RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-302/90 *

I — Contesto giuridico della causa principale

1. Con le disposizioni generali del regolamento 2 aprile 1963, n. 36/63/CEE, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori frontalieri (GU 1963, n. 62, pag. 1314), il Consiglio:

a) definisce, ai fini dell'applicazione del regolamento, il termine « lavoratore frontaliero » come

« il lavoratore subordinato o assimilato che, pur avendo la propria residenza nel territorio di uno degli Stati membri in cui ritorna normalmente ogni giorno o almeno una volta alla settimana, è occupato nel territorio di un altro Stato membro » (art. 1, lett. c);

b) precisa il campo di applicazione del regolamento. Ai sensi dell'art. 2, n. 1,

« le disposizioni del presente regolamento sono applicabili ai lavoratori frontalieri che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno Stato membro, ovvero apolidi o rifugiati, come pure ai loro familiari o superstiti »;

c) indica, rispetto al proprio ambito di applicazione, quello del regolamento del Consiglio 25 settembre 1958, n. 3, per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (GU 1958, n. 30, pag. 561) e del regolamento del Consiglio 3 dicembre 1958, n. 4, che determina le modalità di applicazione e integra le disposizioni del regolamento n. 3, concernente la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (GU 1958, n. 30, pag. 597). Ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 36/63,

« le disposizioni dei regolamenti n. 3 e n. 4 sono applicabili nei confronti delle persone alle quali si riferisce il presente regolamento quando quest'ultimo non disponga diversamente ».

Il preambolo del regolamento n. 36/63 ricorda, al quarto e quinto " considerando ", che le disposizioni generali dei regolamenti nn. 3 e 4 nonché le disposizioni in essi fissate in materia di invalidità sono applicabili senza che occorra integrarle. Disposizioni particolari integrative sono necessarie per determinare la legislazione applicabile nonché, in particolare, per quanto riguarda la malattia.

2. Fra le disposizioni particolari del regolamento n. 36/63, l'art. 6, n. 1, determina l'ente competente per le prestazioni in de-

* Lingua processuale: il francese.

naro di malattia e maternità. Esso dispone che:

« Le prestazioni in denaro alle quali ha diritto o avrebbe diritto un lavoratore frontaliero se risiedesse nel territorio del paese competente, gli sono corrisposte dall'istituzione competente come se risiedesse in detto territorio ».

Per quanto riguarda le prestazioni in natura, l'art. 10 del regolamento n. 36/63 contiene una disposizione specifica per i lavoratori frontalieri disoccupati, ai sensi della quale:

« Il lavoratore frontaliero che, in conformità alle disposizioni del paragrafo 1 o del paragrafo 2 dell'articolo 19, usufruisce delle prestazioni di disoccupazione previste dalla legislazione di uno Stato membro, ha diritto nello stesso periodo, per sé stesso e per i propri familiari, alle prestazioni in natura dell'istituzione del luogo di residenza. Tali prestazioni sono a carico dell'istituzione competente del paese cui incombono le prestazioni di disoccupazione ».

L'art. 19, n. 1, di detto regolamento determina l'ente competente per le prestazioni di disoccupazione completa dei lavoratori frontalieri. Ai sensi di detto articolo:

« Un lavoratore frontaliero che si trovi in stato di disoccupazione totale ha diritto alle prestazioni in conformità delle disposizioni della legislazione dello Stato membro sul cui territorio risiede, come se avesse esercitato l'ultima occupazione nel territorio di detto Stato. Le prestazioni sono a carico dell'istituzione del luogo di residenza ».

