan peress li l-ideat li ddefenda l-Avukat Ġenerali Jacobs ġew riprodotti kollha kemm huma fil-konklużjonijiet ippreżentati fit-12 ta' Settembru 2007 mill-Avukat Ġenerali Poiares Maduro fil-kawża Centro Europa 7 (sentenza tal-31 ta' jannar 2008, C-380/05, Ġabra p. I-349, punti 16 sa 22).

14 — Sentenza ċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 9).

15 — Sentenza ċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 9).

16 — Sentenza ċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 7).

17 — Sentenza ċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 8).

18 — Sentenza ċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 7).

jinbidel b'dan il-mod f'libertà adattata għaddinamika tad-drittijiet fundamentali [19].

18. Fid-dawl ta' dan l-approċċ fil-ġurisprudenza, mhuwiex sorprendenti li, dejjem iktar ta' spiss, id-deċiżjonijiet tal-Qorti tal-Ġustizzja fuq il-moviment tal-ħaddiema jibbażaw ruħhom fuq l-Artikoli 17 KE u 18 KE. X'uħud fost l-avukati ġenerali, li jużaw teknika iktar ortodossa, iqisu li huwa biss l-Artikolu 39 KE li huwa applikabbli sabiex jiġu solvuti problemi li jaffettwaw lill-impjegati. Il-Qorti tal-Ġustizzja affermat madankollu l-possibbiltà li tapplika simultanjament il-prinċipji taċ-ċittadinanza u dawk li jirregolaw il-moviment tal-ħaddiema. Jiena nqis li dan l-approċċ huwa koerenti mal-ġurisprudenza mogħtija f'dan il-qasam tad-dritt, iżda r-riżultat milħuq mhux dejjem jidher ċar u konvinċenti. Dan in-nuqqas huwa manifest jekk wieħed jeżamina suċċessivament ċerti deċiżjonijiet riċenti tal-Qorti tal-Ġustizzja.

19. Il-kawża, Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja [20] kienet tirrigwarda sussidju fuq il-proprjetà immobiljari mogħtija lill-persuni intaxxati fuq id-dħul kollu tagħhom, bil-kundizzjoni li l-immobbli jkun jinsab fit-territorju Ġermaniż. F'dan il-każ, il-Qorti tal-Ġustizzja sabet li kien hemm ksur tad-dritt Komunitarju, iżda ppreċiżat li l-ksur kien doppju: minn naħa, kien hemm ksur tal-Artikoli 39 KE u 43 KE għaliex il-persuni suġġetti għattaxxa kienu jeżerċitaw attività ekonomika u, min-naħa l-oħra, ksur tal-Artikolu 17 KE meta l-persuna interessata ma kellha l-ebda impjieg imħallas [21]. Fil-konklużjonijiet tiegħu fl-imsemmija kawża, l-Avukat Ġenerali Bot jikkonstata biss il-ksur tal-Artikoli 39 KE u 43 KE ċċitati iktar'il fuq. Huwa jsostni li mhuwiex meħtieġ li jiġu eżaminati l-implikazzjonijiet tad-dispożizzjonijiet dwar iċ-ċittadinanza, f'każ simili [22]. Il-Qorti tal-Ġustizzja ma qablitx miegħu.

20. Is-sentenza Gaumain-Cerri [23], filwaqt li eżaminat il-kundizzjoni ta' residenza sabiex tinkiseb għajnuna soċjali minn persuni li jassistu persuna dipendenti, ikkonfermat l-applikabbiltà tar-Regolament Nru 1408/71 u, konsegwentement, tad-dritt sekondarju fil-qasam tas-sigurtà soċjali; madankollu, quddiem id-dubji rigward il-klassifikazzjoni tal-persuni interessati, li s-servizzi li huma jipprovdu lill-persuni dipendenti ma kinux jikkorrispondu eżattament għall-kunċett Komunitarju ta' "ħaddiem", hija kellha testendi r-regoli applikabbli fil-każ inkwistjoni. Qabel ma bdiet teżamina l-klassifikazzjoni, li kien ser ikollha effett fuq is-soluzzjoni tal-kawża, il-Qorti tal-Ġustizzja affermat l-illegalità tal-kundizzjoni ta' residenza, "mingħajr ma hemm bżonn li tittieħed pożizzjoni [...] fuq jekk it-terzi persuni kkonċernati għandhomx

19 — E. Spaventa, "Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects", fil-*Common Market Law Review*, 45, 2008, p. 40, iddeskriva dan l-approċċ tal-kawżi fuq ċittadinanza filwaqt li insista fuq il-fatt li "the national authorities must take into due consideration the personal situation of the claimant so that even when the rule in the abstract is compatible with Community law, its application to that particular claimant might be contrary to the requirements of proportionality or fundamental rights protection. [...] This qualitative change is of constitutional relevance both in relation to the Community's own system, and in relation to the domestic constitutional systems".

20 — Sentenza tas-17 ta' Jannar 2008 (C-152/05, Ġabra p. I-39).

21 — Sentenza Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 20), punti 29 u 30.

22 — Konklużjonijiet tat-28 ta' Ġunju 2007 fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja li tat lok għas-sentenza tas-17 ta' Jannar 2008, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 20).

23 — Sentenza tat-8 ta' Lulju 2004 (C-502/01 u C-31/02, Ġabra p. I-6483).

jiġu kkunsidrati bħala ħaddiema jew le fissens tal-Artikolu 39 KE tar-Regolament Nru 1408/71. Huwa fil-fatt stabbilit li, fil-kawżi prinċipali, dawn it-terzi persuni għandhom iċ-ċittadinanza tal-Unjoni mogħtija mill-Artikolu 17 KE" [24].

21. Għaldaqstant huwa irrilevanti li l-persuni li jipprovdu servizzi lill-persuni dipendenti jkunu "ħaddiema", peress li l-protezzjoni tad-dritt Komunitarju tirriżulta mill-Artikolu 39 KE (u mir-regoli tad-dritt sekondarju li jimplementawh) jew mill-Artikolu 17 KE. Bħalma għamlet fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja, il-Qorti tal-Ġustizzja ma żammitx mat-teżi tal-avukat ġenerali tagħha li, wara deskrizzjoni dettaljata tas-sitwazzjoni ta' xogħol tal-persuni li jassistu lill-persuni dipendenti, sostna li huma "ħaddiema" fissens tad-dritt Komunitarju [25].

22. Is-sentenzi ċċitati kienu jikkonċernaw individwi li invokaw regoli Komunitarji kontra l-Istat tan-nazzjonalità tagħhom, u b'dan il-mod kienu jiġġustifikaw l-applikazzjoni tal-Artikolu 17 KE, li l-formulazzjoni tiegħu sempliċement tiddikjara li ċ-ċittadini tal-Unjoni "għandhom igawdu d-drittijiet mogħtija minn dan it-Trattat u jkunu marbutin bid-dmirijiet imposti minnu." L-Artikolu 18 KE jista' jiġi interpretat bl-istess mod estensiv, peress li huwa jafferma d-dritt li persuna tmur minn post għal ieħor u li toqgħod liberament fit-territorju tal-Istati membri kollha. Din ir-regola, li hija intiża essenzjalment għaċ-ċittadini li jinvokaw drittijiet fil-konfront ta' Stati Membri li mhumiex l-Istati tan-nazzjonalità tagħhom, ġiet integrata progressivament fl-Artikoli 39 KE, 43 KE u 49 KE.

23. Is-sentenza Maumbast ippermettiet lil ċittadin Ġermaniż, li kien eżerċita l-libertà tal-moviment fir-Renju Unit, li jżomm ir-residenza tiegħu f'dan l-Istat bis-saħħa tal-Artikolu 18 KE [26]. Fil-kawża Trojani, il-Qorti tal-Ġustizzja sostniet li, minkejja li ċittadin Franċiż li minn żmien għal ieħor ikun residenti fil-Belġju ma kienx ekonomikament attiv (kwistjoni din li għandha tiġi evalwata mill-qorti nazzjonali), huwa seta', f'kull każ, igawdi mill-protezzjoni tal-Artikolu 18 KE [27]. Is-sentenza Schwarz u Gootjes-Schwarz marret iktar lil'hinn f'dan ir-rigward, billi sostniet li l-applikazzjoni tal-Artikolu 49 KE jew l-Artikolu 18 KE kienet ir-responsabbiltà tal-qorti nazzjonali, iżda fiż-żewġ każijiet ikkonfermat l-eżistenza ta' ksur [28]. Fi ftit kliem, għalkemm is-separazzjoni bejn il-kamp ta' applikazzjoni tal-artikolu rigward iċ-ċittadinanza u dak tal-artikolu rigward il-moviment liberu, isseħħ b'ċerta

24 — Sentenza Gaumain-Cerri, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 23), punti 32 u 33.

25 — Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Tizzano, tat-2 ta' Diċembru 2003, Gaumain-Cerri (sentenza ċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 23).

26 — Sentenza Baumbast, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 9).

27 — Sentenza tas-7 ta' Settembru 2004, Trojani (C-456/02, Ġabra p. I-7573).

28 — Sentenza tal-11 ta' Settembru 2007 (C-76/05, Ġabra p. I-6849).

settiċità kunċettwali, din id-distinzjoni ma tinvolvix differenzi kbar fil-prattika. Il-Qorti tal-Ġustizzja miexja b'mod deċiżiv lejn it-twettiq ta' livell uniformi ta' protezzjoni fil-qasam tal-moviment liberu tal-persuni, bl-użu tal-istrument prezzjuż tar-regoli dwar iċ-ċittadinanza.

24. F'dan il-kuntest, għandhom jiġu mqassra ċerti kunsiderazzjonijiet sabiex tiġi żviluppata bażi teoretika li tiffaċilita s-soluzzjoni ta' din il-kawża, u li toffri kriterji ċari għall-kawżi fil-futur. Il-proedura preliminari tikkonċilja l-karatteristiċi partikolari ta' każ konkret ma' l-eżiġenzi ta' ġurisprudenza li tapplika għal komunità ta' ħames mitt miljun abitant li jitolbu risposti kemm individwali kif ukoll universali. Għal dan il-għan, jiena nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja metodoloġija fil-qasam tar-regoli ta' ċittadinanza, li ssolvi l-kwistjoni ta' Petersen u tipprovdi gwida għall-kwistjonijiet li għad iridu jqumu fl-Unjoni fis-snin li ġejjin.

2. Il-moviment ta' ċittadini liberi f'Unjoni ta' dritt

25. Il-Qorti tal-Ġustizzja tat żvolta importanti lill-kunċett ta'ċittadinanza li l-Istati membri introduċew fit-trattati kostituttivi fl-1992. Din l-evoluzzjoni timxi fuq żewġ ideat instigatriċi, li jipprovdu kriterji sabiex tingħata koerenza u saħħa pragmatika lill-ġurisprudenza: minn naħa, it-tnissil tad-drittijiet fundamentali u, min-naħa l-oħra, il-formazzjoni ta' identità demokratika fil-komunità politika Ewropea.

26. Fil-bidu, il-kunċett ta' ċittadinanza Ewropea, kif kien jidher fit-tieni parti tat-Trattat KE, ipprovda kopertura tad-dispożizzjonijiet li jiggarantixxu l-moviment liberu li kienet iktar simbolika milli reali. Il-ħolqien ta' mekkaniżmi ta' parteċipazzjoni fil-proċeduri demokratiċi lokali jew il-protezzjoni diplomatika u konsulari kienu jipprovdu status intiż li jkun limitat għall-Artikoli 17 KE sa 22 KE [29]. Iżda l-Qorti tal-Ġustizzja ndunat li l-libertajiet tal-moviment kienu suġġetti għal restrizzjonijiet serji. Ta' spiss, dawn in-nuqqasijiet kienu riflessi f'inġustizzji manifesti għall-benefiċjarju tad-drittijiet mogħtija mis-sistema legali Komunitarja. Kawżi magħrufa sew bħal Martinez Sala, Maumbast jew Carpenter qiegħdu lill-Qorti tal-Ġustizzja quddiem dilemma serja: jekk hija tapplika r-regoli tal-moviment liberu b'mod strett, hija tasal għal riżultat li ma setax jiġi sostnut għall-persuni interessati li kienu qegħdin jitolbu ġustizzja; jekk,

29 — C. Closa, "The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", *Common Market Law Review* Nru 29, 1992, p. 1140 sa 1146.

min-naħa l-oħra, hija testendi l-protezzjoni lil'hinn minn dawn il-libertajiet, hija setgħet twessa' l-kamp ta' applikazzjoni tat-trattati fuq qasam ta' portata indefinita. Sabiex tevita ż-żewġ possibiltajiet, il-Qorti tal-Ġustizzja bbażat ruħha fuq il-kunċett ta' ċittadinanza tal-Artikoli 17 KE u 18 KE, bil-għan li tagħti lil-libertajiet kontenut iktar sofistikat [30].

27. Jiena nqis li din id-djalettika ġdida għandha tinftiehem bil-mod segwenti: il-kunċett ta' ċittadinanza, li jimplika *status ġuridiku tal-individwu*, jeżiġi li l-Istati Membri jagħtu *attenzjoni partikolari lis-sitwazzjoni ġuridika individwali*. Għal dan il-għan, id-drittijiet fundamentali għandhom rwol essenzjali. Id-drittijiet fundamentali, li huma parti integrali mill-istatus ta' ċittadin, isaħħu l-pożizzjoni ġuridika tal-persuna, billi jintroduċu dimensjoni deċiżiva għall-ġustizzja materjali fil-kawża. Iċ-ċittadin Ewropew, li għandu d-drittijiet fundamentali tiegħu bħala prerogattivi tal-libertà, jagħti livell ogħla ta' leġittimità lit-talbiet tiegħu. F'ċerti każijiet, li ma jkunu jirrigwardaw l-ebda dritt fundamentali, iżda fejn titwettaq inġustizzja manifesta, għandu jsir stħarriġ fid-dettall tal-proporzjonalità [31]. Din id-definizzjoni titlob li jiġu interpretati mill-ġdid il-libertajiet ta' moviment meta l-individwi li jkollhom dan id-dritt ikollhom l-istatus rikonoxxut mill-Artikoli 17 KE u 18 KE.

28. B'dan il-mod, il-*moviment liberu tal-persuni* jibdel ruħu *f'moviment taċ-ċittadini liberi*. Din hija bidla fil-perspettiva li ma tidhirx insinjifikanti, dan peress li ċ-ċentru tal-attenzjoni ma jibqax il-moviment, iżda l-individwu.

29. Għalkemm id-drittijiet fundamentali jintroduċu dimensjoni individwali, l-element demokratiku jagħti attenzjoni

30 — L. Besselink, "Dynamics of European and national citizenship: inclusive or exclusive?», *European Constitutional Law Review*, Nru. 3, vol. I, 2007, p. 1 u 2; A. Castro Oliveira, "Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship Case Law 1995-2001" *Common Market Law Review* Nru 39, 2002; M. Dougan & E. Spaventa, "Educating Rudy and the (non-) English patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC", Nru 28, *European Law Review*, 2003, p. 700 sa 704; D. Martin "A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence" *European Journal of Migration and Law* 2002, Volum 4, p. 136 sa 144; S. O'Leary, "Putting flesh on the bones of European Union citizenship", Nru 24 *European Law Review*, 1999, p. 75 sa 79; J. Shaw & S. Fries, "Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice", Nru 4 *European Public Law*, 1998, p. 533.

31 — E. Spaventa, iċċitat iktar 'il fuq, p. 37 u 38, jeżamina l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fuq iċ-ċittadinanza f'sitwazzjonijiet purament nazzjonali u jammetti li "either one argues that the Court has gone too far in say Baumbast, Bidar, and also Carpenter, or there is a challenging argument to be made as to why crossing a border should make such a difference to claimants' rights". Fil-fatt, il-loġika tad-diskriminazzjoni tista', b'mod paradossali, twassal għall-konsegwenzi inġusti. Hija preċiżament din iċ-ċirkustanza li l-Qorti tal-Ġustizzja kellha l-intenzjoni li tevita fil-ġurisprudenza tagħha l-iktar reċenti.

ikbar lill-kundizzjonijiet ta' appartenenza f'komunità politika. Sakemm il-libertajiet talmoviment kienu limitati għall-eliminazzjoni tal-ostakli u l-projbizzjoni tad-diskriminazzjoni, kien jibqa' impliċitu li l-individwu li kien imur minn post għal ieħor kien jappartjeni lill-komunità ta' oriġini: l-Istat tannazzjonalità tiegħu. Din ir-realtà tiġġustifika minnha nfisha l-fatt li r-responsabbiltà għaċ-ċittadini nazzjonali hija f'idejn l-Istat rispettiv tagħhom, b'tali mod li l-politiki ta' solidarjetà jillimitaw ruħhom għal dawk li jikkontribwixxu mezzi u jipparteċipaw fil-formazzjoni tal-polis [32].

