

Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ai sensi del Regolamento (CE) n. 883/2004: determinazione della legislazione applicabile e diritto di libera circolazione dei lavoratori europei e dei cittadini non economicamente attivi

di Luisa Marchesini

Title: Arrest Coordination of social security systems under the Regulation (CE) no. 883/2004: determination of legislation to apply e right of free movement for European workers and non-economically active citizens

Keywords: Social security coordination system; Regulation (CE) n. 883/2004; Determination of applicable legislation.

2935

1. – Con la sentenza del 5 marzo 2020, Pensionsversicherungsanstalt contro CW, C-135/19, la Corte di giustizia europea è intervenuta sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberster Gerichtshof, la Suprema Corte di giustizia in Austria, nell'ambito di una controversia riguardo alla concessione di un'indennità di riabilitazione tra Pensionsversicherungsanstalt, l'istituto di previdenza sociale in Austria e CW, una cittadina di origine austriaca.

In particolare, l'interessata aveva vissuto e lavorato in Austria fino al 1990, anno in cui aveva trasferito la propria residenza in Germania, dove aveva svolto la propria attività lavorativa fino al 2013. Anche se essa non era più soggetta all'assicurazione sociale obbligatoria austriaca, il 18 giugno 2015 presentava alla Pensionsversicherungsanstalt una domanda di pensione di invalidità, in subordine, di misura di riabilitazione medica e di un'indennità di riabilitazione o, in ulteriore subordine, di misura di riqualificazione professionale.

L'istituto di previdenza sociale austriaco respingeva la domanda e affermava che, anzitutto, la richiedente non si sarebbe trovata in una situazione di invalidità e che, in ogni caso, non sarebbe stata beneficiaria del sistema obbligatorio di sicurezza sociale austriaco, né avrebbe dimostrato una relazione sufficientemente stretta con tale sistema. Invero, la richiedente la prestazione aveva affermato di essere nata in Austria e di aver lì lavorato, maturando periodi di assicurazione, ma di avervi cessato ogni attività lavorativa una volta trasferitasi in Germania, luogo in cui tuttora risiede, mantenendo contatti regolari con i suoi familiari, ancora residenti in Austria.

Ad ogni modo, la richiedente, CW, ricorreva contro tale rifiuto, dinanzi al Tribunale del Land di Salisburgo, quale giudice del lavoro e della previdenza sociale in Austria, il Landesgericht Salzburg als Arbeits- und Sozialgericht. Il giudice accertava

l'esistenza di un'invalidità temporanea della ricorrente e affermava il diritto di quest'ultima a beneficiare, da parte della sicurezza sociale austriaca, delle misure di riabilitazione medica e di un'indennità di riabilitazione per la durata della sua invalidità temporanea.

In seguito, il Tribunale superiore del Land di Linz, quale giudice d'appello in materia di diritto del lavoro e di previdenza sociale in Austria, l'Oberlandesgericht Linz als Berufungsgericht in Arbeits - und Sozialrechtssachen, respingeva l'appello proposto dall'istituto pensionistico avverso la sentenza di primo grado.

Infine, l'istituto di previdenza sociale proponeva ricorso per cassazione al fine di ottenere il rigetto della domanda della resistente. Tuttavia, la Suprema Corte di giustizia austriaca sospende il procedimento al fine di sottoporre alla Corte di giustizia europea due questioni pregiudiziali sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004 riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

In particolare, la prima è relativa alla qualificazione, ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004, della prestazione di indennità di riabilitazione austriaca tra le prestazioni di malattia, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. a); oppure di invalidità, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. c); o ancora, di disoccupazione, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. h) del predetto regolamento.

La seconda, riguarda la determinazione della legislazione applicabile alla luce delle disposizioni del regolamento (CE) n. 883/2004, in caso di richiesta di corresponsione della prestazione previdenziale al precedente Stato membro di residenza e di lavoro. In particolare, la richiedente è un soggetto economicamente non attivo, in condizione di incapacità lavorativa, che risiede in Germania ove ha lavorato fino al 2013, maturando la maggior parte dei periodi contributivi ai fini dell'assicurazione sanitaria e pensionistica come lavoratore subordinato e che presenta un rapporto di prossimità con l'Austria, dato che è cittadina di tale Stato membro, vi ha maturato periodi di assicurazione e ha contatti regolari con i suoi familiari in Austria. La seconda questione pregiudiziale, dunque, è diretta a chiarire se in forza delle tutele poste dal regolamento di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale può essere negata la tutela dell'indennità di riabilitazione da parte dello Stato membro di origine o se quest'ultimo sia tenuto a corrispondere tale prestazione alla richiedente.

Rispetto alla prima questione relativa alla qualificazione dell'indennità di riabilitazione, la Corte di giustizia afferma che «per distinguere tra le varie categorie di prestazioni previdenziali, occorre prendere in considerazione il rischio coperto da ogni prestazione». In particolare, la prestazione di malattia, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 883/2004, è diretta a coprire «il rischio connesso a uno stato morboso che comporta una sospensione temporanea delle attività dell'interessato»; diversamente, la prestazione di invalidità, di cui all'art. 3, par. 1, lett. c) del predetto regolamento è «destinata, in linea generale, a coprire il rischio di un'inabilità di un determinato grado, quando sia probabile che tale inabilità sarà permanente o di lunga durata»; infine, la prestazione di disoccupazione, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. h) «copre il rischio del lucro cessante del lavoratore che perde il lavoro, mentre è ancora in grado di lavorare» (Corte giust., sent. 5-3-2020, C-135/2019, *Pensionsversicherungsanstalt contro CW*).

Secondo quanto stabilito dal diritto austriaco l'indennità di riabilitazione è corrisposta in caso di invalidità prevedibilmente di almeno sei mesi, per tutta la durata dell'incapacità di lavoro temporanea e nei casi in cui non ricorrano determinate condizioni, infatti l'articolo 143a, par.1 ASVG stabilisce che «coloro rispetto ai quali, su domanda, sia stato accertato con decisione che versano in una situazione di invalidità temporanea della durata prevedibilmente di 6 mesi al minimo e non possono beneficiare né di misure di reinserimento professionale, né di pensione di vecchiaia

hanno diritto all'indennità di riabilitazione dalla data di riferimento per tutta la durata dell'invalidità temporanea».

Pertanto, secondo la Corte l'indennità di riabilitazione deve essere considerata come una prestazione di malattia ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. a) regolamento (CE) n. 883/2004, poiché diretta allo scopo di coprire il rischio di inabilità solo temporanea.

In ordine alla seconda questione riguardante la determinazione della legislazione applicabile, la conclusione a cui è giunta la Corte di giustizia Ue nella sentenza in commento è la seguente: la richiedente in quanto soggetto che non esercita un'attività di lavoro subordinato o autonomo è soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza, secondo quanto sancito dall'art. 11, par. 3, lett. e) regolamento (CE) n. 883/2004. Per queste ragioni, la disciplina ivi contenuta non impedisce allo Stato membro di origine, a cui la prestazione è richiesta, di negarla.

Il regolamento (CE) n. 883/2004 nasce al fine di attuare un effettivo coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale tra gli Stati membri, nel rispetto delle caratteristiche tipiche delle legislazioni nazionali. Infatti, «l'unificazione od anche soltanto l'armonizzazione di tali legislazioni esorbiterebbe dalle limitate competenze conferite in proposito dai Trattati alle istituzioni dell'Unione, oltre a rivelarsi di rilevante complessità, considerato che la disciplina in materia riflette caratteristiche proprie della struttura sociale, politica ed economica di ogni Stato membro» F. Marongiu Buonaiuti, *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in *RDSS: Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2010, fasc. 3, p. 541.

Inoltre, quest'ultimo è diretto a garantire la libera circolazione dei lavoratori dell'Unione Europea. Tanto che al punto 32 delle premesse al regolamento (CE) n. 883/2004 si afferma che «per promuovere la mobilità dei lavoratori, è particolarmente opportuno facilitare la ricerca di un'occupazione nei vari Stati membri. È pertanto necessario assicurare un coordinamento più stretto e più efficace tra i regimi d'assicurazione contro la disoccupazione e gli uffici del lavoro in tutti gli Stati membri».

Il regolamento amplia le tutele delle persone, non solo estendendo l'ambito di applicazione oggettivo ad altri settori, non disciplinati dal regolamento precedente - regolamento (CE) n. 1408/1971, ma anche allargando quello soggettivo. Infatti, «il regolamento n. 883/2004 si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di sicurezza sociale di uno degli Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti. Ciò significa che sono tutelati dalle nuove regole tutti i cittadini dell'UE, non solo i lavoratori subordinati, i lavoratori autonomi, i dipendenti pubblici, gli studenti e i pensionati, ma anche le persone non attive (casalinghe, disoccupati, non indennizzati) che conservano i loro diritti in materia di prestazioni sociali quando si spostano all'interno dell'Unione Europea» M. Calanna, C. Cardoni, *Nuova disciplina comunitaria per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2010, fasc. 3, pt. 1, p. 601.

Nella sentenza in commento, la Corte, in primo luogo, afferma il principio dell'unicità della legislazione applicabile sancito dall'art. 11, par. 1 regolamento (CE) n. 883/2004, ove si stabilisce che «le persone alle quali si applica il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un singolo Stato membro, da individuarsi sulla base dell'attività svolta dalla persona interessata» M. Cicciù, A. Costa, *Regolamento n. 883/2004 Ce di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: disposizioni applicative e questioni interpretative*, in *RDSS: Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2011, fasc. 1, p. 178.

Tale principio, dunque, risponde alla necessità di coordinamento tra le legislazioni nazionali che possono essere applicabili. Infatti, il regolamento (CE) n. 883/2004 risponde alla doppia finalità di evitare di applicare contemporaneamente più

legislazioni nazionali e di garantire a tutte le persone rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento stesso una tutela previdenziale. Tali disposizione «costituiscono un sistema completo ed uniforme di norme di conflitto di leggi volte non soltanto ad evitare l'applicazione simultanea di diverse normative nazionali e le complicazioni che possono derivarne, ma anche di impedire che le persone che ricadono nell'ambito di applicazione di tale regolamento restino senza protezione in materia di sicurezza sociale per mancanza di una normativa che sia loro applicabile» (Corte giust., sent. 8-5-2019, C-631/17, *SF contro Inspecteur van de Belastingdienst*. Cfr. Corte giust., sent. 14-06-2016, C-308/14, *Commissione/Regno Unito*).

In secondo luogo, la Corte ribadisce che gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire i requisiti che i soggetti beneficiari devono possedere per potersi affiliare ai rispettivi regimi di previdenza sociale. Tale presupposto, «pur non espressamente enunciato dal regolamento in esame, è nondimeno coerente con l'orientamento dottrinale prevalente in materia» F. Marongiu Buonaiuti, *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in *RDSS: Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2010, fasc. 3, p. 541.

Al contrario, la legislazione applicabile alle singole persone tutelate dal regolamento è determinata a norma del titolo II del regolamento (CE) n. 883/2004, secondo quando stabilito dall'art. 11, par. 1 dello stesso. Infatti, si afferma che «le disposizioni del titolo II del regolamento n. 883/2004 hanno il solo scopo di determinare la legislazione nazionale applicabile alle persone che rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento. Di per sé, esse non mirano a stabilire le condizioni alle quali sorge il diritto o l'obbligo di iscriversi a un regime di previdenza sociale o a un determinato settore del medesimo. Come la Corte ha più volte dichiarato, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro stabilire tali condizioni» (Corte giust., sent. 25-10-2018, C-451/17, *Walltopia*). Tuttavia, secondo costante giurisprudenza della Corte, si precisa anche che «le norme di conflitto previste dal regolamento n. 883/2004 s'impongono imperativamente agli Stati membri, i quali non dispongono della facoltà di stabilire in quale misura sia applicabile la propria legislazione oppure quella di un altro Stato membro» (Corte giust., sent. 8-5-2019, C-631/17, *SF contro Inspecteur van de Belastingdienst*. Cfr., Corte giust., sent. 25-10-2018, C-451/17, *Walltopia*; sent. 3-5-1990, C-2/89, *Kits van Heijningen*; sent. 23-9-1982, 276/81, *Kuijpers*; sent. 12-6-1986, 302/84, *Ten Holder*; sent. 14-10-2010, C-345/09, *van Delft e a.* e sent. 13-7-2017, C-89/16, *Szoja*).

Di conseguenza i requisiti necessari per affidarsi ad un regime di previdenza sociale che sono stabiliti dai singoli Stati membri «non possono produrre l'effetto di escludere dalla sfera d'applicazione della normativa *de qua* le persone alle quali, per effetto del regolamento n. 883/2004, tale normativa si applica» (Corte giust., sent. 8-5-2019, C-631/17, *SF contro Inspecteur van de Belastingdienst*).

Nel caso di specie, la richiedente rientra tra le persone a cui è applicabile tale regolamento ai sensi dell'articolo 11, par. 3, lett. e) dello stesso quale «qualsiasi altra persona che non rientri nelle categorie di cui alle lettere da a) a d)» dello stesso articolo, le quali ricomprendono le persone che esercitano un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro; i dipendenti pubblici; i soggetti che beneficiano dell'indennità di disoccupazione e le persone che sono chiamate o richiamate alle armi o al servizio civile in uno Stato membro. Nè essa è riconducibile all'ambito di applicazione del regime speciale previsto dagli articoli da 12 a 16 del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo alle persone che sono oggetto di un distacco; che esercitano un'attività lavorativa in due o più Stati membri; che hanno optato per l'assicurazione volontaria o facoltativa continuata o che sono agenti ausiliari delle istituzioni europee.

Pertanto, essa è da ritenersi persona non economicamente attiva e dunque «soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza», ai sensi dell'articolo 11,

par. 3, lett. e) regolamento (CE) n. 883/2004 (conformemente Corte giust., sent. 23-1-2019, C-272/17, *Zyla* e Corte giust., sent. 8-5-2019, C-631/17, *SF contro Inspecteur van de Belastingdienst*. punto 35 ove si afferma che «l’articolo 11, par. 3, lett. e) regolamento (CE) n. 883/2004 s’applica, in particolare, alle persone economicamente non attive»).

In considerazione sia della regola dell’unicità della legislazione di sicurezza sociale, sia del fatto che la legislazione nazionale applicabile ai sensi dell’art. 11, par. 3, lett. e) regolamento (CE) n. 883/2004 è quella dello Stato membro di residenza, non si può contestare il diniego del beneficio dell’indennità di riabilitazione da parte dell’ente competente dello Stato membro di origine, come se l’azione di quest’ultimo fosse stata diretta ad escludere la richiedente dall’ambito di applicazione della legislazione a cui si era appellata. Invero, si deve ritenere che la Pensionsversicherungsanstalt non ha agito negando l’applicazione della legislazione austriaca «di fatto privando la richiedente di tutela previdenziale in mancanza di una normativa che le si applicasse o andando contro quanto disposto dal regolamento in materia di coordinamento della sicurezza sociale» (Corte giust., sent. 5-3-2020, C-135/2019, *Pensionsversicherungsanstalt contro CW*).

Ebbene, le norme previste dal regolamento (CE) n. 883/2004, secondo i Giudici della Corte di giustizia della sentenza in commento, non ostano a che lo Stato membro di origine a cui la prestazione è richiesta possa negarla nel caso in cui il beneficiario sia una persona non economicamente attiva e assoggettata alla legislazione di un altro Stato membro, ove quest’ultima risiede e ha lavorato e acquisito la maggior parte dei periodi assicurativi.

La soluzione offerta dalla Corte di giustizia, di applicare la legislazione del Paese membro di residenza, risponde a esigenze di tutela dei diritti di sicurezza sociale in capo alla beneficiaria, invero tale scelta «si impone, necessariamente, in tutti i casi in cui i diritti in questione siano riconosciuti indipendentemente dallo svolgimento di un’attività lavorativa ed anzi proprio al fine di indennizzare il soggetto dall’involontario mancato svolgimento di una tale attività» (F. Marongiu Buonaiuti, *La legge applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale nel regolamento Ce n. 883/2004*, in *RDSS: Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2010, fasc. 3, p. 544).

