CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 10 NOVEMBRE 1977 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

questa causa è stata rinviata alla Corte in via pregiudiziale dall'Arbeitsrechtbank di Hasselt, nel Belgio. Attrice dinanzi a detto Tribunale è la sig.ra. Elisabeth Ermin (nata Berens). Convenuto è l'ente nazionale belga per l'occupazione (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening o, in francese, Office national de l'emploi). È caratteristico di questa causa che né l'una né l'altro hanno presentato osservazioni a questa Corte. Ci sono state però molto utili le perspicue osservazioni della Commissione e del Governo olandese.

La questione controversa dinanzi al giudice a quo è se l'attrice abbia diritto alle prestazioni di disoccupazione nel Belgio. L'ordinanza di rinvio non menziona gli antefatti, ma a ciò ha posto rimedio la Commissione la quale, nei limiti in cui è riuscita a metterli in chiaro, li ha esposti nelle sue osservazioni scritte. Risulta che l'attrice è nata nel 1956 e che la sua cittadinanza d'origine è quella olandese. Essa lavorava nei Paesi Bassi per un periodo molto breve nel 1975: dal 1° al 9 giugno, quando si ammalava e veniva licenziata con effetto dal 1° agosto 1975. Dal 1° ottobre 1975 al 14 luglio 1976 percepiva l'assegno di disoccupazione olandese. In quest'ultima data, avendo sposato un belga, si trasferiva nel Belgio. Si notificava subito come disoccupata nel Belgio e chiedeva al convenuto le relative prestazioni, che le venivano negate. Essa si rivolgeva allora al Tribunale del lavoro, assumendo di aver diritto alle prestazioni di disoccupazione nel Belgio in forza del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 (GU n. L 149, del 5. 7. 1971). È pacifico ch'essa, a norme delle sole leggi belghe, non vi ha diritto.

Le disposizioni del regolamento n. 1408/71 che entrano in linea di conto sono le seguenti:

Art. 1 (j)

«Ai fini dell'applicazione del presente regolamento:

...

il termine "legislazione" indica, per ogni Stato membro, le leggi, i regolamenti, le disposizioni statutarie e ogni altra misura di applicazione, esistenti o future, concernenti i settori e i regimi di sicurezza sociale di cui all'art. 4, paragrafi 1 e 2».

(Nella causa 109/76 *Blottner/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging* — non ancora pubblicata — ho rilevato i difetti del testo inglese di detta disposizione, ma non è necessario soffermarvisi ora).

Art. 4, n. 1

«Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

...

g) le prestazioni di disoccupazione;

...».

Art. 4, n. 2

"Il presente regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi e non contributivi ...".

Art. 4, n. 4

"Il presente regolamento non si applica ... all'assistenza sociale e medica ...".

Art. 5

"Gli Stati membri menzionano, in dichiarazioni notificate e pubblicate conforme-

1 — Traduzione dall'inglese.

mente alle disposizioni dell'art. 96, le legislazioni e i regimi di cui all'art. 4, paragrafi 1 e 2 ...".

Art. 69, n. 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", presso gli "uffici del lavoro dello Stato competente ...";
b) deve iscriversi quale richiedente lavoro presso gli uffici del lavoro di ciascuno degli Stati membri in cui si reca ...;
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 ...".

Art. 70, n. 1

«Nei casi previsti dall'art. 69, paragrafo 1, le prestazioni vengono erogate dall'istituzione di ciascuno degli Stati in cui il disoccupato si reca alla ricerca di occupazione.

L'istituzione competente dello Stato membro alla cui legislazione il lavoratore è stato soggetto durante la sua ultima occupazione, è tenuta a rimborsare l'importo di tali prestazioni».

Così, quello che è in discussione qui è l'assegno di disoccupazione per il periodo di tre mesi dalla data della partenza dell'attrice dai Paesi Bassi. Si sarebbe potuto supporre ch'esso non vi avesse diritto per la semplice ragione che il motivo del suo trasferimento nel Belgio non era tanto di cercarvi lavoro, quanto di sposarsi. Lo spunto che ha dato origine al rinvio è però del tutto diverso. Si tratta del se la legislazione olandese a norma della quale l'attrice percepiva prestazioni di disoccupazione nei Paesi Bassi fosse rilevante ai fini del regolamento n. 1408/71, e in particolare dell'art. 69, cioè se vada classificata come una legislazione relativa alla previdenza sociale oppure come relativa all'assistenza sociale.

Risulta che nei Paesi Bassi vi sono tre leggi che contemplano la corresponsione di prestazioni di disoccupazione, le quali offrono ai disoccupati, per così dire, tre successive reti di sicurezza.

La prima è la Werkloosheidwet 9 settembre 1969 (emendata), la quale istituisce un sistema di assicurazione obbligatoria di disoccupazione per i lavoratori. Nessuno dubita che si tratti di una legge di previdenza sociale. Il Tribunale, la Commissione e il Governo olandese sono concordi su questo punto.

La seconda è la Wet Werkloosheidsvoorziening (o «W.W.V.») 10 dicembre 1964 (emendata). Questa, secondo la Commissione, è la legge di cui fruiva l'attrice. Il Tribunale, nell'ordinanza di rinvio, è del parere che si tratti di una legge di assistenza sociale, ma il Governo olandese sostiene in modo inequivocabile che il giudice proponente si sbaglia a questo proposito e che la W.W.V. è una legge di previdenza sociale.

La terza legge è la Algemene Bijstandswet 13 giugno 1963, che è una legge generale di assistenza sociale. In base ai poteri conferiti da questa legge, il 2 dicembre 1964 è stato adottato un regolamento (il Rijksgroepsregeling werkloze werknemers o «R.w.w.») che si riferisce specificamente ai disoccupati. Nessuno sostiene trattarsi di altro che di una legge di assistenza sociale.

Le dichiarazioni fatte dagli Stati membri originari a norma degli artt. 5 e 96 del regolamento n. 1408/71 sono state coordinate nel marzo 1973 e si trovano nella

GU n. C 12 del 24 marzo 1973, pag. 11. Secondo il capo F, n. 1, lett. d), le leggi e i sistemi olandesi relativi alle prestazioni di disoccupazione di cui all'art. 4, nn. 1 e 2 del regolamento sono la Werkloosheidwet e la W.W.V.

Questa Corte ha rilevato più di una volta che, benchè il tenore dell'art. 4 del regolamento faccia pensare all'esistenza di una chiara linea di separazione fra leggi di previdenza sociale e leggi di assistenza sociale, in realtà le due nozioni si sovrappongono in parte — vedi sentenza 24/74 *C.R.A.M. de Paris/Biason,* Racc. 1974 II, pag. 999 (punto 9 della motivazione) e la sentenza 39/74 *Costa/Belgio,* ibid. pag. 1251 (punto 6 della motivazione). In effetti risulta che, nel caso delle prestazioni di disoccupazione, gli stessi autori del regolamento si sono resi conto della possibilità di detta sovrapposizione: la motivazione del regolamento dice, fra l'altro, che «nell'intento di permettere la mobilità della manodopera in condizioni migliori, è ormai necessario assicurare un coordinamente più completo tra i regimi di assicurazione e di assistenza alla disoccupazione di tutti gli Stati membri». Le parole di questa citazione figurano nel testo delle questioni sottoposte a questa Corte.

Dette questioni sono le seguenti:

«Se, posto che il regolamento CEE n. 1408/71 mira a promuovere la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità e, fra l'altro, a consentire la mobilità della manodopera in condizioni favorevoli, mediante un più completo coordinamento fra i vari regimi previdenziali e assistenziali, la normativa assistenziale olandese in materia di disoccupazione rientri nella sfera d'applicazione dell'art. 69 del suddetto regolamento.

Più particolarmente, se, posto che nei Paesi Bassi la normativa predetta non ha carattere previdenziale, l'attrice soddisfi le condizioni alle quali la legge di uno Stato membro (Paesi Bassi) subordina il diritto a prestazioni di disoccupazione ai sensi del regolamento CEE n. 1408/71 e quindi conservi tale diritto qualora si rechi in un altro Stato membro (Belgio) in cui le prestazioni suddette hanno invece natura previdenziale.»

Il giudice a quo chiede quindi, ritenendo che la legge olandese di cui trattasi vada classificata nell'assistenza anzichè nella previdenza sociale, se, cionondimeno, la legge stessa possa attribuire dei diritti trasferibili a norma dell'art. 69, n. 1.

Mi sembra che la vera questione sia se vi siano qui motivi per mettere in discussione le dichiarazioni fatte dai Paesi Bassi a norma dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71.

È chiaro, tenuto conto di quanto la Corte ha affermato nelle sentenze 100/63 *Kalsbeek (nata van der Veen)/Bestuur der Sociale Verzekeringsbank,* (Racc. 1964, pagg. 1093—1107) e 24/64 *Dingemans/la stessa,* (Racc. 1964, pag. 1256), che siffatte dichiarazioni di Stati membri non possono essere considerate come decisive in ogni caso. La Commissione sostiene, cionondimeno, che la dichiarazione rende almeno indubbio che la legislazione in essa indicata rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71. Ne inferisco che, a parere della Commissione, il solo modo in cui la dichiarazione può non essere decisiva è che essa può omettere una legislazione che dovrebbe esservi inclusa. Questa è senza dubbio la possibilità espressamente contemplata dalla Corte nelle sentenze *van der Veen* e *Dingemans.* Da parte mia ritengo però che l'opinione esatta sia che la dichiarazione serve ad indicare quali leggi di un determinato Stato membro ricadano e quali non ricadano sotto il regolamento, finchè e purchè non venga dimostrato che essa è sotto qualche aspetto erronea. Lorsignori ricorderanno che, durante la discussione della causa 64/77 *Torri/ONPTS,* la Commissione ha richiamato la nostra attenzione su quella

ch'essa considerava come una contraddizione fra una dichiarazione fatta dall'Irlanda ed una fatta dal Regno Unito. Sarei stupito se i giudici potessero risolvere tale contraddizione in un solo modo.

Nel presente caso, entrambe le tesi portano allo stesso risultato, giacchè nessuno ha cercato di dimostrare che la W.W.V. non avrebbe dovuto essere inclusa nella dichiarazione olandese o, quanto a questo, che la R.w.w. avrebbe dovuto esserlo. Tutto quello che si può dire è che alcuni dei dati che ci sono stati forniti dalla Commissione (soprattutto all'udienza) a proposito della W.W.V. — ad esempio che, in determinate circostanze, gli organi che l'applicano, che sono i consigli municipali, possono decidere discrezionalmente se corrispondere o no le prestazioni — fanno pensare che si tratta probabilmente di un caso limite.

Non ritengo quindi necessario riesaminare qui i criteri, indicati dalla Corte nelle sentenze *Biason* e *Costa* e riaffermati nella sentenza 79/76 *Fossi/Bundesknappschaft* (Racc. 1977, pag. 667), per determinare se una data legge vada o meno considerata come previdenziale. Né occorre che io esprima il mio parere sull'interessante circostanza addotta dal Governo olandese, con riferimento all'art. 5 della Convenzione europea sull'assistenza sociale e sanitaria firmata a Parigi l'11 dicembre 1953, che una caratteristica dell'assistenza sociale è il diritto, spettante in determinati casi all'organo che la concede, di farsi rimborsare da terzi le spese relative.

Propongo di risolvere le questioni sottoposte alla Corte dallo Arbeidsrechtbank nel senso che, in mancanza di fondati motivi in contrario, il giudice deve considerare la dichiarazione fatta da uno Stato membro a norma dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71 come adeguata indicazione di quali fra le leggi dello Stato stesso ricadano sotto detto regolamento.