30. Il-Qorti tal-Ġustizzja marret lil'hinn minn din il-viżjoni statali, billi inkorporat fl-*acquis communautaire* sensibbiltà iktar xierqa għan-natura taċ-ċittadinanza Ewropea [33]. Fil-ġurisprudenza wieħed josserva predominanza dejjem tonqos tar-responsabbiltajiet u ta' obbligi tal-Istati *ta' oriġni*, favur ir-responsabbiltajiet u l-obbligi tal-Istati *ospitanti* [34] . B'dan il-mod, Stat Membru ma jistax jirrifjuta l-protezzjoni tiegħu lil ċittadin Ewropew għaliex huwa mhuwiex residenti uffiċjalment fit-territorju tiegħu, jekk il-ħajja personali u professjonali tiegħu tiżvolġi ruħha ġewwa l-fruntieri tal-imsemmi Stat Membru [35]. Bl-istess

32 — Din hija dimensjoni li tirrifletti ruħha fil-politika soċjali bi profil speċifiku, bħala l-mutur partikolari tal-integrazzjoni tal-persuni. L. Hantrais *Social policy in the European Union*, St. Martin's Press, New York, 1995, p. 34 sa 42 u G. Majone, "The EC Between Social Policy and Social Regulations", Journal *of Common Market Studies* 31, Nru 2, 1993. B'mod partikolari għandu jiġi msemmi r-rapport magħruf sew, Pintasilgo, li sar fl-1996 mill-kumitat tal-għorriefa [comité des sages] intitolat *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*, li jirrigwarda wkoll ir-rwol tal-politika soċjali bħala strument ta' integrazzjoni.

33 — Il-każ l-iktar rappreżentattiv ta' dan it-tluq mill-elementi Statali ta' rabta demokratika huwa dak mogħti mis-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tat-12 ta' Settembru 2006, Spanja vs Ir-Renju Unit (C-145/04, Ġabra p. I-7917), li kienet tikkonċerna l-legalità ta' liġi elettorali Britannika li kienet tippermetti lil ċittadini ta' Stati terzi li jkollhom rabtiet ta' identità mar-Renju Unit sabiex jipparteċipaw fl-elezzjonijiet għall-Parlament Ewropew. Il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat il-legalità ta' din il-miżura f'termini wesgħin, billi sostniet li r-rabta taċ-ċittadin ma' l-Istat li tiegħu huwa għandu n-nazzjonalità ma teskludix manifestazzjonijiet oħra ta' parteċipazzjoni demokratika f'komunitajiet politiċi oħra. Fil-punt 78 talimsemmija sentenza, il-Qorti tal-Ġustizzja affermat kategorikament li "id-determinazzjoni ta' min huwa intitolat għad-dritt għall-vot u għall-kandidatura għall-elezzjonijiet fil-Parlament Ewropew huwa ta' kompetenza ta' kull Stat Membru filwaqt li jirrispetta d-dritt Komunitarju, u li l-Artikoli 189 KE, 190 KE, 17 KE u 19 KE ma jipprekludux li l-Istati Membri jagħtu dan id-dritt għall-vot u għall-kandidatura lill-persuni partikolari li għandhom rabtiet mill-qrib magħhom, minbarra liċ-ċittadini tagħhom jew liċ-ċittadini tal-Unjoni li jirrisjedu fit-territorju tagħhom." Fuq l-istat tal-kwistjoni fuq il-livell nazzjonali, fejn il-proċess demokratiku jista' jinkludi persuni li ma jkollhomx mandat ta' rappreżentanza, u viċi versa ara: M.A. Presno Linera, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 155 sa 172.

34 — Għandu jiġi osservat li l-Qorti suprema tal-Istati Uniti adottat din l-istess idea matul seklu sħiħ ta' ġurisprudenza, speċjalment wara l-adozzjoni tal-14-il emenda, li, kif huwa magħruf, it-termini tagħha joħorġu mis-sentenza Dred Scott vs Sandford (60 U.S. [19 How.] 393 [1856]) u mill-gwerra ċivili li mbagħad ħaslet bid-demm lill-konfederazzjoni żagħżugħa bejn l-1861 u l-1865. L-imsemmija emenda tistabbilixxi li "all persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States". Huwa sinjifikattiv li, anki llum, kważi seklu u nofs wara l-adozzjoni ta' din id-dispożizzjoni, il-Qorti Suprema tkompli tiġġieled ir-regoli Statali li jimponu kundizzjonijiet ta' residenza fuq l-individwi li jippretendu li jinvokaw it-tgawdija ta' dritt. Fis-sentenza reċenti Saenz vs Roe, 526 U.S. 489 (1999), il-Qorti Suprema ddikjarat in-nuqqas ta' kostituzzjonalità ta' liġi Kalifornjana li kienet tipprojbixxi l-aċċess għal benefiċċju soċjali tal-persuni li ma kinux residenti għal iktar minn tnax-il xahar f'dan l-Istat. B'żewġ voti individwali kontra, il-Qorti Suprema sostniet li din kienet miżura inkompatibbli mal-libertà tal-moviment taċ-ċittadini kollha tal-Unjoni. F'dan ir-rigward, ara l-opinjoni awtorevoli ta' E. Warren, minkejja li ngħatat qabel is-sentenza ċċitata iktar 'il fuq, "Fourteenth Amendment: Retrospect and Prospect", B. Schwartz (Ed.), *The Fourteenth Amendment*, New York University Press, New York, 1970, p. 216 *et seq*.

35 — Sentenza Grzelczyk, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 8).

mod, għalkemm dan isir piż fuq it-teżor pubbliku, l-Istati għandhom jipprovdu servizzi identiċi għaċ-ċittadini Ewropej kollha, indipendentement min-nazzjonalità u mill-post tar-residenza tagħhom, jekk dawn juru li huma jeżerċitaw attivitajiet komparabbli ma' dawk ta' individwi li jġibu prova tar-rabta mal-komunità politika ta' dan l-Istat [36]. Dan l-approċċ huwa msaħħaħ meta ċ-ċittadin Ewropew juri li huwa mhuwiex piż finanzjarju għall-Istat ospitanti, indipendentement mis-sors tad-dħul tiegħu jew mill-metodu użat biex jikseb iċ-ċittadinanza [37].

31. Għaldaqstant, huwa l-kunċett ta' *appartenenza*, fis-sens materjali, ħieles minn kull rekwiżit amministrattiv, li jiġġustifika l-inklużjoni taċ-ċittadin Ewropew fil-komunità politika [38]. Meta jinqata' l-irbit ta' identità ma' Stat wieħed, sabiex jinqasam ma' l-Istati l-oħra, tinħoloq rabta f'żona ikbar. Konsegwentement, jinħoloq dan il-kunċett ta' *appartenenza Ewropea*, li t-Trattati jinkoraġġixxu li jiġi msaħħaħ. L-Imħallef Benjamin Cardozo esprima dan kollu b'mod li ma jistax jintesa fis-sentenza Baldwin c. G.A.F. Seelig, billi enfasizza, fir-rigward tal-kostituzzjoni tal-Istati Uniti tal-Amerika, li "hija bbażata fuq it-teorija li l-popli tad-diversi Stati għandhom jegħrqu jew jgħumu flimkien u li, fl-eżitu finali, il-prosperità u s-salvazzjoni tinstab fl-unjoni u mhux fid-diviżjoni" [39].

32. Konsegwentement, it-tnissil tad-drittijiet fundamentali, minn naħa, u r-rabta ma' l-Istat li effettivament jintegra liċ-ċittadin, min-naħa l-oħra, jagħtu lill-ġurisprudenza dimensjoni kostituzzjonali. Huwa b'dan il-mod li l-pożizzjoni taċ-ċittadin liberu fl-ambjent demokratiku tal-Unjoni tiġi protetta; fattur li jistabbilixxi r-realtà ta' Unjoni ta' dritt, fejn ir-regoli, b'mod partikolari dawk tat-Trattati, jiggarantixxu l-libertà individwali u l-ugwaljanza demokratika [40].

3. Libertajiet u ċittadinanza: kriterji ta' konvivenza

33. Wara din il-preżentazzjoni, jiena nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tkompli ssaħħaħ iċ-ċittadinanza, iżda għandha tirfina l-metodi ġuridiċi ta' protezzjoni, għaliex, f'ċerti każijiet, l-applikazzjoni tat-Trattati mhijiex dik korretta. Din hija r-raġuni għaliex jiena nqis li huwa indispensabbli li tiġi stabbilita l-portata preċiża tal-Artikoli 17 KE u 18 KE sabiex jiġi definit l-istatus taċ-ċittadin Ewropew, speċjalment meta l-fatti jirrigwardaw il-moviment liberu tal-persuni, kemm jekk fir-rigward ta' impjegati jew negozjanti.

36 — Sentenza Bidart, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 7).

37 — Sentenza tad-19 ta' Ottubru 2004, Zhu u Chen (C-200/02, Ġabra p. I-9925).

38 — Min-naħa l-oħra, dan jeskludi l-appartenenza ta' dak li jkollu l-intenzjoni li jistrieħ fuq ir-regoli ta' ċittadinanza mingħajr ma jipprova rabta ma' komunità politika, kif kien il-każ fil-kawża Collins (sentenza tat-23 ta' Marzu 2004, C-138/02, Ġabra p. I-2703)].

39 — Baldwin vs G.A.F. Seelig, Inc., 294 U.S. 522, 523 (1935).

40 — Jiena nieħu l-espressjoni "Unjoni ta' dritt" mill-ktieb ta' J. Rideau, "L'incertaine montée vers l'Union de droit", *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, Pariġi, 2000, p. 1.

34. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddistingwiet b'mod dettaljat l-ambitu tal-libertà ta' moviment tal-ħaddiema (Artikolu 39 KE), tal-libertà tal-istabbiliment (Artikolu 43 KE) u tal-libertà li jiġu pprovduti s-servizzi (Artikolu 49 KE). Minkejja l-evoluzzjoni tal-ġurisprudenza, jeżistu dubji dwar il-possibbiltà li jiġu invokati dawn ir-regoli tat-Trattat, kemm minħabba li s-suġġett affettwat mhuwiex ħaddiem fis-sens tat-Trattat innifsu kif ukoll minħabba li huwa ma jeżerċitax attività ekonomika. F'dan il-każ, japplikaw l-Artikoli 17 KE u 18 KE inkwantu klawżoli li jikkompletaw s-sistema ta' ħarsien taċ-ċittadin li jmur minn post għal ieħor fil-Komunità, meta huwa ma jkunx protett b'regoli oħra jew meta l-istess regoli ma jiggarantulu biss protezzjoni limitata, kemm minħabba nuqqas ta' approssimazzjoni tal-liġijiet f'dan il-qasam, kemm minħabba l-karatteristiċi partikolari tal-kawżi li jqumu f'dan il-kuntest.

35. Fl-istess waqt, wieħed jista' jara ċerta natura superfluwa fil-ġurisprudenza, li għandha t-tendenza li tanalizza l-kundizzjonijiet billi tiddistingwi bejn il-grupp tal-każijiet dwar ċittadinanza u l-grupp ta' każijiet dwar libertajiet, sabiex sussegwentement tittrattahom bl-istess mod. Dan joħroġ mis-sentenzi Schwarz u Gootjes-Schwarz u Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja, iċċitati iktar'il fuq, fejn wieħed jista' jara separazzjoni, iżda wkoll unità fil-kontenuti u fir-riżultati. Għalkemm din l-identità hija iktar sostanzjali milli proċedurali, ma jidhirlix li jkun utli li wieħed jeħodhom bħala kampijiet separati ta' applikazzjoni.

36. Għaldaqstant jiena nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tiddeċiedi fuq din il-kwistjoni fid-dawl tal-moviment liberu tal-ħaddiema impjegati u tal-ħaddiema li mhumiex impjegati (Artikoli 39 KE, 43 KE u 49 KE), filwaqt li tikkunsidra l-karatteristiċi partikolari ta' dan il-każ. Għalkemm hemm rabta mad-drittijiet fundamentali jew malfatturi demokratiċi ta' appartenenza fil-komunità politika, il-libertajiet għandhom jiġu interpretati *fid-dawl tal-Artikoli 17 KE u 18 KE*, sabiex tingħata l-ikbar protezzjoni liċ-ċittadin Ewropew.

37. Min-naħa l-oħra, għalkemm il-libertajiet stabbiliti fl-Artikoli 39 KE, 43 KE u 49 KE ma kinux applikabbli f'dan il-każ, jiena nistieden lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex, fl-Artikoli 17 KE u 18 KE, tagħmel distinzjoni bejn żewġ livelli ta' protezzjoni: meta l-kundizzjonijiet ta' libertà u ta' demokrazija msemmija iktar'il fuq ikunu sodisfatti, l-individwu għandu jingħata l-ogħla livell ta' protezzjoni; meta l-istess kundizzjonijiet ma jiġux sodisfatti, is-setgħa diskrezzjonali tal-leġiżlatur Komunitarju u tal-awtoritajiet nazzjonali għandha tiġi estiża.

38. B'dan l-approċċ, l-ispirtu li jinfluwenza l-ġurisprudenza jingħata metodu ġuridiku iktar sofistikat. Fl-istess waqt, l-Artikoli 17 KE u 18 KE jiksbu s-sinjifikat sħiħ tagħhom, inkluż meta huma jittrattaw l-limiti tal-libertajiet tradizzjonali tal-moviment. Fl-aħħar nett, il-Qorti tal-Ġustizzja tkun qiegħda ssaħħaħ il-pożizzjoni taċ-ċittadin Ewropew, kemm fid-drittijiet tiegħu kif ukoll fl-integrazzjoni tiegħu.

39. Wara dawn il-punti preliminari, għandhom jiġu eżaminati d-domandi preliminari magħmulin mill-Verwaltungsgerichtshof.

VI — L-ewwel domanda: ħlas bil-quddiem fuq il-benefiċċju tal-qgħad mogħti lill-persuni li jkunu qegħdin jitolbu benefiċċju minħabba l-inkapaċità għax-xogħol, u l-klassifikazzjoni tiegħu

A — *Id-domanda li saret*

40. Petersen irċieva benefiċċju soċjali li jinkludi elementi ta' benefiċċju tal-qgħad u ta' benefiċċju tal-inkapaċità għax-xogħol. Għalkemm m'hemmx dubju li dan kien benefiċċju li jaqa' taħt ir-Regolament Nru 1408/71 [41], huwa meħtieġ li jiġi deċiż taħt liema kategorija jaqa', peress li t-test tar-Regolament jalloka skemi differenti għall-miżuri nazzjonali ta' sospensjoni jew ta' modifika f'każ ta' bdil fir-residenza tal-persuna li hija intitolata għad-dritt. Filwaqt li huwa jipprojbixxi s-sospensjoni jew il-modifika tal-benefiċċji għall-inkapaċità għax-xogħol għal din ir-raġuni [42], huwa jirrikonoxxi li l-Istati Membri għandhom setgħa usa' ta' azzjoni meta l-benefiċċju inkwistjoni jkun benefiċċju tal-qgħad [43].

41. Bl-applikazzjoni tar-raġunament imressaq f'dawn il-konklużjonijiet, jiena nenfasizza li l-għażla ta' klassifikazzjoni jew ta' oħra twassal għall-istess riżultat. Jekk wieħed jagħżel il-benefiċċju tal-invalidità, il-projbizzjoni imposta mir-Regolament tipprovdi risposta kategorika lill-Verwaltungsgerichtshof. Jekk, min-naħa l-oħra, wieħed jagħżel il-benefiċċju tal-qgħad, Petersen jissodisfa waħda mill-kundizzjonijiet imsemmija fil-punti 25 sa 38 ta' dawn il-konklużjonijiet, u dan jippermettilu li jgawdi l-ogħla livell ta' protezzjoni Komunitarja taħt l-Artikoli 18 KE u 39 KE.

42. Minkejja dawn il-konsegwenzi identiċi, jeħtieġ li neżaminaw il-kwistjoni tal-klassifikazzjoni, peress li d-domandi preliminari jirrigwardaw, qabel kollox, din it-tema.

41 — Huwa jissodisfa l-kundizzjonijiet kollha tar-Regolament iċċitat iktar 'il fuq u tal-ġurisprudenza, peress li benefiċċju huwa wieħed ta' sigurtà soċjali jekk, minn naħa, huwa "jingħata indipendentement minn kull evalwazzjoni individwali u diskrezzjonali tal-bżonnijiet personali, lill-benefiċjarji abbażi ta' sitwazzjoni legalment definita" u jekk, min-naħa l-oħra, "huwa jirreferi għal wieħed mir-riskji elenkati b'mod espliċitu fl-Artikolu 4(1) tar-Regolament Nru 1408/71" (sentenzi tas-27 ta' Marzu 1985, Hoeckx, 249/83, Ġabra p. 973, punti 12 sa 14, u tas-16 ta' Lulju 1992, Hughes, C-78/91, Ġabra p. I-4839, punt 15).

42 — Artikolu 10 tar-Regolament Nru 1408/71.

43 — Artikolu 69 tar-Regolament Nru 1408/71.

B — *Argumenti tal-gvernijiet, tal-Kummissjoni u ta' Petersen*

43. Il-Gvern Ġermaniż, il-Gvern Aswtrijak u dak Taljan, kif ukoll il-Kummissjoni, sostnew fl-osservazzjonijiet tagħhom li l-benefiċċju inkwistjoni huwa benefiċċju tal-qgħad li jaqa' taħt l-Artikolu 4(1)(g) tar-Regolament Nru 1408/71. Kollha kemm huma invokaw is-sentenza De Cuyper [44], li bħala kriterji għad-determinazzjoni tal-klassifikazzjoni korretta għażlet l-għan u l-bażi ta' kalkolu tal-benefiċċju [45].

44. B'dan il-mod, il-Gvern Ġermaniż u dak Awstrijak josservaw li l-ħlas bil-quddiem inkwistjoni huwa intiż sabiex ikopri sitwazzjoni ta' qgħad, peress li dan l-istatus għandu jikkontribwixxi għall-għoti tal-benefiċċju. Huma jsostnu wkoll li r-riskju inerenti fil-benefiċċju tal-invalidità huwa bbażat fuq fatti li sal-waqt tad-deċiżjoni amministrattiva li tagħti l-benefiċċju ma jkunux magħrufin. Fl-aħħar nett, huma josservaw li l-benefiċċju jiġi stabbilit skont ir-regoli tal-benefiċċju tal-qgħad, bl-eċċezzjoni tal-koeffiċjent ta' aġġustament sabiex jiġu evitati żbilanċi meta jingħata l-benefiċċju tal-invalidità.

45. Essenzjalment, il-Kummissjoni taqbel ma' dawn l-argumenti, għalkemm tenfasizza li, meta jingħata l-benefiċċju tal-invalidità, l-amministrazzjoni li hija responsabbli għall-ġestjoni tal-benefiċċju għandha l-obbligu li tħallas lura lill-korp responsabbli għall-benefiċċji tal-qgħad l-ammonti mħallsa matul il-perijodu tal-ħlas bil-quddiem; meta l-benefiċċju ma jingħatax, l-ammonti mħallsa jiġu paċuti mal-benefiċċju tal-qgħad li għalih kellu dritt oriġinarjament l-applikant (għaliex kien rekwiżit li l-applikant ikun qiegħed).

46. Fl-aħħar nett, il-Gvern Ġermaniż, il-Gvern Awstrijak u dak Taljan, kif ukoll il-Kummissjoni, jirrelativizzaw il-fatt li l-persuna interessata mhijiex imposta l-obbligu li tfittex impjieg sabiex tirċievi l-ħlas bil-quddiem, għaliex b'dan il-mod jiġi żnaturat benefiċċju intiż sabiex isostni lil persuna li tinvoka l-invalidità tagħha, iżda li ma tkunx taf l-eżitu tat-talba tagħha u, barra minn hekk, issib ruħha bla xogħol. Sabiex jittaffew dawn iċ-ċirkustanzi, fl-Awstrija nħoloq *tertium genus*, bl-elementi kollha tal-benefiċċju tal-qgħad, iżda b'eċċezzjoni loġika, għaliex ikun diffiċli li applikant għal benefiċċju tal-invalidità jiġi mġiegħel ifittex xogħol.

44 — Sentenza tat-18 ta' Lulju 2006, De Cuyper (C-406/04, Ġabra p. I-6947).

45 — Sentenza De Cuyper, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 44), punt 25: "[…] sabiex jiġu kkwalifikati bħala benefiċċji ta' sigurtà soċjali, il-benefiċċji għandhom jiġu kkunsidrati, indipendentement mill-karatteristiċi speċifiċi fil-leġiżlazzjonijiet nazzjonali differenti, bħala jkunu tal-istess natura meta s-suġġett u l-iskop tagħhom, kif ukoll il-bażi li fuqu jiġu kkalkulati u l-kundizzjonijiet sabiex jingħataw, jkunu identiċi. Min-naħa l-oħra, karatteristiċi li huma purament formali ma jistgħux jiġu kkunsidrati bħala kriterji rilevanti għall-klassifikazzjoni tal-benefiċċji."

47. Fir-rigward ta' Petersen u tal-Gvern Spanjol, huma ma jaqblux mal-gvernijiet l-oħra u mal-Kummissjoni għaliex huma jsostnu li l-benefiċċju inkwistjoni huwa benefiċċju ta' assistenza soċjali tal-invalidità, fis-sens tal-Artikolu 4(1)(b) tar-Regolament Nru 1408/71.

48. Ir-Renju ta' Spanja, filwaqt li jadotta interpretazzjoni letterali tas-sentenza De Cuyper, isostni li, fin-nuqqas ta' kapaċità ta' ħaddiem, il-benefiċċju inkwistjoni huwa intiż sabiex ikopri l-eventwali invalidità ta' Petersen. Il-benefiċċju tal-qgħad "għandu bħala għan li jippermetti lill-ħaddiema kkonċernati jsostnu lilhom infushom wara li jkunu tilfu l-impjieg tagħhom meta dawn ikunu għadhom kapaċi jaħdmu" [46]. Din l-aħħar parti, filwaqt li teżiġi li l-persuna li titlob il-benefiċċju tal-qgħad tkun kapaċi taħdem, teskludi lil Petersen u tibdel il-ħlas bil-quddiem tiegħu f'benefiċċju tal-invalidità.

49. Ir-rappreżentant ta' Petersen ma invokax is-sentenza De Cuyper u jiffoka d-difiża tiegħu fuq il-klassifikazzjoni tal-benefiċċju bħala benefiċċju tas-sigurtà soċjali, billi jistrieħ fuq is-sentenzi Jauch [47] u Offermans [48].

C — *Evalwazzjoni*

50. L-argumenti ppreżentati jirriflettu d-dilemma li għandha quddiemha l-Qorti tal-Ġustizzja, peress li jeżistu argumenti kemm favur kif ukoll kontra kull għażla. Fil-prinċipju, il-benefiċċju huwa wieħed *sui generis*, li diffiċilment jista' jiġi inkluż fit-tipoloġija Komunitarja, li hija intiża sabiex issolvi d-diffikultajiet tal-persuni li jsostnu li għandhom dritt għal ċerti għajnuniet soċjali.

51. Iżda hemm motivi ta' ċertu importanza sabiex il-benefiċċju inkwistjoni jiġi kklassifikat pjuttost bħala benefiċċju tal-qgħad milli bħala benefiċċju tal-invalidità.

52. Huwa minnu li l-ħlas bil-quddiem inkwistjoni ma jeżiġix li l-persuna li titolbu jkollha l-kapaċità li taħdem [49] u lanqas li hija tibqa' għad-dispożizzjoni tal-uffiċċju tax-xogħol [50]. Jekk jingħata l-benefiċċju tal-invalidità, id-deċiżjoni tikseb speċi ta' retroattività f'dak li jikkonċerna l-ħlas bil-quddiem, u tbiddlu f'benefiċċju fis-sens tal-Artikolu 4(1)(b) tar-Regolament Nru 1408/71, u l-korp responsabbli għall-iskema tal-invalidità jikkumpensa l-ispejjeż marbutin

46 — Sentenza De Cuyper, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 44), punt 27.

47 — Sentenza tat-8 ta' Marzu 2001 (C-215/99, Ġabra p. I-1901).

48 — Sentenza tal-15 ta' Marzu 2001 (C-85/99, Ġabra p. I-2261).

49 — Artikolu 23(2)(1) tal-AIVG.

50 — Konsegwenza loġika tal-eżenzjoni preċedenti.

mal-ħlas bil-quddiem lill-amministrazzjoni responsabbli għall-benefiċċji tal-qgħad [51]. Fl-aħħar nett, is-sentenza De Cuyper iddefinixxiet il-benefiċċju tal-qgħad f'termini stretti, billi enfasizzat il-ħtieġa li l-persuna interessata jkollha l-kapaċità li taħdem [52].

53. Fuq dawn il-premessi, wieħed jista' jaħseb li l-ħlas bil-quddiem inkwistjoni huwa benefiċċju tal-invaliditá, iżda jeżistu raġunijiet importanti sabiex wieħed jikkontesta din il-konklużjoni għaġġelija.

54. L-ewwel raġuni tirrigwarda n-natura *sui generis* tal-ħlas bil-quddiem, mifhum bħala benefiċċju speċifiku sabiex jirrimedja sitwazzjoni partikolari. Bħalma sostniet il-Kummissjoni fis-seduta, il-ħlas bil-quddiem inkwistjoni jeżisti fi speċi ta' "limbu" ġuridiku. L-imsemmi ħlas bil-quddiem għandu karatteristiċi miż-żewġ kategoriji, iżda *jonqsulu* wkoll ċerti elementi rappreżentattivi taż-żewġ tipi, b'tali mod li jirriżulta impossibbli li wieħed iqiegħdu taħt kategorija li tissodisfa mija fil-mija l-karatteristiċi li huma speċifiċi għall-benefiċċju ta' invaliditá jew għall-benefiċċju tal-qgħad fid-dritt Komunitarju.

55. Fid-dawl ta' dan, għandu jiġi relattivizzat il-fatt li Petersen, bħal kull benefiċjarju ieħor tal-ħlas bil-quddiem, la jista' jaħdem u lanqas ikun disponibbli għall-uffiċċju tax-xogħol matul il-perijodu tal-qgħad. Bl-istess mod bħalma l-ħlas bil-quddiem huwa differenti mill-benefiċċju tal-qgħad taħt dawn l-aspetti (li jikkostitwixxu rekwiżiti essenzjali fid-dawl tal-Artikolu 7(1)(1) tal-AIVG), huwa lanqas ma jissodisfa l-kundizzjoni essenzjali tal-benefiċċju tal-invaliditá, jiġifieri l-kontenut ekomomiku, li jiġi kkalkulat skont ir-regoli tal-benefiċċji tal-qgħad [53].

56. It-tieni raġuni tirrigwarda l-fatt li l-benefiċċju tal-invaliditá huwa retroattiv sabiex jikkumpensa finanzjarjament l-ammont tal-benefiċċju tal-qgħad. Il-ħlas bil-quddiem inkwistjoni jinbidel meta t-talba għall-benefiċċju tal-invaliditá twassal għal deċiżjoni favorevoli iżda, meta din tiġi miċħuda, huwa jikkonsolida ruħu bħala benefiċċju tal-qgħad fis-sens strett, mingħajr ma jkun hemm lok għal kumpens tal-ammonti bejn l-amministrazzjonijiet kompetenti [54].

57. Għandha tiġi relativizzata wkoll l-importanza tas-sentenza De Cuyper, sabiex tiġi mifhuma fid-dimensjoni vera tagħha. F'dik

51 — Artikolu 23(5) tal-AIVG.

52 — Sentenza De Cuyper, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 44), punt 27.

53 — Artikolu 23(4) tal-AIVG.

54 — Artikolu 23(5) u (6) tal-AIVG.

il-kawża, ċittadin tal-Belġju kien jirċievi benefiċċju tal-qgħad bid-differenza li huwa kien eżentat milli jirreġistra ruħu bħala persuna li qiegħda tfittex xogħol u konsegwentement, mill-obbligu li jibqa' disponibbli fis-suq tal-impjieg [55]. Din l-eżenzjoni, li kienet tirrappreżenta eċċezzjoni mill-kundizzjonijiet imposti mil-liġi għall-għoti ta' benefiċċji tal-qgħad, ma pprevenietx lill-Qorti tal-Ġustizzja milli tikklassifika l-għajnuna bħala benefiċċju tal-qgħad. Fil-punt 27, is-sentenza ddeskriviet dawn il-benefiċċji bħala dawk li l-benefiċjarju tagħhom ikun għadu kapaċi jaħdem, iżda hija sostniet li benefiċċju simili, minkejja li huwa nieqes minn wieħed mir-rekwiżiti meħtieġa, seta' jiġi kklassifikat bħala benefiċċju tal-qgħad, u dan jista' japplika għal din il-kawża peress li l-ħlas bil-quddiem tal-Awstrija, anki jekk nieqes minn kundizzjoni essenzjali sabiex jaqa' taħt id-definizzjoni tal-benefiċċju tal-qgħad, jissodisfa serje wiesgħa ta' karatteristiċi li huma speċifiċi għal dan it-tip ta' benefiċċji.

58. Fl-ewwel lok, il-ħlas bil-quddiem isir minħabba li jkun hemm ħaddiem bla xogħol li, barra minn hekk, talab benefiċċju tal-invaliditá; dan jissuġġerixxi li l-persuna involuta hija persuna partikolarment vulnerabbli [56]. F'dawn iċ-ċirkustanzi, jingħata benefiċċju tal-qgħad, li jitħallas mill-fondi tal-assigurazzjoni tal-qgħad u skont ir-regoli applikabbli għal din it-tip ta' għajnuna. Fit-tieni lok, il-ħlas bil-quddiem jiġi estint awtomatikament jekk il-benefiċjarju jaċċetta post ta' xogħol matul il-proċedura ta' eżami tal-benefiċċju tal-invaliditá. Bl-istess mod bħalma l-persuna qiegħda titlef id-dritt għall-benefiċċju tal-qgħad meta tikseb xogħol, l-istess jiġri lil dak li huwa intitolat għall-ħlas bil-quddiem. Fit-tielet lok, is-sistema ta' kalkolu tal-ħlas bil-quddiem taħdem skont ir-regoli tal-benefiċċji tal-qgħad, iżda madankollu bi kriterju ta' aġġustament sabiex jiġu evitati ħlasijiet kbar fil-każ fejn il-benefiċċju tal-invaliditá jingħata sussegwentement. Fir-raba' lok, l-invaliditá tal-benefiċjarju tal-ħlas bil-quddiem hija biss ipoteżi, peress li l-qgħad huwa l-uniku fatt ċert, b'tali mod li jidher li huwa xieraq li l-ħlas bil-quddiem huwa ddefinit bħala tali.

59. Iżda l-element primordjali sabiex il-miżien imil favur il-klassifikazzjoni tal-ħlas bil-quddiem bħala benefiċċju tal-qgħad huwa l-għan tagħha [57]. Mill-kliem u mill-ispirtu tal-liġi Awstrijaka jirriżulta li din l-għajnuna hija intiża sabiex tissostitwixxi d-dħul mill-

55 — Sentenza De Cuyper, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 44), punt 30.

56 — L-Artikolu 23(2)(3) tal-AIVG jeżiġi li għall-għoti tal-ħlas bil-quddiem lill-persuni li jitolbu l-benefiċċju tal-invaliditá, "l-istituzzjoni tal-assigurazzjoni għall-pensjoni tkun ħarġet ċertifikat fejn tgħid li huwa probabbli li mhux ser ikun possibbli li tittieħed deċiżjoni definittiva dwar il-benefiċċju fi żmien xahrejn mid-data li fih iqum id-dritt għall-pensjoni"; dan juri li l-ħlas bil-quddiem jingħata biex jirrimedja għad-dewmien li jirriżulta minn proċedura amministrattiva mtawla.

57 — Sentenza De Cuyper, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 44), punt 25.

impjieg matul perijodu li, għalkemm wieħed ma jistax jgħid b'ċertezza, jista' jieqaf marritorn għas-suq tax-xogħol jew mal-ħruġ minn dak is-suq. B'dan il-mod, il-ħsieb huwa li l-applikant jibqa' ekonomikament attiv fis-suq, iżda wkoll, kif enfasizza l-Gvern Ġermaniż, sabiex huwa jibqa' mmotivat fuq il-livell psikoloġiku.

VII — It-tieni domanda preliminari: il-kundizzjoni ta' residenza applikata għall-ħlas bil-quddiem

A — *Kunsiderazzjoni preliminari*

60. Għaldaqstant, b'dan il-mod, il-ħlas bil-quddiem ikopri riskju doppju: dak li t-talba għall-benefiċċju tal-invalidità tiġi miċħuda, u li l-applikant jiddeċiedi li jerġa' lura fis-suq tax-xogħol, filwaqt li jabbanduna t-talba inizjali tiegħu.

61. Minn dak kollu li ntqal jirriżulta li l-ħlas bil-quddiem previst fl-Artikolu 23 tal-AIVG huwa benefiċċju tal-qgħad fissens tal-Artikolu 4(1)(g) tar-Regolament Nru 1408/71, u dan minkejja li din il-klassifikazzjoni mhijiex determinanti fid-dawl tat-tieni domanda preliminari, li, bla ebda dubju, hija ċ-ċavetta għas-soluzzjoni ta' din il-problema.

62. Id-domanda segwenti tal-Verwaltungsgerichtshof, li hija konsegwenza loġika tal-ewwel waħda, tirreferi għall-kundizzjoni ta' residenza imposta fuq Petersen sabiex huwa jkun jista' jibbenefika mill-ħlas bil-quddiem.

63. Meta jikklassifika l-għajnuna bħala benefiċċju tal-qgħad, l-Artikolu 69 tar-Regolament Nru 1408/71 jimponi tliet kundizzjonijiet sabiex individwu jkun jista' jirrisjedi fi Stat membru ieħor filwaqt li jirċievi l-benefiċċju tal-qgħad: qabel it-tluq tiegħu, irid ikun irreġistrat mas-servizzi tal-qgħad; irid imbagħad jirreġistra bħala persuna li qiegħda tfittex ix-xogħol fl-Istat ospitanti u għandu jibda jaħdem f'ċertu terminu ta' żmien.

64. Jidher ċar li Petersen ma jissodisfa l-ebda waħda minn dawn it-tliet kundizzjonijiet.

65. B'mod differenti mill-Kummissjoni u mill-applikant, il-gvernijiet kollha li ppreżentaw osservazzjonijiet f'din il-kawża bbażaw ruħhom fuq il-fatt li l-imsemmija kundizzjonijiet ma kinux sodisfatti, sabiex jiġġustifikaw is-sospensjoni tal-ħlas bil-quddiem li kien qed jirċievi Petersen. Iżda dan l-argument jinvolvi nassa li għandha tiġi evitata.

B — *Argumenti tal-gvernijiet, tal-Kummissjoni u ta' Petersen*

66. Il-Gvern Ġermaniż, il-Gvern Awstrijak, il-Gvern Spanjol u l-Gvern Taljan kollha jinvokaw żewġ motivi. Minn naħa, huma jsostnu li Petersen ma jissodisfa l-ebda waħda mill-kundizzjonijiet previsti fir-Regolament Nru 1408/71 sabiex jittrasferixxi l-benefiċċju soċjali tiegħu, u min-naħa l-oħra, li għandha tiġi applikata s-sentenza De Cuyper, iċċitata iktar'il fuq.

67. Fil-fehma tal-erba' gvernijiet, mhuwiex sproporzjonat li ħaddiem bħal Petersen jiġi impost kundizzjoni ta' residenza, peress li l-Artikoli 69 sa 71 tar-Regolament Nru 1408/71 jipprevedu diversi każijiet li fihom il-benefiċċji jiġu esportati, u li l-applikant ma jaqa' taħt l-ebda wieħed fosthom. Għaldaqstant jeżisti ċertu qbil fuq il-fatt li r-Regolament Nru 1408/71 jinkludi lista eżawrjenti, u li, fil-każijiet li ma jaqgħux taħt din il-lista, il-benefiċċju ma jkunx jista' jingħata meta l-benefiċjarju jmur fi Stat membru ieħor.

68. Barra minn hekk, is-sentenza De Cuyper issostni t-teżi tal-gvernijiet, billi tiddikjara l-kompatibbiltà tal-kundizzjoni ta' residenza ma' l-Artikolu 18 KE; ġie deċiż li f'każ bħal dak li kellha quddiemha, il-verifiki tal-amministrazzjonijiet ta' impjieg ikunu effettivi biss meta l-benefiċjarju tal-għotjiet, li għandu jkun għad-dispożizzjoni tas-servizzi tax-xogħol, ikun joqħod fl-Istat li jagħti l-benefiċċju.

69. Madankollu, il-Kummissjoni ssostni li klawżola ta' residenza tikser l-Artikolu 39 KE, billi bbażat ruħha wkoll fuq is-sentenza De Cuyper; fil-fehma tagħha, hemm differenza essenzjali bejn il-fatti tal-imsemmija kawża u dawk ta' din il-kawża: filwaqt li De Cuyper kellu jibqa' għad-dispożizzjoni tas-servizzi tax-xogħol, il-ħlas bil-quddiem ta' Petersen jimplika l-eżenzjoni totali minn dan l-obbligu. Jekk il-ġlieda kontra l-frodi titqieħed f'pożizzjoni sekondarja, miżura bħal dik inkwistjoni f'din il-kawża, issir sproporzjonata. Konsegwentement, anki jekk ir-Regolament Nru 1408/71 ma jsemmix każ bħal dak inkwistjoni, dan ma jfissirx li huwa eskluż mill-protezzjoni pprovduta mit-Trattati. Min-naħa l-oħra, is-sistema legali Komunitarja tipproteġih u tipprekludi kundizzjoni ta' residenza bħal dik li ġiet imposta f'din il-kawża.

70. Petersen jeżamina l-illegalità tal-kundizzjoni ta' residenza taħt żewġ aspetti: il-ksur tad-dritt fundamentali tal-proprjetà, u dak tal-prinċipju tal-ugwaljanza. It-tnaqqis eżorbitanti tal-attiv patrimonjali, flimkien mat-trattament diskriminatorju tal-applikant meta mqabbel mal-persuni Awstrijaċi li ma jmorrux fi Stat membru ieħor, jimplikaw l-inkompatibbiltà tad-deċiżjoni nazzjonali mad-dritt Komunitarju.

C — *Evalwazzjoni*

71. La l-Verwaltungsgerichtshof u lanqas il-partijiet ma kkontestaw l-istatus ta' "ħaddiem" ta' Petersen. Il-Kummissjoni sempliċement affermat li, jekk wieħed iqis li huwa ħaddiem impjegat, japplika għalih l-Artikolu 39 KE; inkella japplika l-Artikolu 18 KE.

72. Jiena tal-fehma li l-applikant għandu jiġi rikonoxxut l-istatus ta' ħaddiem, peress li d-dritt inkwistjoni jirriżulta minn relazzjoni ta' xogħol. Għalkemm is-sentenza De Cuyper hija ambigwa fuq dan il-punt, jiena nsostni li l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat l-applikazzjoni tal-Artikolu 39 KE meta d-drittijiet inkwistjoni jirriżultaw direttament minn relazzjoni ta' xogħol [58]. F'din il-kawża, ir-rabta bejn il-benefiċċju u l-klassifikazzjoni ta' Petersen bħala ħaddiem hija ċara, u dan peress li l-ħlas bil-quddiem jiddependi fuq żewġ ċirkustanzi simultanji: il-qgħad u l-invaliditá, li t-tnejn li huma huma assoċjati mar-relazzjoni ta' xogħol preċedenti.

73. Għalkemm l-Artikolu 39 KE għandu importanza partikolari għar-risposta tad-domanda preliminari, għandu jitqies ukoll l-Artikolu 18 KE. Kif diġà sostnejt, Petersen jirrappreżenta eżempju tal-*moviment taċ-ċittadini liberi* li, fit-termini esposti fil-punti 25 sa 38 ta' dawn il-konklużjonijiet, jattribwixxi forza leġiżlattiva partikolari għas-sitwazzjoni individwali u kollettiva tal-applikant.

1. Il-pożizzjoni ġuridika individwali ta' Petersen

74. Petersen huwa persuna qiegħda li, fiż-żmien rilevanti, minħabba l-impjieg tiegħu, ikkompleta l-perijodu ta' eliġibbiltà li jagħtih id-dritt għall-benefiċċju tal-invaliditá. Meta nzerta bla xogħol, huwa talab ħlas bil-quddiem intiż li jkun ta' għajnuna

58 — Sentenzi Martínez Sala, iċċitata iktar 'il fuq (nota ta' qiegħ il-paġna 5), punt 32; tas-27 ta' Novembru 1997, Meints (C-57/96, Ġabra p. I-6689, punti 16 u 17), u tas-6 ta' Novembru 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Ġabra p. I-13187, punt 34).

għall-persuna qiegħda li titlob ukoll benefiċċju tal-invaliditá. L-imsemmi ħlas bil-quddiem jingħata meta l-kundizzjonijiet għall-għoti tal-benefiċċju tal-qgħad ikunu sodisfatti, iżda l-benefiċjarju mhuwiex obbligat li jfittex xogħol. Ir-regoli nazzjonali dwar is-sigurtà soċjali *jiġu reżi iktar flessibbli* għal dan il-għan, iżda l-gvernijiet li għamlu intervent f'din il-kawża talbu li l-Qorti tal-Ġustizzja tagħti interpretazzjoni *stretta* tar-regoli Komunitarji tas-sigurtà soċjali, peress li Petersen ma jissodisfax il-kundizzjonijiet stabbiliti fl-Artikoli 69 sa 71 tar-Regolament biex tiġi awtorizzata l-esportazzjoni tal-benefiċċji, b'tali mod li għandu jiġi rrevokat il-ħlas bil-quddiem meta l-persuna interessata tittrasferixxi r-residenza tagħha fi Stat membru ieħor.

75. Din is-sitwazzjoni twassal lil Petersen f'dilemma traġika peress li, f'kull każ huwa jkun dejjem tellief. Jekk huwa jissodisfa l-kundizzjonijiet, ma jirċevix il-ħlas bil-quddiem. Jekk huwa jissodisfahom kollha, bl-eċċezzjoni ta' dik li minnha huwa eżentat, huwa xorta waħda ma jirċevix il-ħlas bil-quddiem peress li huwa jbiddel ir-residenza tiegħu. U jekk huwa ma jirċevix l-imsemmi ħlas, huwa jkun fir-riskju li l-benefiċċju tal-invaliditá ma jibqax jingħatalu u li jiġi eskluż mis-suq tax-xogħol. Huwa jifdallu biss jitlob benefiċċju tal-qgħad ordinarju iżda, fid-dawl tad-diffikultajiet li huwa jiltaqa' magħhom (li jwassluh biex jitlob il-benefiċċju tal-invaliditá), mhuwiex fl-aħjar kundizzjonijiet biex jikseb post tax-xogħol f'ambjent ta' kompetizzjoni medja.

76. Mhuwiex rilevanti li l-każ speċifiku inkwistjoni ta' Petersen ma jirriżultax fost il-każijiet imsemmija fir-Regolament Nru 1408/71, għaliex dan it-test mhuwiex intiż sabiex jeskludi l-każijiet l-oħra kollha, iżda sabiex jimplementa l-Artikolu 39 KE. Kull dispożizzjoni tad-dritt sekondarju għandha tiġi interpretata u applikata fid-dawl tad-dritt primarju; dan jimplika li kundizzjoni ta' residenza bħal dik inkwistjoni f'dan il-każ hija nieqsa minn kull ġustifikazzjoni oġġettiva u raġjonevoli, u ma' dan għandu jingħad ukoll li, f'din il-kawża, ħadd, u b'mod partikolari, lanqas il-Gvern Awstrijak, ma wasal biex jispjega r-rifjut tal-amministrazzjoni li tawtorizza l-bdil fir-residenza ta' Petersen [59].

77. Minkejja li ċ-ċittadinanza Ewropea titlob li tingħata attenzjoni prijoritarja lissitwazzjoni ġuridika tal-individwu, huwa ċar li, għalkemm m'hemmx drittijiet fundamentali inkwistjoni, id-deċiżjoni Awstrijaka diffiċilment tgħaddi mit-test Komunitarju ta' proporzjonalità [60]. Konsegwentement, fid-dawl tal-Artikoli 39 KE u 18 KE, miżura bħal dik inkwistjoni f'dan il-każ, li timplika differenza fit-trattament li jiddependi fuq il-post tar-residenza tal-benefiċjarju ta' benefiċċju soċjali, hija inkompatibbli mad-dritt Komunitarju.

59 — Il-punti 12 sa 14 tan-nota ta' osservazzjonijiet tal-Gvern Awstrijak sempliċement jirriproduċu t-termini tal-Artikolu 39 KE, kif ukoll dawk tal-Artikoli 10 u 67 tar-Regolament Nru 1408/71. Dawn ma jipprovdux elementi sostanzjali insostenn tar-rifjut lil Petersen milli jkompli jitlob il-ħlas bil-quddiem tiegħu meta huwa jittrasferixxi r-residenza tiegħu fi Stat Membru ieħor.

60 — Punt 27 ta' dawn il-konklużjonijiet.

2. Il-kundizzjonijiet ta' appartenenza fil-komunità politika

78. Petersen huwa ċittadin Ġermaniż li qatta' l-parti l-kbira tal-karriera professjonali tiegħu fl-Awstrija. Wara li rrisjeda legalment f'dan il-pajjiż għal diversi snin, huwa reġa' lura f'pajjiż twelidu wara li talab lill-awtoritajiet Awstrijaċi benefiċċju tal-invaliditàu ħlas bil-quddiem fuq dan il-benefiċċju. M'hemmx dubju li l-applikant huwa direttament marbut ma' l-Istat Awstrijak, anki jekk biss minħabba l-fatt li huwa ħallas il-kontribuzzjonijiet soċjali tiegħu lid-dipartiment tax-xogħol Awstrijak sakemm ikkompleta l-perijodu ta' eliġibbiltà kollu, kif previst mil-liġi. Ir-rabta ta' Petersen ma' l-Awstrija hija ovvja, speċjalment fid-dawl tat-tip ta' benefiċċju li huwa ġie rrifjutat.

79. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tagħżel li tikklassifika l-ħlas bil-quddiem bħala benefiċċju tal-invaliditàtqum il-problema li r-Regolament Nru 1408/71 jipprojbixxi s-sospensjoni jew il-modifika ta' dan it-tip ta' benefiċċji soċjali abbażi tar-residenza [61]. Din il-limitazzjoni għandha l-loġika tagħha, peress li hija intiża sabiex tippermetti l-moviment liberu tal-persuni li waqfu mill-ħajja professjonali tagħhom u li jiddeċiedu li joqgħodu fi Stati Membri oħrajn, kemm jekk għal raġunijiet klimatiċi, tal-familja jew sentimentali.

80. Iżda għalkemm il-Qorti tal-Ġustizzja tippreferi tqis li Petersen jibbenefika minn benefiċċju tal-qgħad, m'għandux jintesa li l-ħlas bil-quddiem huwa l-pass preliminari sabiex wieħed ikun jista' jirċievi l-benefiċċju tal-invaliditàu li, jekk dan ma jinkisibx, l-għajnuna tinbidel f'benefiċċju tal-qgħad, jekk il-persuna interessata tkun tissodisfa l-kundizzjonijiet tal-Artikoli 69 sa 71 tar-Regolament Nru 1408/71 meta hija tibdel ir-residenza tagħha. Madankollu, waħda minn dawn il-kundizzjonijiet tinsab fil-fatt li "ċ-ċirkustanzi f'dan il-każ jippermettu *a priori* l-ħlas ta' benefiċċji [tal-invaliditàl] abbażi tal-assigurazzjoni soċjali" [62]. Konsegwentement, Petersen jista' jirrisjedi fil-Ġermanja peress li ġie eżentat mill-kontroll tal-uffiċċju tax-xogħol, għal perijodu definit: it-tul ta' żmien tal-proċedura għall-għoti tal-benefiċċju tal-invaliditàl.

81. Matul dan il-perijodu kollu, l-amministrazzjoni Awstrijaka, li qabel kienet ħajret lil Petersen sabiex jitlob ħlas bil-quddiem li bih jiġi rikonoxxut impliċitament li wieħed jista' "*a priori* jipprevedi l-għoti tal-benefiċċji" li huwa jkun talab, tista' tbati l-piż ekonomiku tal-benefiċċju inkwistjoni f'dan il-każ. Għalkemm il-benefiċċju tal-invaliditàġie rrifjutat fil-konfront tiegħu, l-applikant jinsab mill-ġdid fis-sitwazzjoni oriġinali tiegħu. Iżda, sadattant, il-bdil fir-residenza ta' Petersen, li seħħ matul il-kors ta' proċedura li probabbilment kellha twassal sabiex tingħatalu l-għajnuna li tippermettilu joqgħod fi kwalunkwe Stat Membru, bl-ebda mod ma jaffettwa l-kapaċità ta' azzjoni

61 — Artikolu 10 tar-Regolament Nru 1408/71.

62 — Il-fatt li d-dritt għall-benefiċċju, inizjalment, ġie rrifjutat lil Petersen ma jidhirlix li huwa determinanti. Kif spjega r-rappreżentant tal-Gvern Awstrijak fis-seduta, 60 % tal-applikazzjonijiet għal benefiċċju tal-inkapaċità jiġu miċħuda; dan juri politika amministrattiva restrittiva fl-evalwazzjoni tal-kundizzjonijiet li jippermettu li jinħoloq id-dritt li wieħed jirċievi l-benefiċċju. Għaldaqstant jiena nsostni li r-rifjut inizjali tat-talba ta' Petersen ma jfissirx *a priori* li l-għoti tal-benefiċċju fil-futur ma kienx probabbli.

jew l-integrità finanzjarja tal-awtoritajiet Awstrijaċi.

82. Ir-rabta li Petersen ġab prov.a tagħha turi n-natura sproporzjonata tal-miżura adottata mis-servizzi tax-xogħol Awstrijak. Għall-finijiet tal-evalwazzjoni tal-appartenenza ta' Petersen fil-komunità li magħha kien marbut b'mod effettiv, l-Artikolu 39 KE għandu jiġi interpretat fid-dawl tal-Artikolu 18 KE. Huwa għal din ir-raġuni, b'applikazzjoni ta' livell għoli ta' protezzjoni taċ-ċittadin Ewropew, jiena nqis, sabiex nikkonkludi l-opinjoni tiegħi, li dawn iż-żewġ dispożizzjonijiet ġew miskura.

VIII — Konklużjoni

83. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, jiena nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tirrispondi d-domanda preliminari tal-Verwaltungsgerichtshof bil-mod segwenti:

"Benefiċċju fi flus bħala assigurazzjoni tal-qgħad, mogħti lill-persuni qiegħda li talbu li jingħataw il-benefiċċju tal-inkapaċità għax-xogħol jikkostitwixxi benefiċċju fis-sens tal-Artikolu 4(1)(g) tar-Regolament tal-Kunsill Nru 1408/71, tal-14 ta' Ġunju 1971, dwar l-applikazzjoni tal-iskemi tas-Sigurtà Soċjali għall-persuni impjegati, għall-persuni li jaħdmu għal rashom u għall-membri tal-familji tagħhom li jiċċaqilqu fil-Komunità, fil-verżjoni tiegħu kif emendat u aġġornat bir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 118/97, tat-2 ta' Diċembru 1994 (ĠU L 1997, L 28, p. 1).

L-Artikoli 18 KE u 39 KE jipprekludu dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tipprovdi li d-dritt għal dan il-benefiċċju jiġi sospiż meta l-persuna qiegħda toqgħod fi Stat membru ieħor."