3. Il regolamento n. 3 si occupa, all'art. 17, relativo alle disposizioni specifiche concernenti la malattia, della situazione dei lavoratori i quali, dopo essere stati assicurati nello Stato membro, si recano in un altro Stato membro. A norma del n. 1, primo comma, di detto articolo,

« I lavoratori subordinati o assimilati che hanno compiuto dei periodi di assicurazione e periodi equivalenti in virtù della legislazione di uno o più Stati membri e che si recano nel territorio di un altro Stato membro, hanno diritto, per sé stessi e per i propri familiari che si trovano in tale territorio, alle prestazioni previste dalla legislazione di tale Stato membro alle seguenti condizioni:

i) essere stati atti al lavoro al loro ultimo ingresso nel territorio di detto Stato membro;

ii) essere stati sottoposti all'assicurazione obbligatoria dopo l'ultimo ingresso in detto territorio;

iii) soddisfare alle condizioni richieste dalla legislazione di detto Stato membro, tenuto conto della totalizzazione dei periodi prevista dall'articolo precedente ».

4. Infine, l'art. 39, nn. 1-3, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi

di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nella versione di cui al regolamento (CEE) 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 149, pag. 2), entrato in vigore il 1° ottobre 1972, riguarda i requisiti per aver diritto alle prestazioni di invalidità. In forza di dette disposizioni:

« 1. L'istituzione dello Stato membro, la cui legislazione era applicabile al momento in cui è sopravvenuta l'incapacità al lavoro seguita da invalidità, determina, secondo le disposizioni di tale legislazione, se l'interessato soddisfa alle condizioni richieste per aver diritto alle prestazioni, tenuto conto eventualmente di quanto disposto dall'articolo 38.

2. L'interessato che soddisfa alle condizioni di cui al paragrafo 1 ottiene le prestazioni esclusivamente da detta istituzione, secondo le disposizioni della legislazione che essa applica.

3. L'interessato che non ha diritto alle prestazioni ai sensi del paragrafo 1 beneficia delle prestazioni cui ha ancora diritto conformemente alla legislazione di un altro Stato membro, tenuto conto eventualmente delle disposizioni dell'articolo 38 ».

II — Antefatti e procedimento

5. La sig.ra Desse, cittadina francese, lavorava in Belgio come lavoratrice frontaliera dal 25 febbraio 1957 al 4 dicembre 1970, data del suo licenziamento.

Dal 5 dicembre al 1° febbraio 1971, fruiva delle prestazioni di disoccupazione in Francia, a norma dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63, e versava contributi al « régime d'assurance continuée » in Belgio sino al 31 gennaio 1971.

Dal 2 al 21 febbraio 1971, la sig.ra Desse fruiva delle indennità di malattia dell'ente assicurativo belga, il quale la dichiarava idonea al lavoro a decorrere dal 22 febbraio.

Essa fruiva nuovamente delle prestazioni di disoccupazione in Francia dal 24 febbraio all'11 ottobre 1971. Dal 12 ottobre 1971 al 30 settembre 1980, data in cui veniva collocata a riposo, la sig.ra Desse veniva riconosciuta inabile al lavoro dalla Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (in prosieguo: la « CAAMI »), ente belga.

Con provvedimento 11 maggio 1973, la CAAMI le negava tuttavia le prestazioni di assicurazione-malattia. La sig.ra Desse impugnava questo provvedimento dinanzi al Tribunal du travail di Tournai il quale, con sentenza 4 giugno 1976, dichiarava che le indennità di inabilità primaria le erano dovute dal 12 ottobre 1971, e che aveva diritto all'indennità d'invalidità dal 12 ottobre 1972.

La CAAMI interponeva appello avverso detta sentenza dinanzi alla Cour du travail di Mons e l'Institut national d'assurancemaladie-invalidité (in prosieguo: l'« INAMI ») chiedeva di intervenire a sostegno delle conclusioni della CAAMI.

La sig.ra Desse decedeva il 1° ottobre 1983. Gli eredi, i sigg. Napoléon e Jocelyne Faux, proseguivano il procedimento dal 21 febbraio 1989.

