SENTENZA DELLA CORTE
DEL 20 MARZO 1979 [1]

Giovanni Coccioli
contro Bundesanstalt für Arbeit
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Sozialgericht di Hildesheim)

Causa 139/78

Massime

1. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Disoccupazione — Prestazioni — Conservazione del diritto alle prestazioni durante la dimora in un altro Stato membro — Termine di tre mesi — Proroga — Domanda presentata dopo la scadenza del termine — Proroga ammissibile*
   (Regolamento del Consiglio n. 1408/71, art. 69, n. 2)

2. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Disoccupazione — Prestazioni — Conservazione del diritto alle prestazioni durante la dimora in un altro Stato membro — Termine di tre mesi — Proroga — Potere discrezionale delle autorità nazionali*
   (Regolamento del Consiglio n. 1408/71, art. 69, n. 2)

1. La proroga del termine di cui all'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 è ammissibile anche qualora la relativa istanza sia stata presentata dopo la scadenza di detto termine.
2. La suddetta norma non limita la facoltà degli uffici e degli enti competenti degli Stati membri di prendere in considerazione, al fine di decidere in merito all'eventuale proroga del termine stabilito dal regolamento, tutti gli elementi ch'essi ritengano rilevanti, e inerenti tanto alla situazione individuale dei lavoratori interessati, quanto all'esercizio di un controllo efficace.

Nel procedimento 139/78,

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

GIOVANNI COCCIOLI

1 — Lingua processuale: il tedesco.

e

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 69, n. 2, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, «relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità» (GU n. L 149, pag. 2),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e il procedimento

In forza dell'art. 69, n. 1, lett. c), del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, «relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità» (GU n. L 149, pag. 2), il lavoratore in disoccupazione completa, che abbia diritto alle relative prestazioni in uno Stato membro e che si rechi in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione, conserva il diritto alle suddette prestazioni, per un periodo massimo di tre mesi a partire dalla data in cui egli ha cessato di essere a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato che ha lasciato. Ai sensi dell'art. 69, n. 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».

Il sig. Coccioli, cittadino italiano, residente in Göttingen (Repubblica federale di Germania), era stato ammesso da ultimo a fruire del sussidio di disoccupazione («Arbeitslosenhilfe») a partire dal 13 dicembre 1976. Tale sussidio gli veniva versato dallo «Arbeitsamt» (ufficio del lavoro) di Göttingen dal 13 dicembre 1976 al 18 dicembre 1976. Il 15 dicembre 1976, il Coccioli comunicava a detto ufficio la sua intenzione di tornare in Italia. L'ufficio del lavoro redigeva pertanto, il 17 dicembre 1976, l'attestato relativo alla conservazione del diritto alle prestazioni di disoccupazione (modulo E 303), dal quale risultava che il richiedente poteva beneficiare delle prestazioni per la durata di tre mesi, vale a dire dal 19 dicembre 1976 al 18 marzo 1977. Al richiedente veniva contemporaneamente consegnato il foglio esplicativo E 303/5, redatto in lingua italiana, nel quale veniva sottolineato in particolare il fatto che, se l'interessato cerca un'occupazione al di fuori della Repubblica federale di Germania per oltre tre mesi, alla scadenza di questo termine vengono meno i diritti eventualmente ancora spettantigli quanto all'assicurazione-disoccupazione tedesca. Secondo questo documento, l'ufficio del lavoro che ha rilasciato l'attestato E 303 può ammettere delle eccezioni.

Nello stesso mese di dicembre 1976, il richiedente tornava ad Erchi, in Italia, con l'intenzione di cercarvi lavoro, ma né all'epoca del suo ritorno, né nelle settimane successive gli si presentava, in questa località, alcuna prospettiva di occupazione.

Il 16 marzo 1977 egli si ammalava e veniva dichiarato inabile al lavoro dal 16 marzo al 14 maggio 1977.

