SENTENZA DELLA CORTE
DEL 10 LUGLIO 1975 [1]

Gaetano Bonaffini e altri contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal pretore di Enna)

Causa 27-75

Massime

Previdenza sociale a favore dei lavoratori migranti — Disoccupazione — Diritto alle prestazioni contemplate dalla legislazione dello Stato competente — Conservazione — Condizioni e limiti — Trasferimento dell'interessato in un altro Stato membro — Prestazioni spettanti in forza della legislazione di tale Stato — Non possono venir ricusate per semplice inosservanza dei presupposti di cui all'art. 69 del regolamento CEE n. 1408/71

L'art. 69 del regolamento CEE n. 1408/71 si limita a garantire al lavoratore migrante la conservazione, entro certi limiti e a determinate condizioni, delle prestazioni spettantigli, in caso di disoccupazione, in forza della legislazione dello Stato competente, anche qualora l'interessato si rechi in un altro Stato membro. Non si può quindi eccepire la sola inosservanza delle condizioni stabilite dal suddetto articolo, per escludere il disoccupato dal beneficio delle prestazioni cui egli ha diritto in forza della legislazione di questo altro Stato membro.

Nel procedimento 27-75,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal pretore di Enna, nella causa dinanzi ad esso pendente fra:

GAETANO BONAFFINI E ALTRI,

e

l'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS),

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 69 e 71 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei

1 — Lingua processuale: il francese.

regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati ed ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1971, n. L 149),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars e A. J. Mackenzie Stuart, presidenti di sezione; A. M. Donner (relatore), R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen e A. O'Keeffe, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell' art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

L'art. 69 del regolamento CEE n. 1408/71 recita:

«Condizioni e limiti relativi alla conservazione del diritto alle prestazioni.

1. Il lavoratore in disoccupazione completa che soddisfa alle condizioni prescritte dalla legislazione di uno Stato membro per avere diritto alle prestazioni e che si reca in uno o più altri Stati membri per cercarvi una occupazione, conserva il diritto a tali prestazioni, alle condizioni e nei limiti sottoindicati:

a) prima della sua partenza deve essere stato iscritto quale richiedente lavoro ed essere rimasto a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato competente durante almeno quattro settimane dell'inizio della disoccupazione. Gli uffici o istituzioni competenti possono tuttavia autorizzare la sua partenza prima della scadenza di tale termine;

b) deve iscriversi quale richiedente lavoro presso gli uffici del lavoro di ciascuno degli Stati membri in cui si reca e sottoporsi al controllo ivi organizzato. Tale condizione si ritiene soddisfatta per il periodo anteriore all'iscrizione se si procede all'iscrizione entro un termine di 7 giorni dalla data alla quale l'interessato ha cessato di essere a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato che ha lasciato. In casi eccezionali, tale termine può essere prolungato dagli uffici o istituzioni competenti;

c) il diritto alle prestazioni è mantenuto per un periodo di tre mesi al massimo a partire dalla data alla quale l'interessato ha cessato di essere a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato che ha lasciato, senza che la durata totale della concessione delle prestazioni possa superare la durata delle prestazioni a cui ha diritto a norma della legislazione di detto Stato. Nel caso di un lavoratore stagionale, tale durata è inoltre limitata al periodo che rimane da compiere fino al termine della stagione per la quale egli è stato assunto.

2. Se l'interessato ritorna nello Stato competente prima della scadenza del periodo durante il quale egli ha diritto alle prestazioni in virtù delle disposizioni del paragrafo 1, lettera c), egli continua ad aver diritto alle prestazioni conformemente alla legislazione di tale Stato; perde ogni diritto alle prestazioni a norma della legislazione dello Stato competente se non vi ritorna prima della scadenza di tale periodo. In casi eccezionali, tale termine può essere prolungato dagli uffici o dalle istituzioni competenti.

3. Il beneficio delle disposizioni del paragrafo 1 può essere invocato una sola volta tra due periodi di occupazione.

4. Qualora lo Stato competente sia il Belgio, il disoccupato che vi ritorna dopo la scadenza del termine di tre mesi previsto alla lettera c) del paragrafo 1, ricupera il diritto alle prestazioni di tale paese soltanto dopo avervi svolto un'attività di lavoro per tre mesi almeno.»