6. Con ordinanza 28 settembre 1990, la Cour du travail di Mons ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se una lavoratrice subordinata francese residente in Francia che abbia lavorato unicamente in Belgio durante quasi quattordici anni come dipendente perda lo status di frontaliera ai sensi dell'art. 1, lett. c), del regolamento n. 36/63/CEE (status ancora riconosciutole al momento del licenziamento del 4 dicembre 1970);

se la perdita dello status di frontaliero sia conseguenza del fatto che si è trovata in stato di disoccupazione completa e per questo motivo ha ricevuto indennità dall'ente francese del luogo di residenza durante il periodo 24 febbraio 1971 — 11 ottobre 1971 ai sensi dell'art. 19, n. 1, del regolamento 2 aprile 1963, n. 36/63/CEE, mentre essa sembra conservare questo status ai sensi degli artt. 2, n. 1, e 19, n. 1, di detto regolamento;

2) se, in caso di malattia e di inabilità al lavoro, di invalidità in seguito riconosciuta ai sensi della normativa belga sull'assicurazione malattia-invalidità (legge 9 agosto 1963) dal 12 ottobre 1971 sino all'età del collocamento a riposo (cioè il 30 settembre 1980) essa possa aver diritto o no alle indennità di inabilità primaria (durante un anno), indi di invalidità a carico dell'ente belga competente ai sensi dell'art. 6 del medesimo regolamento n. 36/63/CEE;

3) se — secondo lo spirito del regolamento n. 36/63 e delle specifiche disposizioni integrative che si sono rese necessarie (v. quinto " considerando " del preambolo del regolamento) — si debba ammettere che il periodo di disoccupazione in Francia — benché non riconosciuto in questo paese di residenza come periodo di assicurazione o equiparato o equivalente ad un periodo di assicurazione — dev'essere considerato in Belgio, paese di occupazione precedente, come un periodo di assicurazione o equiparato ad un periodo di assicurazione (in particolare per l'applicazione della legge nazionale 9 agosto 1963 sull'assicurazione malattia-invalidità) (artt. 66-68 e 75);

la soluzione di questa questione deve tener conto di quanto prescritto dall'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63/CEE, che implicitamente impone al lavoratore frontaliero che si sia venuto a trovare in disoccupazione completa di esercitare il suo diritto alle indennità di disoccupazione e quindi di iscriversi come disoccupato in cerca di lavoro nel paese del luogo di residenza (nel caso di specie la Francia) e non nel paese di occupazione e di assoggettamento alla previdenza sociale dei lavoratori subordinati in cui ha perso il posto di lavoro;

4) in subordine, infine, in caso di soluzione negativa delle prime tre questioni e di applicazione del regolamento n. 3 dal 1° ottobre 1971 e del regolamento (CEE) n. 1408/71 dal 1° ottobre 1972,

in materia di assicurazione malattia-invalidità:

se l'ente del paese di occupazione e di assoggettamento alla previdenza sociale dei lavoratori subordinati (nella fattispecie il Belgio) debba riconoscere che il periodo di versamento di prestazioni di disoccupazione in Francia ai sensi dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63/CEE (anche se non è riconosciuto in questo paese come periodo di assicurazione o equiparato o equivalente) deve essere considerato periodo di assicurazione o equiparato o equivalente ai sensi degli artt. 66 (periodo assicurativo minimo), 68 e 75 (a causa della conservazione dello status del titolare) della legge 9 agosto 1963 in materia di assicurazione malattia-invalidità ».

7. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 5 ottobre 1990. A norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte, hanno presentato osservazioni scritte l'INAMI, interveniente a sostegno delle conclusioni dell'appellante nella causa principale, rappresentato dagli avv.ti A. Wattier e J. Saint-Ghislain, del foro di Mons, il sig. e la sig.ra Faux, appellati nella causa principale, rappresentati dagli avv.ti Gaston Dramaix e José Chevalier, del foro di Mons, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Dimitrios Gouloussis, membro del servizio giuridico, in qualità di agente.

8. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e, a norma dell'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, di assegnare la causa alla Quinta Sezione.

III — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

9. Per quel che riguarda la prima questione pregiudiziale, l'*INAMI* sostiene che, per aver diritto alle prestazioni in denaro d'inabilità al lavoro, occorre essere lavoratore frontaliero a termini della definizione di cui all'art. 1, lett. c), del regolamento n. 36/63, cioè risiedere nel territorio di uno Stato membro ed essere occupato in quello di un altro Stato membro. Ora, quest'ultimo requisito non è soddisfatto quando il lavoratore è in disoccupazione totale.

A sostegno della sua tesi l'INAMI si richiama all'interpretazione dei termini « è occupato », contenuti nella citata disposizione del regolamento n. 36/63, che è stata data dalla commissione amministrativa istituita dall'art. 43 del regolamento n. 3.

Questa commissione ha precisato che detta espressione aveva una portata molto ampia, e che comprendeva i « lavoratori in disoccupazione parziale o accidentale, beneficiari dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 36/63 ». A « contrario sensu », l'INAMI deduce pertanto che i lavoratori in disoccupazione totale sono esclusi.

Per quel che riguarda la seconda questione pregiudiziale, l'INAMI sostiene che la situazione del lavoratore frontaliero in disoccupazione completa che alla data del 12 ottobre 1971 si trovava in stato di inabilità al lavoro non è contemplata dall'art. 6 del regolamento n. 36/63, in quanto detto articolo non consente di determinare, in un caso del genere, a quale ente incomba l'onere delle prestazioni di malattia.

Pertanto, a norma dell'art. 3 del regolamento n. 36/63, occorre far ricorso alle disposizioni dei regolamenti nn. 3 e 4. Conformemente all'art. 17 del regolamento n. 3, l'onere delle prestazioni di malattia incomberebbe allo Stato membro in cui si reca il lavoratore. Nel caso di specie, l'onere delle prestazioni è pertanto a carico delle autorità francesi.

Quanto all'invalidità, iniziatasi il 12 ottobre 1972, l'INAMI sottolinea che il regime da applicare è determinato dal regolamento n. 1408/71, entrato in vigore il 1° ottobre 1972. Ai sensi dell'art. 39, lo Stato membro la cui normativa veniva applicata nel momento in cui è sopravvenuta l'inabilità al lavoro sopporta gli oneri dell'invalidità. Nella fattispecie di cui alla causa principale, anche detto Stato è la Francia.

Per quel che riguarda la terza questione pregiudiziale, l'INAMI sottolinea che sia il regolamento n. 3 sia il regolamento n. 1408/71 precisano che i « periodi di assicurazione » designano i periodi di versamento di contributi, di attività lavorativa subordinata o di attività lavorativa autonoma, come definiti o ammessi come periodi assicurativi dalla normativa in forza della quale sono stati compiuti, nonché i periodi equiparati qualora riconosciuti da detta normativa come equivalenti a periodi di assicurazione.

Questo principio sarebbe stato più volte confermato dalla Corte (sentenze 5 dicembre 1967, Welchner, causa 14/67, Racc. pag. 392; 6 giugno 1972, Murru, causa 2/72, Racc. pag. 333; 7 febbraio 1990, Vella, causa C-324/88, Racc. pag. I-257).

Di conseguenza, nonostante i termini dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63, il periodo di disoccupazione compiuto dall'interessata in Francia, che la normativa francese in vigore in quel momento non considerava come un periodo di assicurazione, non poteva essere ammesso come periodo di assicurazione o equiparato o equivalente ad un periodo di assicurazione in Belgio.

Per quel che riguarda l'ultima questione pregiudiziale, l'INAMI ricorda anzitutto che, ai sensi dell'art. 17 del regolamento n. 3 e dell'art. 39 del regolamento n. 1408/71, l'onere delle prestazioni incombeva all'ente francese.

Sottolinea poi che, se l'appellata non ha diritto alle prestazioni d'invalidità in forza della normativa francese, essa potrebbe sostenere di avere diritto alle prestazioni in Belgio, in forza dell'art. 39, n. 3, del regolamento n. 1408/71.

Ma l'INAMI precisa che quest'ultima disposizione fa rinvio all'art. 38 del medesimo regolamento, relativo alla totalizzazione dei periodi di assicurazione i quali, come ha già osservato, vanno presi in considerazione ai sensi della normativa in forza della quale detti periodi sono stati compiuti.

L'INAMI conclude che, qualora un periodo di disoccupazione compiuto in Francia non venga riconosciuto come periodo di assicurazione ai sensi della normativa francese, esso non può essere equiparato ad un periodo di assicurazione che possa dar diritto alle prestazioni belghe.

10. Il sig. e la sig.ra *Faux* sottolineano anzitutto che la situazione della sig.ra Desse rientra nella libera circolazione dei lavoratori e ricordano che la giurisprudenza della Corte ha costantemente dichiarato in proposito che i regolamenti in materia di previdenza sociale dovevano essere interpretati alla luce delle finalità perseguite dagli artt. 48-51 del Trattato.

Essi sostengono in proposito che la Corte ha precisato, in primo luogo, che l'interpretazione delle disposizioni dei regolamenti che sanciscono detta libertà doveva essere ampia, mentre le eccezioni e deroghe a dette disposizioni andavano interpretate restrittivamente (sentenza 12 luglio 1984, Patteri, causa 242/83, Racc. pag. 3191) e, in secondo luogo, che le finalità degli artt. 48-51 non sarebbero perseguite qualora, in conseguenza dell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione, i lavoratori dovessero perdere i vantaggi previdenziali loro garantiti dalla normativa di un solo Stato membro (sentenza 5 luglio 1967, Colditz, causa 9/67, Racc. pag. 298).

Il sig. e la sig.ra Faux ne deducono che ogni ostacolo creato da disposizioni di normative nazionali in materia di previdenza sociale dev'essere eliminato a vantaggio del principio della libera circolazione dei lavoratori.

Sotto un profilo più concreto, il sig. e la sig.ra Faux ritengono che, con le questioni pregiudiziali, il giudice nazionale intenda sostanzialmente accertare se la sig.ra Desse poteva conservare il proprio status di lavoratore frontaliero pur percependo indennità di disoccupazione completa a carico della Francia, nonché se il periodo di disoccupazione costituisca o no un periodo di assicurazione che dev'essere preso in considerazione per aver diritto a prestazioni in Belgio, dopo la totalizzazione dei periodi di assicurazione.

Per quel che riguarda il primo punto, il sig. e la sig.ra Faux sottolineano che la sig.ra Desse ha percepito indennità di disoccupazione dal 5 dicembre 1970, indi dal 24 febbraio all'11 ottobre 1971, e indennità di inabilità dal 1° al 21 febbraio 1971, sempre in quanto lavoratrice frontaliera. Lo status di frontaliero deve pertanto essere valutato al momento del sorgere del diritto cioè, nella fattispecie di cui alla causa principale, il 4 dicembre 1970, quando l'interessata è stata licenziata.

Il sig. e la sig.ra Faux aggiungono che lo status di frontaliero del lavoratore in disoccupazione completa risulta dal dettato stesso dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63. La portata di questa norma non può pertanto essere inficiata dall'interpretazione stretta dei termini « è occupato » di cui all'art. 1, lett. c), dello stesso regolamento. Secondo il sig. e la sig.ra Faux, un'interpretazione del genere comporterebbe una restrizione, a livello comunitario, di un diritto posseduto dal lavoratore in forza della normativa nazionale e sarebbe in contrasto con l'interpretazione dei regolamenti comunitari data dalla Corte alla luce del principio della libera circolazione dei lavoratori.

Quanto alla questione se il periodo di disoccupazione completa a carico della Francia costituisca o no un periodo di assicurazione di cui si deve tener conto per quel che riguarda i diritti a prestazioni in Belgio dopo totalizzazione dei periodi di assicurazione, il sig. e la sig.ra Faux criticano anzitutto l'interpretazione proposta dall'INAMI in quanto fondata sui regolamenti nn. 3 e 4, mentre solo le disposizioni specifiche del regolamento n. 36/63 sarebbero applicabili ai lavoratori frontalieri.

Il sig. e la sig.ra Faux osservano poi che, poiché la sig.ra Desse è stata costretta ad iscriversi nelle liste di collocamento in Francia, ai sensi dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63 e poiché ha fruito delle prestazioni in natura in Francia, ai sensi dell'art. 10 di detto regolamento, il periodo di disoccupazione controllato in Francia deve essere equiparato ad un periodo di disoccupazione controllato in Belgio ai sensi dell'art. 21, terzo comma, della legge belga 9 agosto 1963.

Il sig. e la sig.ra Faux ritengono infine che sebbene sia accertato che la sig.ra Desse non era soggetta alla previdenza sociale francese, il diritto alle indennità di disoccupazione in Francia deriva però da un regolamento comunitario e non da detto fatto.

Il sig. e la sig.ra Faux sostengono che si deve tener conto solo della definizione, ai sensi della normativa francese, del periodo di assicurazione o del periodo equiparato e che ai sensi di detta normativa il periodo di disoccupazione controllata è equiparato ad un periodo di assicurazione.

11. Sulla prima questione, la *Commissione* sostiene che la Corte, nell'interpretare una disposizione del regolamento n. 1408/71 quasi identica a quella dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63, ha dichiarato che un lavoratore frontaliero in disoccupazione completa può aver diritto solo alle prestazioni dello Stato membro di residenza (sentenza 12 giugno 1986, Miethe, causa 1/85, Racc. pag. 1837). Ne risulta, secondo la Commissione, che l'art. 19, n. 1, del regolamento n. 36/63 non conferisce ai lavoratori frontalieri un diritto di scelta fra la normativa dello Stato membro di residenza e quella dello Stato di occupazione.

Occorre pertanto ritenere che il lavoratore frontaliero perde questo status non quando si trovi in disoccupazione completa bensì unicamente qualora riprenda un'attività lavorativa, non soddisfacendo quindi ai requisiti di cui all'art. 1, lett. c), del regolamento n. 36/63.

La Commissione ritiene che con la seconda questione pregiudiziale il giudice di rinvio domandi in sostanza se il lavoratore frontaliero in disoccupazione completa possa aver diritto all'indennità di inabilità primaria, indi di invalidità, a norma dell'art. 6 del regolamento n. 36/63.

Per quel che riguarda le indennità di malattia, e quindi di inabilità primaria, la Commissione sottolinea che questa disposizione prevede espressamente che esse debbano essere versate dall'ente competente dello Stato membro di occupazione.

Per quel che riguarda le prestazioni di invalidità, essa sostiene che il nuovo n. 5 dell'art. 39, introdotto nel regolamento n. 1408/71 dal regolamento (CEE) del Consiglio 17 settembre 1981, n. 2793, che modifica il regolamento (CEE) 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, e il regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 275, pag. 1), pone queste prestazioni a carico dell'ente competente dello Stato membro di residenza. Essa sottolinea tuttavia che questa disposizione non si applica alla fattispecie di cui alla causa principale perché è entrata in vigore dopo il compimento del periodo d'inabilità al lavoro della sig.ra Desse.

Occorre pertanto rinviare ai nn. 1 e 2 di questo articolo, che sono gli unici ad essere applicabili al presente procedimento, per concludere che l'ente competente dello Stato in cui è sopravvenuta l'inabilità, nel caso di specie quello di occupazione, stabilisce se il lavoratore frontaliero soddisfi a tutti i requisiti per aver diritto alle prestazioni di invalidità.

La Commissione ritiene che la soluzione delle due prime questioni renda prive d'oggetto la terza e la quarta questione pregiudiziale.

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore