CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA
presentate il 3 ottobre 1996 *

I — Introduzione

1. Nella presente causa la Corte è chiamata a valutare la conformità al diritto comunitario di una norma legislativa olandese ai sensi della quale l'indennità di disoccupazione per il lavoratore frontaliero è concessa solo se l'interessato abbia in precedenza percepito il sussidio di disoccupazione versato dall'istituzione competente olandese secondo il regime ordinario nazionale di disoccupazione.

II — I fatti della causa

2. La ricorrente nel giudizio principale, signora Huijbrechts, di cittadinanza olandese, ha svolto, dal 1968 al 1982, attività lavorativa nei Paesi Bassi, ma ha risieduto in quel periodo in Belgio. Successivamente al suo licenziamento, la ricorrente ha beneficiato di prestazioni di disoccupazione erogate dalla competente istituzione di quest'ultimo paese. Trasferitasi nei Paesi Bassi nel 1987, l'attrice ha continuato a percepire le dette indennità, da parte dell'istituzione competente belga, per un periodo di tre mesi.

3. Nell'aprile del 1988 la ricorrente ha presentato domanda per ottenere le prestazioni di disoccupazione ai sensi della legge olandese che garantisce un reddito ai lavoratori in disoccupazione ed ai lavoratori parzialmente inabili (in prosieguo: la «IOAW»). Tale domanda è stata respinta il 15 agosto 1989 dal comune di Putte in ragione del fatto che nel caso della ricorrente non risultava soddisfatta la condizione prevista all'art. 2, n. 1, lett. a), sub 3, della IOAW. Il 10 ottobre 1989 il comune di Putte ha egualmente rigettato il reclamo presentato dalla ricorrente avverso la decisione del 15 agosto 1989, con cui le era stata negata l'indennità in questione.

4. La ricorrente ha allora esperito ricorso dinanzi la Commissione, convenuta nel giudizio principale. Quest'ultima, dal canto suo, ha dichiarato il 27 agosto 1990 non fondata la pretesa dell'attrice. L'interessata, ha detto la Commissione, non era disoccupata ai sensi della IOAW, né poteva comunque ravvisarsi nella stessa IOAW un regime di assicurazione ai sensi del regolamento n. 1408/71.

* Lingua originale: l'italiano.

Avverso detta decisione la ricorrente ha interposto appello dinanzi al Raad van State.

5. Il Raad van State, considerando che la controversia sottoposta al suo esame comportava problemi di interpretazione del diritto comunitario, ha ritenuto di dover deferire alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Qualora uno Stato membro subordini l'erogazione di una prestazione consecutiva ad una prestazione di disoccupazione — come nel caso dell'art. 2, n. 1, prima frase, lett. a), sub 3 della IOAW — alla condizione che si sia ricevuta una prestazione durante la durata completa della prestazione ai sensi delle disposizioni legislative in materia di disoccupazione vigenti in detto Stato, se, ai sensi dell'art. 67 del regolamento 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 (nella versione di cui al regolamento n. 2001/83, L 230, pag. 6), debbano essere considerati periodi di assicurazione o di occupazione i periodi durante i quali si è fruito di una prestazione di disoccupazione in un altro Stato membro.

2) In caso di soluzione negativa, se il fatto che, per stabilire se sia soddisfatta la condizione di cui all'art. 2, n. 1, prima frase, lett. a), sub 3, della IOAW, in base alla quale ai sensi delle disposizioni legislative relative alla disoccupazione vigenti nello Stato membro competente deve essere ricevuta una prestazione durante la durata completa della prestazione, non si tenga conto della prestazione di disoccupazione ricevuta in un altro Stato membro costituisca discriminazione in base alla cittadinanza ai sensi dell'art. 7 del Trattato CEE (attualmente art. 6 del Trattato CE)».

III — La legislazione nazionale in questione

6. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, prima frase, lett. a), della IOAW, per lavoratore disoccupato s'intende la persona che:

1) è disoccupata e non ha ancora raggiunto l'età di 65 anni;

2) è divenuta disoccupata dopo il compimento del cinquantesimo anno di età, ma prima di avere 57,5 anni;

3) successivamente, per la durata completa della prestazione di cui agli artt. 42, commi primo e secondo, o 43, secondo comma, e 49, primo comma, nonché, per quanto di applicazione, 76 della Werkloosheidswet (legge sulla disoccupazione, in prosieguo: la «WW»); ha ricevuto una prestazione ad essa consecutiva ai sensi di detta legge.

2. L'istituzione competente di uno Stato membro la cui legislazione subordina l'acquisizione, il mantenimento o il recupero del diritto alle prestazioni al compimento di periodi di occupazione, tiene conto, nella misura necessaria, dei periodi di assicurazione o di occupazione compiuti in qualità di lavoratore subordinato sotto la legislazione di ogni altro Stato membro, come se si trattasse di periodi di occupazione compiuti sotto la legislazione ch'essa applica.

IV — Le norme comunitarie rilevanti

(...)».

7. L'art. 67 del regolamento (CEE) n. 1408/71 del 14 giugno 1971, 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, nel testo in vigore all'epoca in cui si sono verificati i fatti da cui trae origine il giudizio principale [regolamento (CEE) n. 2001/83 [1]], prevede che:

8. L'art. 71, nel testo di cui al regolamento n. 2001/83, dispone che:

«1. L'istituzione competente di uno Stato membro la cui legislazione subordina l'acquisizione, il mantenimento o il recupero del diritto alle prestazioni al compimento di periodi di assicurazione tiene conto, nella misura necessaria, dei periodi di assicurazione o di occupazione compiuti in qualità di lavoratore subordinato sotto la legislazione di ogni altro Stato membro, come se si trattasse di periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione ch'essa applica, a condizione tuttavia che i periodi di occupazione venissero considerati come periodi di assicurazione se fossero stati maturati sotto tale legislazione.

«al lavoratore subordinato 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) (...)

ii) il lavoratore frontaliero che è in disoccupazione completa beneficia delle prestazioni secondo le disposizioni della legislazione dello Stato membro

1 — GU L 230 del 22 agosto 1983, pag. 6.

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.

(...)».

V — Esame della controversia

9. Le questioni formulate dal giudice di rinvio vertono in sostanza su questo punto: se il periodo di disoccupazione durante il quale la ricorrente ha percepito un'indennità versata dalla competente istituzione belga valga ai fini dell'ottenimento della prestazione prevista dalla IOAW, alla quale la ricorrente avrebbe avuto diritto se essa avesse sin dall'inizio percepito nei Paesi Bassi il sussidio di disoccupazione.

10. Prima di affrontare il merito della questione, conviene controllare il fondamento di alcune obiezioni formulate in via preliminare dalla convenuta e riprese nella decisione avverso la quale la stessa ha interposto gravame in appello, nonché di altre avanzate in giudizio dai governi olandese e spagnolo. Tali obiezioni riguardano la pertinenza delle questioni pregiudiziali in esame. La prima di esse concerne la controversa natura della IOAW, ed è proposta per escludere che tale corpo normativo sia da considerare come un regime di assicurazione in base al quale il regolamento n. 1408/71 può essere applicato al presente caso. Con la seconda obiezione si nega ogni rilevanza comunitaria alla situazione di fatto in cui versa la ricorrente: ad avviso del governo olandese e di quello spagnolo non vi sono elementi di collegamento della specie con il diritto comunitario che possano giustificare e comportare l'applicazione delle norme dedotte in questione.

11. Per quel che concerne il profilo relativo alla natura della IOAW, la Corte ha già affermato che detto regime rientra tra quelli che rilevano ai sensi del regolamento n. 1408/71 [2]. Quanto, poi, all'eccepito difetto di una situazione rilevante per l'applicazione del diritto comunitario, s'impone più di una considerazione. La ricorrente ha esercitato il diritto alla libera circolazione, da un canto, con lo stabilire la residenza in Belgio, dall'altro, con il prestare attività lavorativa nei Paesi Bassi. L'attrice rientra, peraltro, nella categoria dei lavoratori frontalieri contemplata all'art. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71 e così beneficia delle disposizioni con riguardo a tale categoria adottate dal legislatore comunitario per favorire, ai sensi dell'art. 51 del Trattato, la copertura assicurativa e gli altri vantaggi sociali degli interessati. Il governo spagnolo evoca, dal canto suo, alcune prese di posizione della Corte [3] per dedurre che la specie non si collega con le situazioni regolate dalle disposizioni comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori; l'attrice non potrebbe dunque usufruire di tali ultime norme. Senonché, le pronunce che, si dice, deporrebbero in tal senso risultano notevolmente ridimensionate dalla successiva giurisprudenza. I criteri posti dai giudici comunitari con la sentenza Schumacker [4], e successivamente confermati con

2 — Sentenza 2 agosto 1993, Acciardi, causa C-66/92 (Racc. pag I-4567).

3 — Sentenza 26 gennaio 1993, Werner, causa C-112/91 (Racc. pag. I-429), e sentenza 22 settembre 1992, Petit, causa C-153/91 (Racc. pag. I-4973).

4 — Sentenza 14 febbraio 1995, Schumacker, causa C-279/93 (Racc. pag. I-225, in particolare punto 28).

la sentenza Martínez Imbernon [5], costituiscono in qualche modo un *revirement* giurisprudenziale volto a ristabilire i canoni interpretativi a cui la Corte si era nel passato costantemente attenuta e che erano stati momentaneamente accantonati con la citata sentenza Werner. La sentenza Werner concerneva, comunque, il caso di un lavoratore autonomo, il quale aveva invocato l'applicazione dell'art. 52 del Trattato, norma relativa alla libertà di stabilimento. La ricorrente nella presente causa rientra, invece, sicuramente tra i beneficiari di altre disposizioni del Trattato e cioè di quelle che garantiscono la libertà di circolazione dei lavoratori. Il caso che ci concerne viene, infatti, a ricadere nel campo di applicazione del regolamento n. 1408/71, posto in attuazione dell'art. 51 del Trattato. Se così è, la sentenza Werner, rimasta peraltro isolata e poco dopo sostanzialmente contraddetta dalle successive decisioni, non può essere considerata come un utile precedente ai fini del presente giudizio.

12. Veniamo al merito dei due quesiti formulati dal giudice di rinvio. Il governo olandese e la Commissione sono concordi nel considerare non pertinente nella specie il riferimento fatto dal giudice *a quo* nella prima domanda pregiudiziale all'art. 67 del regolamento n. 1408/71. Sono anch'io dello stesso avviso. L'art. 67 concerne infatti regimi di assicurazione che subordinano l'erogazione del sussidio di disoccupazione al compimento di un periodo di assicurazione o di occupazione. Ora, è chiaro che la condizione stabilita dalla IOAW, che qui rileva, non risponde a tali caratteristiche. Per l'ottenimento dell'indennità in questione non è prescritto che l'interessato abbia maturato un periodo di assicurazione o di occupazione. Il requisito previsto è un altro: il lavoratore fruisce delle prestazioni erogabili solo in quanto sia venuta a cessare la corresponsione di quelle dovute al disoccupato ai sensi del regime istituito dalla WW. Il regime della IOAW prescinde, dunque, dalla durata del periodo in cui il beneficiario ha maturato periodi di occupazione o di assicurazione e si limita a prendere in considerazione il fatto che l'interessato abbia usufruito delle prestazioni in precedenza concesse e poi non più corrisposte dalla WW.

13. Come esso è formulato, il quesito posto dal giudice remittente lascia, però, chiaramente intendere in quale altra prospettiva vada comunque esaminata la questione sottoposta al giudizio della Corte. Il problema sollevato avanti la Corte è questo, a ben guardare: se le prestazioni di disoccupazione percepite in altri Stati membri siano, oppur no, assimilabili a quelle concesse secondo il regime previsto dalla WW. Una volta stabilita tale assimilazione, la diretta conseguenza sarà quella di dover ritenere, diversamente da come deduce la convenuta, soddisfatto il requisito che permette l'ottenimento dell'indennità di disoccupazione attribuita dalla IOAW.

14. Così impostata la questione, quale risposta va data al giudice remittente? C'è un punto fermo da cui possiamo muovere. L'art. 71, n. 1, lett a), sub ii), prevede che il lavoratore frontaliero in disoccupazione completa riceva la relative prestazioni dall'istituzione competente dello Stato membro in cui egli risiede. La norma in questione, come la Corte ha avuto altrove modo di

5 — Sentenza 5 ottobre 1995, Martínez Imbernon, causa C-321/93 (Racc. pag. I-2821).

chiarire [6], è a contenuto precettivo vincolante e non consente quindi ai lavoratori né alle istituzioni nazionali di derogare alle disposizioni ivi dettate. Era dunque inevitabile che la ricorrente percepisse in Belgio, sin dall'inizio del suo stato di disoccupata, le relative indennità. Ciò, appunto, in ottemperanza ad un preciso disposto della normativa comunitaria.

15. Il successivo trasferimento di residenza dell'attrice dal Belgio ai Paesi Bassi non può, a mio avviso, aver inciso sulla sfera dei diritti riconosciuti alla ricorrente dal diritto comunitario o dalla legislazione olandese. La ricorrente ha, infatti, esercitato il diritto alla libera circolazione che il Trattato le conferisce, con lo spostare la propria residenza da un paese all'altro della Comunità. Per il fatto di aver usufruito di un diritto garantito dall'ordinamento comunitario, da ultimo solennemente sancito all'art. 8 A del Trattato [7], l'attrice non può vedere in alcun modo limitato o negato il diritto a percepire le prestazioni previdenziali che le sarebbero state concesse se la sua residenza fosse stata sin dall'inizio stabilita nei Paesi Bassi. In tal senso si è anche costantemente espressa la Corte nella sua giurisprudenza [8]. Quest'ultima circostanza è, peraltro, confermata dal governo olandese, il quale ha affermato in corso di causa che la ricorrente avrebbe normalmente percepito le indennità di disoccupazione previste dalla IOAW, se, fissata sin dall'inizio la sua residenza nei Paesi Bassi, essa avesse di conseguenza beneficiato delle prestazioni di disoccupazione concesse dalla WW, in forza del regolamento n. 1408/71.

16. Gli artt. 48 e 51 del Trattato, i quali vietano discriminazioni sulla base della cittadinanza, si applicano per l'appunto a situazioni come quella ora deferita all'esame della Corte. Va ricordato qual è il requisito che condiziona l'erogazione delle indennità previste. Il regime della IOAW differenzia il trattamento del lavoratore che abbia sin dall'inizio dell'attività lavorativa risieduto *nello Stato* da quello riservato a chi non versa nella stessa condizione. Il criterio privilegia più precisamente il lavoratore radicato *nell'ambito nazionale*. Qui vi è discriminazione ai sensi della citata giurisprudenza Schumacker e Martínez Imbernon. La norma olandese esclude, invero, dal novero dei possibili percettori dell'indennità in questione i lavoratori che hanno beneficiato di indennità equivalenti in base all'ordinamento di altro Stato membro. Non si vede, però, come l'effetto discriminatorio che scaturisce da una tale disposizione possa essere giustificato da alcun criterio meritevole di tutela da parte del giudice comunitario. Il regime dettato in Olanda va pertanto ritenuto contrario al principio della libera circolazione dei lavoratori ed all'altro connesso principio, secondo il quale il transfrontaliero non può essere discriminato sulla base della cittadinanza. Vi è di più. La norma contenuta nella IOAW frappone, di fatto, un notevole ostacolo all'esercizio della libertà di circolazione garantita dal Trattato con riguardo ai lavoratori residenti nei Paesi Bassi, per i quali la possibilità di cercare occasioni di lavoro in altri Stati membri è resa più onerosa e disincentivata. La disposizione controversa limita, come si è visto, nei confronti dei lavoratori che si spostano da quel paese altrove nella

6 — Sentenza 12 giugno 1986, Miethe, causa 1/85 (Racc. pag. 1837).

7 — È irrilevante al riguardo che la ricorrente abbia fissato la propria residenza in Belgio per poter prestare la propria attività lavorativa in quel paese o la abbia invece determinata indipendentemente da ragioni economiche. In ambedue le ipotesi la ricorrente ha stabilito la residenza *utendo juribus* e non le può quindi essere negata la tutela fornita dal diritto comunitario.

8 — Sentenza 15 ottobre 1991, Faux, causa C-302/90 (Racc. pag. I-4875), e sentenza 8 luglio 1992, Knoch, causa C-102/91 (Racc. pag. I-4341). Si vedano da ultimo anche la sentenza 5 ottobre 1994, Van Müster, causa C-165/91 (Racc. pag. I-4661) e le sentenze 26 ottobre 1995, Moscato, causa C-481/93 (Racc. pag. I-3525), e Klaus, causa C-482/93 (Racc. pag. I-3551).

Comunità le facilitazioni che, in caso di disoccupazione, sarebbero loro concesse, sempre a condizione di aver prestato la propria attività e risieduto nello Stato membro di origine [9].

17. Un'ultima osservazione sul punto. Per giurisprudenza costante le norme nazionali che incidono su diritti o posizioni giuridiche connesse con l'ordinamento comunitario vanno interpretate in conformità dei principi a base di quel sistema. La disposizione in esame della IOAW va quindi, anch'essa, letta nel rispetto di tale canone. Non la si può intendere ed applicare in modo da negare al lavoratore nazionale diritti di cui egli avrebbe beneficiato se non avesse esercitato la libertà di circolazione. A maggior ragione, il criterio qui considerato va applicato di fronte a norme comunitarie, quali sono quelle contenute nel regolamento n. 1408/71, dirette ad attuare i principi del Trattato. Tali disposizioni non possono essere utilizzate per spogliare il lavoratore dei diritti che l'ordinamento comunitario gli conferisce. Anche se la lettera del regolamento comunitario dovesse, per avventura, precludere al lavoratore nazionale che ha esercitato la libertà di circolazione i diritti di cui egli avrebbe normalmente beneficiato nello Stato membro di origine, un tale disposto non potrebbe comunque essere opposto all'interessato. E questo proprio in ossequio al principio della libera circolazione. È un principio sancito dal Trattato come fondamentale. Le fonti subordinate dallo stesso diritto comunitario non possono impedirne od ostacolarne ingiustificatamente l'osservanza.

18. La risposta alla seconda questione deve ritenersi assorbita dalla soluzione sopra prospettata in merito alla prima e non richiede apposite conclusioni in questa sede.

VI — Conclusioni

19. Per le considerazioni sopra svolte, propongo di rispondere nel seguente modo alle questioni pregiudiziali poste dal Raad van State dell'Aia:

«Il diritto comunitario, in particolare agli artt. 48 e 51 del Trattato, osta a che una condizione come quella prevista all'art. 2, n. 1, lett a), sub 3, della IOAW possa essere opposta ad un lavoratore frontaliero in disoccupazione completa, il quale abbia percepito le indennità di disoccupazione nello Stato membro in cui risiedeva al tempo della sua ultima occupazione ed abbia poi trasferito la sua residenza nello Stato membro in cui ha prestato da ultimo la sua attività lavorativa, con il risultato di negare a tale lavoratore le indennità previste da tale normativa».

9 — V. sentenza 4 ottobre 1991, Paraschi, causa C-349/87 (Racc. pag. I-4501).