Il 15 maggio 1977, egli tornava nella Repubblica federale e, il 16 dello stesso mese, chiedeva all'ufficio del lavoro di Göttingen di versargli il sussidio di disoccupazione, sostenendo che la sua malattia gli aveva impedito di tornare in Germania entro il termine stabilito. L'ufficio del lavoro respingeva tale domanda, ritenendo che una proroga eccezionale del termine di tre mesi, ai sensi dell'art. 69, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 1408/71, non fosse possibile, in quanto il soggiorno del richiedente in Italia aveva cessato d'essere giustificato dalla ricerca d'occupazione molto prima che sopravvenisse l'inabilità, vista l'assenza di ogni prospettiva di occupazione nel luogo in cui egli si era recato a cercare lavoro, e che nel prolungare, per altri motivi, la sua permanenza in Italia il richiedente doveva accettare il rischio di eventi imprevedibili che gli impedissero di tornare in tempo utile nella Repubblica federale.

Dopo aver fatto invano opposizione al rigetto della sua domanda da parte dell' ufficio del lavoro, il richiedente adiva il Sozialgericht di Hildesheim, il quale, con ordinanza 8 giugno 1978, sospendeva il procedimento e chiedeva a questa Corte di pronunziarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1) Se sia ammissibile la proroga del termine di cui all'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 qualora l'istanza di proroga sia stata presentata dopo la scadenza del termine.

2) In caso affermativo:

Se il competente ufficio del lavoro agisca nei limiti del proprio potere discrezionale qualora neghi che sia ravvisabile un «caso eccezionale» che consente la proroga del termine, in quanto

a) nello Stato membro in cui il disoccupato si è iscritto per cercare un'occupazione non vi erano per lui possibilità di lavoro e

b) il ritorno entro il termine prescritto è stato reso impossibile dal sopraggiungere di un'infermità».

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 14 giugno 1978.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte l'Ufficio federale per l'occupazione (Bundesanstalt für Arbeit), convenuto nella causa principale, e la Commissione delle Comunità europee.

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

II — Le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte

Sulla prima questione, *il convenuto nella causa principale* osserva che, secondo il senso comune, la proroga di un termine presuppone che questo non sia ancora scaduto. È dubbio, tuttavia, che a ciò corrisponda l'effettiva volontà degli autori del regolamento n. 1408/71, per quanto riguarda il termine di cui all'art. 69, n. 2, lett. c). L'esperienza prova che tutte le istanze di proroga del suddetto termine vengono presentate solo dopo la scadenza del periodo di tre mesi. Ciò deriva in parte dal fatto che gli interessati sottovalutano la durata della trasmissione per posta. Perciò, per questi motivi di carattere sociale, l'ente convenuto è propenso a ritenere che non sia esclusa la possibilità di prorogare il termine di tre mesi anche dopo la scadenza, purché ricorrano tutti gli altri presupposti.

A suo avviso, la seconda questione è inammissibile. Essa riguarda, infatti, non già l'interpretazione dell'art. 69, n. 2, del regolamento, bensì l'esercizio, nel caso di specie, del potere discrezionale attribuito da tale norma all'amministrazione. La questione del se, basando il proprio provvedimento su motivi illeciti, gli organi competenti per l'occupazione abbiano commesso un eccesso di potere, può essere risolta soltanto alla luce dei fatti che hanno dato origine alla controversia, tenendo conto di tutte le relative circostanze. Ora, l'art. 177 del Trattato CEE non attribuisce alla Corte di giustizia la competenza a qualificare giuridicamente i fatti della causa pendente dinanzi al giudice nazionale.

La *Commissione* pone anzitutto il problema dell'eventuale incompatibilità dell'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 con l'art. 51 del Trattato CEE. Essa rileva che il disoccupato il quale, ritornato nello Stato membro competente, soddisfa tutte le condizioni stabilite per poter continuare a fruire delle prestazioni contemplate dalla legislazione di tale Stato, è punito, dall'art. 69, n. 2, per aver lasciato scadere il termine, con la privazione degli *altri* diritti eventualmente *conferiti dalla legislazione del suddetto Stato e da essa sola.*

Ora, fa osservare la Commissione, l'«Arbeitsförderungsgesetz» — «AFG» — (legge tedesca intesa a favorire l'occupazione) prevede anch'essa delle sanzioni. Ai sensi del § 120 dell'AFG, le prestazioni attribuite in caso di disoccupazione vengono sospese per sei giorni lavorativi qualora il disoccupato non dia seguito all'invito di presentarsi all'ufficio del lavoro. Il superamento del termine di tre mesi potrebbe essere assimilato alla violazione dell'obbligo di presentarsi a detto ufficio. L'unica questione che resterebbe da risolvere sarebbe perciò quella del se la perdita totale di altri diritti, contemplata dall'art. 69, n. 2, non costituisca una sanzione sproporzionata e perciò inammissibile per il diritto interno.

Dopo aver accennato alla natura del problema posto dall'art. 69, n. 2, la Commissione prosegue le sue osservazioni partendo dal principio che detta norma è compatibile con l'art. 51 del Trattato.

In merito alla prima questione pregiudiziale, la Commissione osserva che l'art. 69, n. 2, nulla dispone quanto al se la proroga del termine debba essere richiesta prima o dopo la scadenza dello stesso, il che farebbe supporre che l'istanza di proroga possa essere presentata indifferentemente prima o dopo tale scadenza. Tuttavia, l'istanza sarà ricevibile solo a condizione ch'essa venga proposta entro il più breve termine ragionevolmente possibile, tenuto conto delle particolari circostanze del caso.

Quanto alla seconda questione, la Commissione sostiene che l'art. 69, n. 2, seconda frase, non obbliga le autorità competenti a concedere la proroga del termine, nemmeno di fronte a casi eccezionali. La proroga è lasciata alla valutazione discrezionale di tali autorità, nell'ambito delle loro attribuzioni.

Molto opportunamente, il giudice nazionale non chiede quali siano i criteri per il corretto esercizio del potere discrezionale nell'applicazione dell'art. 69, n. 2, seconda frase, bensì se il competente ufficio del lavoro abbia, nelle precise circostanze che caratterizzano la fattispecie sottopostagli, ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.

Tali limiti sembrano potersi determinare in base alle seguenti considerazioni:

Secondo l'art. 69, n. 2, seconda frase, per la concessione di una proroga del termine, è sufficiente che un caso abbia carattere *eccezionale*. Ora, un «caso eccezionale» può essere costituito da qualsiasi sviluppo degli eventi divergente dal corso normale ed abituale degli stessi. È necessario che il carattere eccezionale del caso non sia imputabile al disoccupato, impegnando la sua responsabilità. Qualsiasi infermità sufficientemente grave, tanto da far ritenere impossibile o sconsigliabile dal punto di vista medico un ritorno del disoccupato nello Stato competente, entro il termine stabilito, costituisce un «caso eccezionale» ai sensi della norma di cui sopra.

Sorge allora un'altra questione, relativa al se le autorità competenti in materia di occupazione possano, senza commettere un errore di valutazione, accollare al disoccupato il rischio di malattia, qualora risulti che le prospettive di occupazione erano inesistenti nel luogo in cui l'interessato si è recato in cerca di lavoro. Lo scopo dell'art. 69, n. 1, del regolamento è quello di conservare il diritto alle prestazioni per consentire la ricerca di un'occupazione in un altro Stato membro. Se, in un caso determinato, non vi era alcuna possibilità di occupazione nello

Stato in cui il disoccupato si è recato per cercarvi lavoro, la conservazione del diritto alle prestazioni viene meno al suo scopo. La finalità della norma imporrebbe che al disoccupato partito alla ricerca di un'occupazione venga richiesto di tornare senza indugio nello Stato membro competente, non appena constatata l'inanità dei suoi sforzi.

Per concludere, la Commissione ritiene che, a grandi linee, le questioni formulate dal Sozialgericht di Hildesheim possano essere risolte nel seguente modo:

1) La proroga del termine di cui all'art. 69, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 1408/71 è ammissibile anche qualora l'istanza di proroga sia stata presentata dopo la scadenza del termine stesso. L'istanza così proposta è tuttavia ricevibile soltanto qualora la presentazione avvenga entro il più breve termine regionevolmente possibile, date le particolari circostanze del caso considerato.

2) Le autorità competenti in materia di occupazione non eccedono i limiti del corretto esercizio del loro potere discrezionale, qualora, anche se il disoccupato in cerca di lavoro si ammali improvvisamente, esse rifiutino di ravvisare in quest'evento un «caso particolare» che giustifichi la proroga del termine ai sensi dell' art. 69, n. 2, seconda frase, per il fatto che le prospettive di occupazione erano nulle nel luogo in cui il disoccupato si è recato in cerca di lavoro, purché tale situazione fosse stata nota all'interessato.

III — La fase orale del procedimento

Il convenuto nella causa principale (rappresentato dal suo direttore sig. M. Müller) e la Commissione (rappresentata dal sig. N. Koch, in qualità di agente) hanno presentato osservazioni orali nell'udienza del 30 gennaio 1979.

In tal sede, il convenuto nella causa principale ha fornito tra l'altro precisazioni in merito alla prassi amministrativa seguita dalle autorità tedesche per l'applicazione dell'art. 69 del regolamento n. 1408/71. Da quanto esso ha esposto risulta che dette autorità non tentano di accertare in anticipo se la ricerca di lavoro all'estero presenti qualche prospettiva di successo, in quanto, al momento della consegna del modulo E 303, non si può stabilire con certezza, in ciascun singolo caso, se il soggiorno in un altro paese sia progettato allo scopo della ricerca di lavoro o non sussista, invece, un rischio di abuso. Solo nel caso in cui il lavoratore rientri in Germania con ritardo, vale a dire dopo la scadenza del termine di tre mesi, e chiede una proroga di questo termine, si procede ad un'indagine per verificare se il soggiorno nell'altro Stato membro sia stato giustificato dalla ricerca di lavoro. Il circospetto atteggiamento delle autorità tedesche quanto alla concessione di proroghe dei termini si spiega, in particolare, col fatto che le richieste di moduli E 303 sono notevolmente aumentate e vengono presentate sempre all'inizio delle vacanze estive e prima delle feste natalizie.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 21 febbraio 1979.

In diritto

1 Con ordinanza 8 giugno 1978, pervenuta in cancelleria il 14 dello stesso mese, il Sozialgericht di Hildesheim ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni vertenti sull'interpretazione dell'art. 69, n. 2, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, «relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità» (GU n. L 149, pag. 2);

2 le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra un cittadino italiano, residente nella Repubblica federale di Germania, e l'Ufficio federale per l'occupazione (Bundesanstalt für Arbeit), nella quale il primo, attore nella causa principale, mira ad ottenere il riconoscimento del suo diritto all'ulteriore riscossione delle prestazioni di disoccupazione, mediante proroga eccezionale del termine di tre mesi contemplato dall'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71;

3 le due questioni formulate dal Sozialgericht riguardano, rispettivamente, l'ammissibilità di una proroga del termine di cui all'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71, nel caso in cui l'istanza di proroga sia stata presentata dopo la scadenza del termine stesso, e il problema del se, in caso affermativo, il competente ufficio del lavoro agisca nei limiti del proprio potere discrezionale qualora neghi l'esistenza di un caso eccezionale, tale da giustificare la proroga del termine, in quanto

«a) nello Stato membro in cui il disoccupato si è iscritto per cercare un'occupazione non vi erano per lui possibilità di lavoro e

b) il ritorno entro il termine prescritto è stato reso impossibile dal sopraggiungere di un'infermità».

Sulla prima questione

4 L'art. 69, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1408/71 consente al lavoratore in disoccupazione completa, che possegga i requisiti stabiliti dalla legislazione di uno Stato membro per avere diritto alle prestazioni di disoccupazione, di

recarsi in uno o più altri Stati membri al fine di cercarvi un'occupazione, conservando il diritto alle suddette prestazioni per un periodo massimo di tre mesi a partire dalla data in cui egli ha cessato di essere a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato che ha lasciato;

ai sensi del n. 2, del suddetto articolo,

«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»;

l'art. 69, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 1408/71 consente perciò agli uffici o agli enti competenti di prorogare, «in casi eccezionali», il termine di tre mesi cui è subordinato l'ulteriore versamento delle prestazioni contemplate dalla stessa norma;

5 va osservato, in proposito, che l'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 non precisa che l'istanza di proroga debba necessariamente essere presentata prima della scadenza del termine;

in effetti, fra i «casi eccezionali» che possono giustificare la proroga del termine, taluni possono essere di natura tale da impedire non solo il ritorno del disoccupato nello Stato membro competente entro il termine stabilito, ma anche la presentazione dell'istanza di proroga prima della scadenza di questo termine;

6 la prima questione va quindi risolta nel senso che la proroga del termine di cui all'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 è ammissibile anche qualora la relativa istanza sia stata presentata dopo la scadenza di detto termine.

Sulla seconda questione

7 L'art. 69 del regolamento n. 1408/71, attribuendo al lavoratore il diritto di recarsi in un altro Stato membro per cercarvi lavoro, offre a chi si valga di questa disposizione un vantaggio rispetto a chi rimanga nello Stato competente, in quanto, per effetto dell'art. 69, nel primo caso l'interessato è esone-

rato per un periodo di tre mesi dall'obbligo, costituente la contropartita del versamento di prestazioni di disoccupazione, di restare a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato competente e di sottoporsi al controllo ivi organizzato, pur dovendo, beninteso, iscriversi presso gli uffici del lavoro dello Stato membro in cui si reca;

8 la autorità interessate devono accertare se l'esercizio, da parte del lavoratore, del diritto conferitogli dall'art. 69 del regolamento n. 1408/71 sia stato conforme allo scopo per il quale tale diritto è stato istituito;

di conseguenza, spetta agli uffici e agli enti competenti degli Stati membri valutare, in ciascun caso concreto, se le circostanze di fatto addotte a sostegno dell'istanza di proroga del termine di cui all'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 siano tali da far ravvisare un «caso eccezionale»;

9 la seconda questione va quindi risolta nel senso che la suddetta norma non limita la facoltà degli uffici e degli enti competenti degli Stati membri di prendere in considerazione, al fine di decidere in merito all'eventuale proroga del termine stabilito dal regolamento, tutti gli elementi ch'essi ritengano rilevanti, e inerenti tanto alla situazione individuale dei lavoratori interessati, quanto all'esercizio di un controllo efficace.

Sulle spese

10 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Sozialgericht di Hildesheim con ordinanza 8 giugno 1978, dichiara:

1° **La proroga del termine di cui all'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 è ammissibile anche qualora la relativa istanza sia stata presentata dopo la scadenza di detto termine.**

2° **La suddetta norma non limita la facoltà degli uffici e degli enti competenti degli Stati membri di prendere in considerazione, al fine di decidere in merito all'eventuale proroga del termine stabilito dal regolamento, tutti gli elementi ch'essi ritengano rilevanti, e inerenti tanto alla situazione individuale dei lavoratori interessati, quanto all'esercizio di un controllo efficace.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 20 marzo 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher