per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dall'Arbeidsrechtbank di Hasselt con sentenza 18 maggio 1977, dichiara:

Né il trattato CEE né il regolamento del Consiglio n. 1408/71 nella parte concernente la disoccupazione obbligano l'ente competente d'uno Stato membro ad equiparare, per concedere l'indennità di disoccupazione ad ex-studenti in cerca del primo impiego, gli studi compiuti in un altro Stato membro a quelli compiuti in un istituto d'insegnamento organizzato, riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato interessato.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 1° dicembre 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 10 NOVEMBRE 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. Il caso Kuyken, al quale queste conclusioni si riferiscono, solleva — così come il caso Beerens, che lo ha di poco preceduto — il problema della incidenza del diritto sociale comunitario in materia di indennità di disoccupazione. È noto che tale materia, a livello di diritto statale, può essere divisa fra l'ambito proprio della sicurezza sociale e quello dell'assistenza sociale; è ugualmente noto che i presupposti per aver titolo alle indennità di disoccupazione differiscono notevolmente da Stato a Stato, e che, all'interno di ciascuno Stato membro, possono esservi tipi diversi di indennità di

disoccupazione. Perciò, è importante stabilire in quali ipotesi ed entro quali limiti un disoccupato che abbia avuto contatto con più Stati membri sia in grado di fare appello ai regolamenti comunitari sulla sicurezza sociale. Nè ho bisogno di sottolineare la triste attualità del tema.

La questione di cui ora si tratta riguarda un cittadino belga che, dopo aver terminato nel 1971 il ciclo di studi secondari in Belgio, aveva frequentato la Hogere Technische School di Apeldoorn nei Paesi Bassi e vi aveva conseguito il 24 giugno 1976 un diploma di ingegnere di Accademia tecnica. Rientrato successivamente in Belgio, e non avendovi trovato lavoro, il 28 ottobre seguente il sig. Kuyken faceva domanda all'Office national de l'emploi per ottenere l'assegno di disoccupazione, regolato dall'articolo 124 del regio decreto belga del 20 dicembre 1963. Questa norma prevede la concessione di indennità di disoccupazione ai lavoratori di età inferiore a 25 anni che abbiano terminato gli studi in un istituto d'insegnamento organizzato, riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato belga, a condizione fra l'altro che non sia trascorso più di un anno fra la fine degli studi e la domanda d'indennità, e che prima di tale domanda l'interessato sia stato occupato come lavoratore subordinato per almeno settantacinque giorni ovvero sia stato iscritto nelle liste di collocamento per la stessa durata minima senza aver rifiutato un impiego appropriato alla sua qualifica professionale.

Ma, come si è detto, il sig. Kuyken aveva terminato i suoi studi in Belgio nel 1971, e quindi la domanda di indennità di disoccupazione era stata presentata molto al di là dell'intervallo massimo di un anno previsto dalla legge belga. L'istituzione belga riteneva d'altra parte che il citato articolo 124 del decreto reale 20 dicembre 1963 non consentisse di tener conto degli studi compiuti dall'interessato in Olanda. Di conseguenza, la domanda del sig. Kuyken veniva respinta, con decisione dell'Office national de l'emploi in data 20 gennaio 1977.

Tale decisione è stata impugnata dall'interessato dinanzi al Tribunale del lavoro di Hasselt. E quest'ultimo, con sentenza del 18 maggio 1977, ha posto alla nostra Corte, ai sensi dell'articolo 177 del trattato CEE, il seguente quesito:

«Se l'articolo 124 del Regio Decreto 20 dicembre 1963 sulla disoccupazione in Belgio possa essere considerato compatibile con la lettera e lo spirito della normativa comunitaria vigente in materia, che mira alla libera circolazione dei lavoratori nella Comunità, qualora debba applicarsi:
— a cittadini belgi che studiano in uno Stato membro;
— a cittadini di uno Stato membro diverso dal Belgio,
oppure l'articolo suddetto costituisca un ostacolo, diretto o indiretto, alla libera circolazione dei lavoratori nella Comunità.

È evidente che il quesito non può essere preso in considerazione nella sua formulazione testuale in quanto, come è ben noto, la procedura pregiudiziale non permette di giudicare della legittimità o meno, rispetto al diritto comunitario, di atti normativi interni. Ma è anche evidente che il Tribunale del lavoro di Hasselt ha prospettato nella sostanza, prima di tutto, un problema d'interpretazione del diritto comunitario. Si tratta di vedere se il diritto comunitario — e più in particolare il regolamento del Consiglio 1408/71 del 14 giugno 1971 al quale il giudice belga ha fatto riferimento nella decisione di rinvio — disponga la equiparazione di un periodo di studi compiuto in altro Stato membro a un periodo di studi compiuto in Belgio, ai fini dell'attribuzione di un assegno di disoccupazione a un diplomato in cerca del primo impiego. Più in generale — e avuto riguardo alla seconda parte del quesito posto dal Tribunale di Hasselt — bisognerà stabilire se il diritto comunitario vieti agli Stati membri, in nome del principio della libera circolazione dei lavoratori, di limitare la concessione delle indennità di disoccupazione, a favore dei diplomati in cerca del primo impiego, ai soli giovani che abbiano terminato gli studi in un isti-

tuto scolastico del medesimo Stato, dal quale l'indennità dovrebbe esser corrisposta.

2. Sul problema delle indennità di disoccupazione, il regolamento 1408/71 afferma nel preambolo (nono considerando) che «nell'intento di permettere la mobilità della manodopera in condizioni migliori, è necessario assicurare un coordinamento più completo fra i regimi di assicurazione e di assistenza alla disoccupazione di tutti gli Stati membri» e che «in tale intento, per agevolare la ricerca di occupazione nei diversi Stati membri, occorre in particolare concedere al lavoratore privo di occupazione il beneficio, durante un periodo limitato, delle prestazioni di disocupazione previste dalla legislazione dello Stato membro alla quale egli è stato da ultimo soggetto».

È alla luce di queste idee generali che debbono intendersi gli articoli da 67 a 71 dello stesso regolamento, compresi nel capitolo 6 sotto il titolo «disoccupazione». Tali articoli hanno essenzialmente lo scopo, conformemente all'articolo 51 del trattato CEE, di consentire ai lavoratori che si spostano all'interno della Comunità la totalizzazione, per l'acquisto e il mantenimento del diritto a prestazioni di disoccupazione, di tutti i periodi di assicurazione e di occupazione presi in considerazione dalle diverse legislazioni nazionali degli Stati membri (articolo 67); e inoltre la conservazione del diritto alle prestazioni stesse, nonostante lo spostamento del lavoratore dall'uno all'altro Stato membro (articolo 69).

Ora, è chiaro che il regolamento 1408/71 è destinato ad applicarsi ai *lavoratori salariati* che si spostano nella Comunità, o più precisamente — come si chiarisce nel quarto considerando — «a tutti i cittadini degli Stati membri assicurati nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale organizzati in favore dei lavoratori subordinati». Perciò, in linea di principio, non possono trarne alcun vantaggio gli studenti o ex studenti in tale loro qualità, a meno che esistano norme nazionali le quali, agli effetti della concessione di prestazioni sociali rientranti fra quelle previste dal regolamento suddetto, considerino la posizione dello studente o ex studente equivalente alla posizione del lavoratore subordinato.

L'applicazione della regola di totalizzazione, di cui all'articolo 67 del citato regolamento, presupporrebbe dunque, in primo luogo, che nello Stato membro in cui il diplomato chiede un'indennità di disoccupazione, il diritto a tale indennità fosse subordinato al compimento di un determinato periodo di assicurazione o di occupazione, o eventualmente al compimento di un periodo di studi equiparato a un periodo di lavoro. In secondo luogo, sarebbe necessario che l'interessato avesse compiuto, sotto la legislazione di un altro Stato membro, periodi di assicurazione o di occupazione, o eventualmente di studi considerati equivalenti a periodi di lavoro. Ma nella specie la normativa belga, alla quale si riferisce il giudice richiedente, non fa alcuna equiparazione tra periodi di studi compiuti in Belgio e periodi di lavoro; essa si limita a prevedere, come si è detto, la concessione di un assegno di disoccupazione a chi abbia terminato (da non più di un anno) un periodo di studi in un istituto belga e *inoltre* sia stato occupato come lavoratore subordinato, ovvero iscritto in liste di collocamento per almeno 75 giorni. Dal canto suo, la legislazione dei Paesi Bassi — secondo quanto ha affermato la Commissione nella sua memoria — non assimila affatto l'attività di studente a quella di lavoratore subordinato, ai fini dell'acquisto del diritto a indennità di disoccupazione.

Noto qui tra parentesi che si riscontrano, nella normativa belga concernente l'assegno di disoccupazione a favore dei diplomati in cerca del primo impiego, aspetti i quali potrebbero forse indurre a qualificare tale normativa come misura di assistenza sociale, anzichè di sicurezza sociale. Ma questi aspetti non bastano certo a ritenere che il tipo di indennità di disoccupazione del quale si tratta sfugga interamente alla disciplina del regolamento

1408/71, in forza dell'articolo 4, paragrafo 4 di quest'ultimo, che ne esclude l'applicazione all'assistenza sociale. Ciò per almeno due motivi: in primo luogo, perchè nella dichiarazione concernente il campo d'applicazione del regolamento (ai sensi dell'articolo 5 del medesimo) il Belgio ha indicato la «legislazione relativa all'assicurazione disoccupazione», *nel suo complesso,* fra quelle rientranti nell'ambito del regolamento; in secondo luogo, perchè l'orientamento della nostra Corte è stato quello di ritenere sufficiente l'analogia fra certe prestazioni sociali di natura incerta e quelle contemplate dai regolamenti comunitari sulla sicurezza sociale, per far rientrare le prime nella sfera di applicazione del regolamento. Conviene citare a questo proposito la sentenza 22 giugno 1972 nella causa 1/72, Frilli/Belgio (Raccolta 1972, p. 457 e ss.), secondo la quale una legge nazionale affine all'assistenza sociale (in particolare perchè considera lo stato di bisogno come criterio essenziale d'applicazione e prescinde da qualsiasi condizione relativa a determinati periodi di attività lavorativa, d'iscrizione o di contribuzione), si avvicina tuttavia alla previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 3 per il fatto che, avendo abbandonato la valutazione individuale, caratteristica dell'assistenza, essa pone i destinatari in una situazione giuridica ben definita, attribuendo loro il diritto ad una prestazione analoga alle pensioni di vecchiaia di cui all'articolo 2 di detto regolamento. Nella stesso senso la Corte si è pronunciata successivamente nelle sentenze 9 ottobre 1974 in causa 24/74, CRAM/Biason (Raccolta 1974, p. 999 e ss.) e 13 novembre 1974 in causa 39/74, Costa/Belgio (Raccolta 1974, p. 1251 e ss.).

Quanto poi all'ipotesi di conservazione del diritto a prestazioni sociali di disoccupazione, è evidente che, ai sensi del citato articolo 69, essa implica che la persona disoccupata abbia la qualità di «lavoratore» ai sensi del regolamento 1408/71, che essa soddisfi alle condizioni prescritte dalle leggi di uno Stato membro per avere diritto alle prestazioni, che si sia recata in altro Stato membro per cercarvi un'occupazione, e che abbia i requisiti previsti alle lettere *a, b* e *c* dell'articolo 69, paragrafo 1 (in particolare, che sia stata iscritta almeno quattro settimane nelle liste di collocamento prima della sua partenza). Per constatare che, nel caso di specie, si è certamente al di fuori della sfera d'applicazione dell'articolo 69, basterà notare che non soltanto si tratta di ex studente non equiparato a un lavoratore subordinato, ma che comunque nessun diritto a prestazione di disoccupazione era stato acquisito dall'interessato nello Stato in cui egli aveva terminato i suoi studi (i Paesi Bassi).

Ci si potrebbe chiedere ancora se non sia suscettibile di trovare applicazione la norma dell'articolo 71, paragrafo 1, *b,* ii) del regolamento 1408/71, secondo cui «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».

Supponiamo pure che, mediante un'applicazione ampia dei criteri stabiliti dalla nostra Corte nella sentenza del 17 febbraio 1977 nella causa 76/76, Di Paolo (Raccolta 1977, p. 315), si possa ritenere che l'interessato avesse conservato la residenza nel suo paese d'origine (il Belgio) nonostante la lunga assenza. Anche in questo caso, la disposizione sopra citata non sarebbe applicabile.

Risulta infatti dalla prima parte di essa e dallo stesso titolo della sezione in cui la norma è compresa («disoccupati che durante la loro ultima occupazione risiedevano in uno Stato membro diverso dallo Stato competente») che si presuppone anche qui che l'interessato abbia acquisito un diritto a prestazioni di disoccupazione nel paese in cui ha prestato la sua attività lavorativa o assimilata. La disposi-

zione suddetta si limita a derogare, per taluni casi determinati, alla regola del precedente articolo 67, paragrafo 3, secondo cui il disoccupato può pretendere prestazioni di disoccupazione solo qualora egli abbia maturato da ultimo periodi di assicurazione o di occupazione in base alla legislazione a norma della quale le prestazioni sono richieste. E la deroga consiste soltanto nel permettere al lavoratore di richiedere le prestazioni allo Stato di residenza invece che allo Stato in cui abbia maturato in ultimo luogo dei periodi di assicurazione o di occupazione.

Bisogna dunque ritenere che le disposizioni relative alla disoccupazione, contenute nel regolamento 1408/71, non possono essere interpretate in modo da conferire ad un soggetto, il quale abbia compiuto un periodo di studi in uno Stato membro, il diritto ad un assegno di disoccupazione che un altro Stato membro concede a chi abbia terminato gli studi nel propri istituti di insegnamento e sia in cerca del primo impiego.

3. In conformità con il tenore della domanda proposta dalla giurisdizione belga, resta da esaminare se i limiti stabiliti da una normativa nazionale, nel senso che si è indicato, ai fini della concessione di indennità di disoccupazione a giovani diplomati privi di occupazione, possano essere considerati contrari al principio di diritto comunitario che vieta le discriminazioni, o comunque incompatibili con i principi della libera circolazione dei lavoratori e della libera prestazione dei servizi nella Comunità.

È il caso di sottolineare anzitutto che il regio decreto belga di cui trattasi non reca nessuna discriminazione basata sulla nazionalità del diplomato. La condizione del compimento di un ciclo di studi in un istituto di insegnamento organizzato, riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato belga vale indistintamente sia per i cittadini dello Stato medesimo sia per gli stranieri, come risulta dal citato articolo 124 del decreto. Va comunque tenuto conto che, nell'ipotesi di un ex studente in cerca del primo impiego, non sono applicabili le norme comunitarie miranti a garantire la parità effettiva di trattamento fra lavoratori cittadini e stranieri, in quanto esse presuppongono un rapporto di impiego, attuale o passato. Rimane perciò estranea alla fattispecie la disposizione dell'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968, concernente la libera circolazione dei lavoratori nella Comunità, la quale conferisce ai lavoratori migranti il diritto di usufruire, nello Stato in cui hanno un'occupazione, degli stessi vantaggi sociali riconosciuti ai cittadini.

Limiti come quelli stabiliti dall'articolo 124 del regio decreto 20 dicembre 1963 rischiano indubbiamente di scoraggiare i cittadini belgi dal compiere studi in altri Stati membri. Non ritengo tuttavia che ciò sia sufficiente a configurare una violazione del principio di non discriminazione. Soltanto se l'attività di studente fosse equiparata a quella del lavoratore subordinato, si potrebbero invocare le norme del Trattato CEE, e in particolare quelle degli articoli da 48 a 51, volte alla tutela dei lavoratori. Ma già è stato detto che una simile equiparazione non sussiste.

Neanche ci si potrebbe appellare alle norme relative alla libera prestazione dei servizi, dal momento che queste mirano ad evitare intralci al libero spostamento fra gli Stati membri dei prestatori di servizi, e non degli utenti di essi, quali possono essere considerati coloro che si recano a studiare all'estero (si vedano a questo riguardo le conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nella causa 118/75, Watson e Belmann, Racc. 1976, p. 1200).

In definitiva, la mancanza di un'adeguata armonizzazione delle politiche e delle legislazioni nazionali in materia sociale, e più specificamente di qualsiasi norma comunitaria di coordinamento nel campo dell'assistenza sociale ai diplomati non

ancora occupati, impone di ritenere che le legislazioni dei singoli Stati membri, là dove prevedono benefici sociali a vantaggio di queste persone, sono libere di fissarne l'ambito d'applicazione limitandolo a fatti e situazioni verificatisi nel territorio nazionale, ed escludendo quindi fatti analoghi verificatisi in altri Stati.

4. Per queste ragioni, concludo proponendo alla Corte di dichiarare, in risposta alla domanda posta a norma dell'articolo 177 del Trattato CEE dal Tribunale del lavoro di Hasselt con sentenza del 18 maggio 1977, che nè il Trattato istitutivo della CEE, nè i regolamenti comunitari relativi alla sicurezza sociale e alla libera circolazione dei lavoratori impongono ad uno Stato membro di equiparare i periodi di studio compiuti all'estero a quelli compiuti in patria per la concessione di un assegno di disoccupazione a favore di diplomati che, dopo il termine del loro ciclo di studi, siano in cerca del primo impiego.