L'art. 71 dello stesso regolamento recita:

«1. Il disoccupato che, durante la sua ultima occupazione, risiedeva nel territorio di uno Stato membro diverso da quello competente, beneficia delle prestazioni secondo le seguenti disposizioni:

a) i) il lavoratore frontaliero, in disoccupazione parziale o accidentale nell'impresa presso cui è occupato, beneficia delle prestazioni secondo le disposizioni della legislazione dello Stato competente come se risiedesse nel territorio di questo Stato; queste prestazioni sono erogate dall'istituzione competente;

ii) il lavoratore frontaliero che è in disoccupazione completa beneficia delle prestazioni secondo le disposizioni della legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, come se fosse stato soggetto durante l'ultima occupazione a tale legislazione; tali prestazioni vengono erogate dalla istituzione del luogo di residenza e sono a carico della medesima;

b) i) un lavoratore diverso dal lavoratore frontaliero, in disoccupazione parziale, accidentale o completa, il quale rimane a disposizione del datore di lavoro o degli uffici di lavoro nel territorio dello Stato competente, beneficia delle prestazioni secondo le disposizioni della legislazione di tale Stato come se risiedesse nel suo territorio, tali prestazioni sono erogate dalla istituzione competente;

ii) un lavoratore diverso dal lavoratore frontaliero, che è in disoccupazione completa e che si pone a disposizione degli uffici del lavoro nel territorio dello Stato membro in cui risiede o che ritorna in tale territorio, beneficia delle prestazioni secondo la legislazione di questo Stato come se vi avesse svolto la sua ultima occupazione; queste prestazioni sono erogate dall'istituzione nel luogo di residenza e sono a carico della medesima. Tuttavia, se il lavoratore è stato ammesso al beneficio delle prestazioni a carico dell'istituzio-

nè competente dello Stato membro alla cui legislazione è stato soggetto da ultimo, beneficia delle prestazioni in conformità delle disposizioni dell'articolo 69. Il beneficio delle prestazioni della legislazione dello Stato in cui il lavoratore risiede viene sospeso durante il periodo in cui il disoccupato può pretendere, ai sensi dell'articolo 69, le prestazioni della legislazione alla quale è stato soggetto da ultimo.

2. Fintantoché un disoccupato ha diritto a prestazioni in virtù delle disposizioni del paragrafo 1, lettera a) i) o b) i), non può pretendere prestazioni in virtù della legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede.»

Il Bonaffini ed altri, cittadini italiani, che hanno svolto attività subordinata in Germania e sono rimasti disoccupati, dopo il rientro in Italia avevano chiesto all' INPS il versamento dell'indennità di disoccupazione di cui all'art. 19 del RDL 14 aprile 1939, n. 636.

L'ente italiano aveva respinto la domanda in quanto gli interessati non erano rimasti a disposizione dell'ufficio di collocamento tedesco per il periodo minimo di quattro settimane a decorrere dallo scioglimento dell'ultimo rapporto di lavoro e non erano stati autorizzati a rientrare in Italia prima della scadenza di tale termine.

Il Bonaffini ed altri hanno impugnato il provvedimento dinanzi al pretore di Enna per ottenere il versamento dell'indennità di disoccupazione. Essi assumevano che il requisito di cui all'art. 69 è stato posto al solo scopo di concedere allo Stato interessato la possibilità di trovare una nuova occupazione al lavoratore, prima di accollare agli enti previdenziali l'onere di versargli l'indennità corrispondente all'intero periodo di prestazioni; l'inosservanza di tale condizione non deve risolversi per il lavoratore in una perdita del diritto di riscuotere l'indennità tramite l'ente previdenziale del luogo in cui risiede dopo il rientro in patria, giacché egli vi ha conservato la residenza anche durante il soggiorno all'estero.

L'INPS controbatte tale tesi sostenendo che, in forza dell'art. 69 del regolamento n. 1408/71, il lavoratore dovrebbe essere iscritto come disoccupato e restare a disposizione degli uffici di collocamento dello Stato in cui prestava la propria opera almeno quattro settimane dopo lo scioglimento dell'ultimo rapporto di lavoro onde conservare il diritto a riscuotere l'indennità in un altro Stato membro, nel quale si reca alla ricerca di un' occupazione. La partenza dovrebbe essere autorizzata dagli enti competenti. Nella fattispecie nessuno di tali requisiti sussiste.

L'INPS aggiunge che gli attori non possono invocare le disposizioni dell'art. 71 del regolamento n. 1408/71, giacché essi non erano più residenti in Italia durante il periodo lavorativo trascorso all'estero. Di conseguenza la domanda doveva venir respinta.

Il pretore di Enna, ravvisando la necessità di risolvere anzitutto i problemi di diritto comunitario, con ordinanza 17 dicembre 1974, ha sospeso il procedimento per sottoporre in via pregiudiziale, a norma dell'art. 177 del trattato CEE le seguenti questioni:

«a) chiarire il termine "lavoratore giornaliero" di cui all'art. 71 del regolamento n. 1408/71 del 14 giugno 1971;

b) se l'art. 69, che prescrive un periodo di attesa di quattro settimane sia preclusivo, in caso di inosservanza, per il lavoratore di ottenere la indennità di disoccupazione nello Stato membro cui egli appartiene».

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte l'11 marzo 1975.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte l'INPS, rappresentato dagli avvocati Arturo Pit-

toni e Giovan Battista Rossi Doria, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Gianluigi Campogrande, consigliere giuridico, in qualità di agente.

La Corte, vista la relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni scritte

L'*Istituto nazionale della previdenza sociale* (INPS) ritiene che le questioni sottoposte dal pretore di Enna non rivestono importanza sufficiente per indurre il giudice di merito ad adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale.

Circa l'indennità di disoccupazione si sarebbe dovuto accertare anzitutto se le prestazioni possano o meno venir versate in forza della legislazione nazionale. Solo in caso di risposta affermativa la condizione restrittiva imposta dall'art. 69 del regolamento n. 1408/71, la cui applicazione è contestata, nella fattispecie, potrebbe venir applicata. Qualora invece la risposta fosse negativa l'esame dell'applicabilità dell'art. 71 di detto regolamento potrebbe assumere rilevanza.

Circa il significato del termine «lavoratore frontaliero» (il termine «giornaliero» è un evidente lapsus) l'INPS rileva che la definizione di cui all'art. 1, lettera b), del regolamento in questione è sufficientemente eloquente e l'interpretazione datane dalla Commissione amministrativa per la previdenza sociale dei lavoratori migranti nella decisione n. 94 del 24 gennaio 1974 è corretta.

Inoltre, la situazione dei lavoratori migranti, provenienti dalla Sicilia ed occupati in Germania non rientra ovviamente nella nozione di «lavoratori frontalieri».

Tenuto conto dei lunghi periodi lavorativi maturati dagli attori nella Repubblica federale, non è nemmeno possibile applicare l'art. 71, n. 1, lettera b), II, del regolamento in questione che si riferisce a «lavoratori diversi dai lavoratori frontalieri». A questo proposito è necessario attenersi al principio di cui alla decisione n. 94 della Commissione amministrativa, in virtù del quale «deve essere ammessa la presunzione che un lavoratore avente un'occupazione sufficientemente stabile in un solo Stato, vi abbia anche la sua residenza».

Nella seconda questione, allorché il giudice proponente parla di appartenenza ad uno Stato membro, intende lo status di cittadino, status che, per i principi generali della Comunità europea, è ininfluente per i cittadini degli Stati membri ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria. La materia regolata dall'art. 69 del regolamento non è l'*attribuzione del diritto* alle prestazioni assicurative «secondo la legislazione dello Stato membro alla quale egli è stato da ultimo soggetto», bensì la *conservazione di tale diritto,* malgrado la ricerca di altra occupazione nei diversi Stati membri.

Quindi la norma non può avere logicamente influenza sull'attribuzione della prestazione assicurativa da parte di uno Stato membro, diverso da quello in cui il lavoratore da ultimo sia stato occupato.

È quindi evidente che, per quanto i regolamenti comunitari realizzino un coordinamento delle leggi nazionali, il regolamento di sicurezza sociale ha lo scopo di favorire il lavoratore emigrante rispetto alla situazione che ad esso deriverebbe dall'applicazione esclusiva del diritto interno (sentenza Ciechelski del 5 luglio 1967, causa 1-67).

Ciò tuttavia non può avere il significato che, quando non possa essere applicata la norma comunitaria, non debba aver vigore la norma nazionale che dia indipendente diritto alla prestazione. Tale principio si desume dalla giurisprudenza della Corte in materia (sentenza 2-67, De Moor, 5 luglio 1967, Racc. XIII, pag. 256; sentenza 22-67, Goffart, 30 novembre 1967, Racc. XIII, pag. 414) ed inoltre trova conferma nel preambolo del regolamento n. 1408/71.

L'INPS propone che le questioni deferite

a) debbano essere dichiarate inammissibili;

b) anche se, in subordine, l'interpretazione delle norme di interesse possa confermare il principio che la norma comunitaria non debba essere di ostacolo all'applicazione della legge nazionale quando il lavoratore emigrato, decaduto dai benefici ottenibili nello Stato membro al quale egli è stato per ultimo soggetto, abbia tuttavia diritto alla prestazione assicurativa secondo la legge nazionale.

La *Commissione* propone di dare alle questioni la seguente formulazione:

1. Che cosa si intende per «Stato membro sul territorio del quale il lavoratore risiede», ai fini dell'art. 71 del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio in data 14 giugno 1971).

2. Che cosa si intende per «lavoratore frontaliero» ai fini dell'art. 71 del regolamento n. 1408/71.

3. L'art. 69 del regolamento n. 1408/71 preclude al lavoratore disoccupato, che non ha salvaguardato il proprio diritto all'indennità nei confronti dello Stato competente, il diritto di ottenere il pagamento dell'indennità di disoccupazione dell'organismo previdenziale di un altro Stato membro, in virtù di norme nazionali di quest'ultimo che gli sarebbero applicabili in assenza della regolamentazione comunitaria.

Sulla prima questione

In virtù dell'art. 1, h, del regolamento n. 1408/71, per residenza si deve intendere la «dimora abituale» del lavoratore. Resta però da stabilire che cosa significa, nel contesto del regolamento in esame, il termine «dimora abituale».

Il 12 luglio 1973 la Corte, nella causa 13-73, Hakenberg (Racc. 1973, pag. 935), pronunciandosi su una fattispecie del tutto particolare soggetta all'applicazione del regolamento CEE n. 3/58 ha sancito che per residenza del lavoratore s'intende il luogo dove questi ha stabilito il centro permanente dei propri interessi e dove ritorna nell'intervallo fra i suoi viaggi di lavoro. Si ricordi però che tale definizione si riferiva ad un viaggiatore di commercio che svolgeva la propria attività in due Stati membri diversi spostandosi continuamente da uno all'altro.

Secondo tale sentenza si prospettano due soluzioni: anzitutto si può concludere che l'individuazione della «dimora abituale» costituisce un problema di fatto, da risolversi caso per caso, sulla base di criteri interpretativi cui il giudice di merito dovrà attenersi nel suo esame.

Pare inoltre potersi affermare che il criterio elaborato dalla Corte nella fattispecie costituisca solo un criterio sussidiario, cui si può ricorrere allorché altri elementi, ivi compreso il tipo di attività svolta, non permettano di stabilire l'abitualità della dimora del lavoratore in un paese determinato.

Condividendo il parere dell'avvocato generale in quell'occasione (Racc. 1973, pag. 952), la Commissione ritiene che gli elementi principali di fatto, che caratterizzano il soggiorno abituale, debbano ricercarsi, oltreché nella durata della dimora stessa, in una certa sua stabilità e continuità, nonché nell'intenzionalità del soggiorno. Questi elementi debbono essere applicati di volta in volta «al fine di determinare il carattere abituale del legame con il territorio, tenendo conto altresì del genere di attività svolta dall'interessato».

Sulla seconda questione

Tenuto conto della definizione della nozione di «lavoratore frontaliero» contenuta nel regolamento n. 1408/71 e delle caratteristiche della fattispecie, sono superflue le osservazioni su detto punto.

Sulla terza questione

L'art. 51 del trattato CEE, fondamento giuridico del regolamento n. 1408/71 mira ad accordare al lavoratore migrante i vantaggi contemplati dai regolamenti comunitari, senza pertanto menomare i diritti che gli sarebbero stati attribuiti se i

regolamenti comunitari non avessero trovato applicazione.

Questo principio, più volte riaffermato dalla Corte relativamente al regolamento n. 3/58, rimane valido per l'interpretazione del regolamento n. 1408/71, che ha sostituito il primo senza modificarne lo spirito nè le linee direttrici.

Richiamandosi alla sentenza 28 maggio 1974, nella causa 191-73 Nieman (Racc. 1974, pag. 571), la Commissione ritiene che l'inosservanza eventuale delle condizioni elencate nell'art 69 del regolamento n. 1408/71 causerebbe al lavoratore la perdita del diritto alle prestazioni che gli spetterebbero in forza di detto regolamento, però non violerebbe i diritti eventualmente conferitigli autonomamente dalla legge interna. Quindi, se agli attori spetta l'indennità di disoccupazione, in forza della sola legge italiana che regola la materia, questo diritto non risulta pregiudicato dal fatto che essi, non avendo rispettato le condizioni poste dall'art. 69, hanno perso il diritto alle prestazioni dovute in forza del regolamento comunitario, dall'organismo previdenziale della Repubblica federale tedesca.

III — Trattazione orale

La Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Gianluigi Campogrande, in qualità di agente, ha svolto osservazioni orali nell'udienza del 25 luglio 1975.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 9 luglio 1975.

In diritto

1 Con ordinanza 17 dicembre 1974, pervenuta in cancelleria l'11 marzo 1975, il pretore di Enna ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, alcune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 69 e 71 del regolamento CEE n. 1408/71 (GU n. L 149).

2 Tali questioni si riferiscono a cittadini italiani che, essendo rimasti disoccupati dopo aver svolto lavoro subordinato nella Repubblica federale di Germania, tornavano in Italia e, non avendo trovato altra occupazione, chiedevano che venisse loro corrisposta la relativa indennità contemplata dalle vigenti norme italiane.

3 La richiesta veniva respinta per il motivo che gl'interessati non avrebbero ottemperato a quanto disposto dall'art. 69 del regolamento n. 1408/71, essendo fra l'altro tornati in Italia prima della scadenza del prescritto periodo di attesa di quattro settimane. Ciò ha fatto sorgere la questione del se l'inosservanza di tale condizione possa escludere, nel loro caso, l'applicazione delle norme italiane.

4 In caso di soluzione affermativa, si chiede se la situazione dei lavoratori di cui trattasi non sia disciplinata dall'art. 71 del regolamento n. 1408/71.

5 L'art. 69 di questo regolamento riguarda l'ipotesi del lavoratore migrante, disoccupato, al quale vengano corrisposte le prestazioni per la disoccupazione nello Stato competente, e che si reca, alla ricerca di un'occupazione, in uno o più degli altri Stati membri.

6 Detto articolo è inteso a garantire all'interessato la conservazione del diritto alle prestazioni spettantigli nello Stato competente, alle condizioni ed entro i limiti stabiliti dalla norma stessa.

7 Questa non pregiudica, di conseguenza, i diritti eventualmente attribuiti in modo autonomo, al lavoratore interessato, dalla legislazione dello Stato membro nel quale egli si sia recato.

8 Pur essendo ammissibile che, nel corrispondere le prestazioni spettanti al lavoratore a norma della legislazione di uno Stato membro, gli organi di questo tengano conto del fatto che l'interessato continui a fruire, in forza dell'art. 69, di prestazioni attribuite in caso di disoccupazione da un altro Stato competente, detti organi non possono tuttavia opporre al lavoratore la circostanza ch'egli non ha diritto a beneficiare dell'art. 69, data l'inosservanza delle condizioni stabilite da questa norma, e per tale motivo rifiutare, nel suo caso, l'esatta e normale applicazione delle leggi interne.

9 La questione va quindi risolta nel senso che l'art. 69 del regolamento CEE n. 1408/71 si limita a garantire al lavoratore migrante la conservazione, entro certi limiti e a determinate condizioni, delle prestazioni spettantigli, in caso di disoccupazione, in forza della legislazione dello Stato competente, anche qualora l'interessato si rechi in un altro Stato membro. Non si può quindi eccepire la sola inosservanza delle condizioni stabilite dal suddetto articolo, per escludere il disoccupato dal beneficio delle prestazioni cui egli ha diritto in forza della legislazione di questo altro Stato membro.

10 Sia dal testo dell'ordinanza di rinvio, sia dal fascicolo della causa risulta che, data questa soluzione della questione relativa all'art. 69, l'altra questione (vertente sull'art. 71 del regolamento n. 1408/71) è priva di oggetto.

Sulle spese

11 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.

12 Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al pretore di Enna, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal pretore di Enna con ordinanza 17 dicembre 1974, afferma per diritto:

L'art. 69 del regolamento CEE n. 1408/71 si limita a garantire al lavoratore migrante la conservazione, entro certi limiti e a determinate condizioni, delle prestazioni spettantigli, in caso di disoccupazione, in forza della legislazione dello Stato competente, anche qualora l'interessato si rechi in un altro Stato membro. Non si può quindi eccepire la sola inosservanza delle condizioni stabilite dal suddetto articolo, per escludere il disoccupato dal beneficio delle prestazioni cui egli ha diritto in forza della legislazione di questo altro Stato membro.

R. Lecourt J. Mertens de Wilmars A. J. Mackenzie Stuart A. M. Donner
R. Monaco P. Pescatore H. Kutscher M. Sørensen A. O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 luglio 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt