CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DELL'11 NOVEMBRE 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

l'attrice nel procedimento che ha dato origine al rinvio di cui oggi dobbiamo occuparci, è cittadina jugoslava. Dopo aver svolto un'attività lavorativa subordinata in patria, lavorava all'estero, dapprima nei Paesi Bassi (dal novembre 1971 al dicembre 1973), quindi dal gennaio 1974 al giugno successivo in Svizzera ed infine, dal luglio 1974 al 1° ottobre 1975, ancora nei Paesi Bassi. Il 19 settembre 1975 essa contraeva matrimonio con un cittadino tedesco. Onde poter convivere con suo marito, essa poneva termine al suo ultimo rapporto di lavoro nei Paesi Bassi e, ancor prima della scadenza — le restavano ancora delle ferie non godute — si stabiliva nella Repubblica federale di Germania. Il 7 ottobre 1975, essa dichiarava all'ufficio del lavoro di Gelsenkirchen di essere disoccupata e chiedeva di poter fruire dell'indennità di disoccupazione. La domanda veniva respinta con la motivazione che, in forza della legislazione tedesca, essa non aveva maturato il diritto all'indennità di cui trattasi; i periodi di occupazione maturati nei Paesi Bassi ed in Svizzera non potevano esser presi in considerazione né a termini dell'accordo tedesco-jugoslavo del 1968, né in forza della normativa della Comunità economica europea. Ritenendo di dover esser equiparata ad una lavoratrice tedesca, l'attrice adiva il Sozialgericht di Gelsenkirchen.

Questo tribunale affermava che la legge tedesca 25 giugno 1969, relativa alla promozione del lavoro (Arbeitsförderungsgesetz) non attribuiva all'attrice alcun diritto. In proposito era determinante il fatto che essa, negli ultimi tre anni antecedenti il primo giorno di disoccupazione, non aveva maturato un minimo di 26 settimane o 6 mesi di attività lavorativa implicante l'obbligo di versare contributi all'Ente federale per il lavoro; essa aveva infatti sempre lavorato al di fuori dell'ambito di applicazione della suddetta legge.

Il giudice affermava inoltre che nemmeno le convenzioni tra Stati attribuivano dei diritti all'attrice. Secondo il già menzionato accordo tedesco-jugoslavo, i periodi assicurativi maturati in Jugoslavia vanno presi in considerazione unicamente se rientrano negli ultimi due anni precedenti l'inizio della disoccupazione. L'accordo tedesco-svizzero in materia previdenziale del 1964 non contempla l'assicurazione contro la disoccupazione, mentre l'accordo tedesco-svizzero del 1928 vale solo per i lavoratori frontalieri. L'accordo tedesco-olandese del 1964, relativo all'assicurazione contro la disoccupazione, infine, è valido esclusivamente per i cittadini dei due Stati contraenti.

Il giudice ravvisava un possibile fondamento del diritto in questione nel regolamento del Consiglio 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» (GU n. L 149 del 5 luglio 1971). Esso è del parere che si può partire dal principio che l'attrice è compresa nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento. In effetti, il regolamento non vale solo per i cittadini degli Stati membri, ma anche per i loro famigliari. La moglie del lavoratore va poi considerata come famigliare ai sensi della Arbeitsförderungsgesetz in relazione al regolamento nelle prestazioni del 1975, cioè ai sensi delle leggi da applicarsi a norma della definizione di cui all'art. 1, lett. f), del regolamento n. 1408/71.

1 — Traduzione dal tedesco.

Quanto al regolamento n. 1408/71, secondo l'interpretazione del giudice a quo, l'art. 67 — il quale disciplina il cumulo dei periodi assicurativi o di occupazione — non è applicabile. A termini dell'art. 67, cioè, si tiene conto dei periodi lavorativi maturati in un altro Stato membro unicamente nell'ipotesi in cui il disoccupato, immediatamente prima dell'inizio della disoccupazione, abbia maturato periodi lavorativi in forza della legislazione a termini della quale vengono richieste le prestazioni, cioè si tiene sostanzialmente conto dei periodi lavorativi maturati all'estero solo nello Stato in cui il lavoratore è stato occupato per l'ultima volta.

Per contro, il giudice proponente ritiene plausibile un diritto ex art. 69, cioè il trasporto nella Repubblica federale di Germania del diritto alle prestazioni maturato nei Paesi Bassi. A tale riguardo è decisivo che tale diritto persiste, qualora siano soddisfatte le condizioni poste dalla legislazione d'uno Stato membro e il titolare di esso si rechi in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione. A dire il vero, si deve rilevare che il lavoratore disoccupato prima della partenza e per un periodo di almeno quattro settimane dall'inizio della disoccupazione, deve esser stato iscritto presso l'Ufficio di collocamento dello Stato competente ed essere rimasto a disposizione di esso. Inoltre il diritto alle prestazioni può venir esercitato solo nel periodo di tre mesi al massimo dal momento in cui il disoccupato ha cessato di essere a disposizione dell'ufficio di collocamento dello Stato che egli ha lasciato, cioè il diritto vien meno nel caso in cui il disoccupato, prima della scadenza del menzionato termine, non sia ritornato nello Stato competente.

In vista delle menzionate condizioni e restrizioni — è soprattutto rilevante che l'attrice si sia trasferita nei Paesi Bassi già prima dell'inizio della disoccupazione e non vi abbia perciò maturato alcun diritto — il giudice a quo si pone la questione del se, nel caso di disoccupazione dovuta al fatto che due coniugi vogliono coabitare, quanto detto sopra sia compatibile con norme di rango superiore le quali, come l'art. 6 della costituzione della Repubblica federale di Germania, contemplano la salvaguardia del matrimonio e della famiglia. Detto giudice si pone inoltre il problema del se l'attrice, con l'acquisto dello status di famigliare, venga ad integrarsi del tutto nel sistema previdenziale comunitario, con la conseguenza che anche i periodi assicurativi e lavorativi maturati prima del matrimonio possano far insorgere un diritto.

Perciò il Sozialgericht di Gelsenkirchen, con ordinanza 25 marzo 1976, ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 67 e segg. del regolamento (CEE) n. 1408/71 si applichino al coniuge di un cittadino di uno Stato membro anche quando egli non sia cittadino di uno Stato membro e l'aspettativa relativa alla prestazione sia sorta prima della celebrazione del matrimonio.

2) In caso di soluzione affermativa:
Se la normativa di cui agli artt. 67 e segg. del regolamento (CEE) n. 1408/71 — in forza della quale il diritto alle prestazioni di disoccupazione completa deve essere sorto nel paese in cui l'interessato è stato occupato, e trasferito nel paese di residenza — debba essere conciliata con il principio della tutela del matrimonio e della famiglia — qual è sancito, per quanto concerne la Repubblica federale di Germania, dall'art. 6 della legge fondamentale — nell'ipotesi in cui una persona, fino a quel momento assicurata contro la disoccupazione in uno Stato membro, rinunci al posto di lavoro e si trasferisca in un altro Stato membro per convivere con il coniuge.»

Riguardo ai problemi che il giudice proponente si pone, a mio avviso vanno fatte le seguenti osservazioni:

Come è manifesto, si tratta innanzitutto di determinare l'ambito di applicazione

ratione personae del regolamento n. 1408/71. In proposito, la questione di fondo è quella del se detto regolamento comprenda anche i famigliari di un cittadino di uno Stato membro, i quali non sono cittadini di uno Stato membro ed anzi conservano lo status di lavoratore migrante, se ed in quanto essi facciano valere propri diritti.

Prima di affrontare detta questione, vanno fatte due premesse:

— La prima riguarda l'art. 1, lett. f), del regolamento n. 1408/71, che per la definizione dei famigliari rimanda alla legislazione in forza della quale le prestazioni vengono corrisposte. In proposito la Commissione osserva giustamente che il giudice a quo si è a torto richiamato alla legislazione tedesca ed al fatto che, a termini di essa, la moglie viene considerata come famigliare. In realtà, è in questione per il giudice proponente solo il diritto ex art. 69 del regolamento n. 1408/71, cioè un diritto a termini della legislazione olandese, il quale può esser portato con sé per un determinato periodo di tempo ed eventualmente fatto valere nei confronti di un ente assicuratore tedesco. Con questo trasporto e con la possibilità di farlo valere nei confronti di un ente tedesco, un siffatto diritto naturalmente non diventa un diritto fondato sulle leggi tedesche. Il giudice proponente avrebbe quindi dovuto chiedersi se la moglie sia un famigliare ai sensi della legislazione olandese.

— La seconda premessa riguarda l'art. 2 del regolamento n. 1408/71, in cui è disciplinato il suo ambito di applicazione quanto alle persone. È certamente giusto che in conformità ad esso per esser considerato famigliare non è richiesta la cittadinanza di uno Stato membro. Ciò risulta d'altronde chiaramente dal raffronto tra i nn. 1 e 2, in cui per i superstiti si tiene conto della cittadinanza di uno Stato membro, solo quando trattasi di superstiti di un lavoratore non cittadino di uno Stato membro. È tuttavia importante che deve trattarsi di famigliari di lavoratori «che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri». Ciò vuol significare, stando allo spirito del regolamento — è significativo in proposito già il suo titolo, che ho citato in principio — che deve trattarsi di famigliari di *lavoratore migrante,* quindi di lavoratori che hanno lasciato il loro Stato d'origine. Non è in contrasto con ciò la circostanza che nell'art. 2, n. 1, si parla anche di legislazione di *uno* Stato membro. In effetti detta disposizione — come la Commissione ha osservato — tende ad includere il caso dei giovani lavoratori che abbiano lasciato il loro Stato d'origine subito dopo terminati gli studi ed abbiano cominciato a lavorare in un altro Stato membro.

Per quanto riguarda il merito del procedimento principale, non pare che il marito dell'attrice sia effettivamente un lavoratore migrante in tal senso. Se effettivamente non lo fosse, già per questo motivo non potrebbe aver luogo l'applicazione del regolamento n. 1408/71 su cui si basano i diritti fatti valere dall'attrice.

Come ho già detto, non mi limiterò a queste osservazioni. Al contrario voglio andare oltre nella disamina di quello che considero il problema centrale del procedimento, vale a dire la questione del se l'art. 2 del regolamento n. 1408/71 vada interpretato, per quanto riguarda i famigliari del lavoratore migrante, nel senso che essi, a prescindere dalla cittadinanza, vengono equiparati ai lavoratori migranti qualora facciano valere diritti propri, ovvero nel senso che il regolamento si applica a siffatti famigliari se ed in quanto essi facciano valere diritti *derivati* dai lavoratori migranti.

La Commissione ha sviluppato in proposito, con circostanziate argomentazioni, la tesi secondo cui si deve optare per la seconda alternativa. A tal uopo, a mio avviso — mi sia concesso di dirlo subito — essa ha addotto motivi convincenti.

— Così già è importante il tenore dell'art. 2, n. 1, il quale recita:

«Il presente regolamento si applica ai lavoratori che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri, oppure apolidi o profughi residenti nel territorio di uno degli Stati membri, nonché ai loro famigliari e ai loro superstiti.»

Se i famigliari venissero realmente considerati nella loro qualità di lavoratori e non di beneficiari delle prestazioni in forza di un diritto derivato dal lavoratore, certamente nell'art. 2, n. 1, u.p., in luogo dell'espressione «nonché ai loro famigliari ed ai loro superstiti» sarebbe stata usata la formula «o nella misura in cui essi (cioè i lavoratori) siano famigliari o superstiti di un siffatto cittadino, apolide o profugo».

— È inoltre importante e significativa la definizione del famigliare che figura nell'art. 1, lett. f). Essa rinvia, come sappiamo, al diritto nazionale, con la conseguenza che tale status potrebbe essere diversamente configurato nei singoli Stati membri. Questa via — anche su questo punto la Commissione ha ragione — non sarebbe stata certo seguita se si fosse voluto riconoscere ai famigliari lo status di lavoratore migrante; si sarebbe preferita una definizione *comunitaria,* come quella che figura ad esempio anche nel regolamento n. 1612/68 (GU n. 257 del 19 ottobre 1968).

— A favore della tesi secondo cui possono essere considerati lavoratori nel senso del regolamento n. 1408/71 solo i cittadini dei paesi membri e gli apolidi o profughi residenti nel territorio di uno Stato membro, non già in mancanza della cittadinanza, i famigliari del lavoratore, milita anche una argomentazione a contrario, che si può ricavare dall'art. 2, n. 2, del regolamento.

A termini di questa disposizione, nella parte in cui si tratta dei diritti dei superstiti, i lavoratori non cittadini di uno Stato membro vengono equiparati ai cittadini di uno Stato membro, nel caso in cui i superstiti siano cittadini oppure apolidi o profughi residenti nel territorio di uno Stato membro. Con ciò è chiaro che si è ritenuto necessario includere nel regolamento una norma espressa per i lavoratori estranei alla Comunità. Questi lavoratori non ricadono però in via generale sotto il regolamento, né rientrano nel suo ambito di applicazione con riferimento alla loro persona; l'equiparazione ai lavoratori migranti nel senso del regolamento consegue invece solo per quanto riguarda gli interessi dei superstiti.

— Infine la Commissione ha rilevato che, a favore della sua tesi circa lo spirito del regolamento n. 1408/71 si possono invocare gli artt. 48-51 del trattato CEE. A norma di questi, va provveduto alla libera circolazione dei lavoratori degli *Stati membri* e, per quanto riguarda la previdenza sociale, la Comunità è competente solo in questo campo.

Naturalmente ciò non esclude l'adozione di ampi provvedimenti collaterali, senza i quali la libera circolazione dei lavoratori degli Stati membri incontrerebbe degli ostacoli. Così, ad esempio, appare giustificato che l'art. 10 del regolamento n. 1612/68 attribuisca ai famigliari, a prescindere dalla loro cittadinanza, il diritto di residenza, cioè, in caso di trasferimento del lavoratore migrante in un altro Stato membro, il diritto derivato di accesso a detto Stato membro. Da questo punto di vista, è pure comprensibile che l'art. 11 del regolamento n. 1612/68 attribuisca al coniuge e ai figli un diritto analogo all'esercizio di una qualsiasi attività subordinata nello Stato membro scelto dal lavoratore migrante. Il principio secondo cui la libera circolazione dei lavoratori degli Stati membri non va in alcun modo ostacolata non avrebbe tuttavia potuto essere ulteriormente esteso. In mancanza di una competenza comunitaria, esso non può portare ad attribuire ai famigliari, anche se non sono cittadini di uno Stato membro, un diritto autonomo alla libera circolazione con garanzie, nell'ambito della previdenza sociale, corrispon-

denti a quelle date ai lavoratori migranti cittadini di uno Stato membro.

Tutto ciò, cioè l'interpretazione sistematica del regolamento n. 1408/71 alla luce della norme del trattato, porta quindi alla conclusione che, in forza dell'art. 2 di detto regolamento, ai famigliari di un lavoratore migrante, non cittadini di uno Stato membro, non viene riconosciuto lo status di lavoratori migranti. L'art. 2 non si riferisce ai diritti propri dei famigliari che lavorano, ma solo ai loro diritti *derivati,* cioè nella misura in cui essi, nella loro qualità di famigliari di un lavoratore migrante, percepiscano prestazioni famigliari. Con questo è pure evidente che l'attrice, in quanto fa valere diritti propri tratti dall'assicurazione olandese contro la disoccupazione — nella causa principale si tratta appunto solo di essi — non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71 e che, in contrasto col parere del giudice proponente, non le è possibile richiamarsi all'art. 69 del regolamento.

A mio avviso, questa Corte di giustizia può fermarsi qui. Non è quindi necessario occuparsi di ulteriori questioni sollevate dal giudice proponente, come quella del se sia importante che l'aspettativa relativa alla prestazione sia sorta prima della celebrazione del matrimonio o quella del se l'art. 69 sia eventualmente incompatibile col principio di rango superiore della salvaguardia del matrimonio e della famiglia; dette questioni presuppongono infatti che l'attrice, coi suoi diritti propri, rientri nell'ambito di applicazione del regolamento. Non è tuttavia mia intenzione nascondervi — e posso limitarmi a questa osservazione — che anche le argomentazioni svolte dalla Commissione circa dette ulteriori questioni mi sembrano del tutto convincenti.

Tutto ciò premesso, propongo di rispondere alle domande di pronunzia pregiudiziale proposte dal Sozialgericht di Gelsenkirchen come segue:

Gli artt. 67 e segg. del regolamento n. 1408/71, si riferiscono ai diritti alle prestazioni di disoccupazione fondati sulle normative degli Stati membri e spettanti ai lavoratori migranti cittadini d'uno Stato membro. I famigliari di tali lavoratori migranti hanno diritto in quanto tali alle prestazioni, se ed in quanto le normative interne degli Stati membri contemplino prestazioni famigliari per i membri della famiglia dei lavoratori disoccupati. La cittadinanza dei famigliari è in proposito irrilevante.