SENTENZA DELLA CORTE (terza sezione)
12 giugno 1986 *

Nel procedimento 1/85,

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

Horst Miethe

e

Bundesanstalt für Arbeit (Ufficio federale del lavoro), Norimberga,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 71, n. 1, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati ed alle loro famiglie che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2),

LA CORTE (terza sezione),

composta dai signori U. Everling, presidente di sezione, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: D. Louterman, amministratore

viste le osservazioni presentate:

— per il Bundesanstalt für Arbeit (Ufficio federale del lavoro) dal sig. Müller, su incarico del presidente del Bundesanstalt für Arbeit,

* Lingua processuale: il tedesco.

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. Norbert Koch, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal sig. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht di Monaco di Baviera,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 febbraio 1986,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con ordinanza 25 ottobre 1984, pervenuta in cancelleria il 3 gennaio 1985, il Bundessozialgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 71, n. 1, del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati ed alle loro famiglie che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2).

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. Miethe e il Bundesanstalt für Arbeit (Ufficio federale del lavoro) di Norimberga.

3 Il sig. Horst Miethe, cittadino tedesco, ha sempre vissuto e lavorato nella Repubblica federale di Germania. Pur continuando a lavorare come rappresentante di commercio per una ditta tedesca ad Aquisgrana, il 19 novembre 1976 egli si trasferiva con la consorte a Eynatten (Limburgo), in Belgio, per motivi familiari, affinché i loro figli, che frequentavano un collegio belga, potessero tornare a casa ogni sera.

4 Il 20 dicembre 1977 il Miethe, che ad Aquisgrana conservava un ufficio ed una possibilità di pernottamento, presentava una dichiarazione di soggiorno in detta città per conservare la tessera di abbonamento ferroviario. Sua moglie faceva altrettanto alcune settimane più tardi. Tuttavia entrambi rimanevano iscritti all'anagrafe belga.

5 Quando perdeva il suo lavoro alla fine del settembre 1979, il Miethe si metteva a disposizione dell'ufficio di collocamento di Aquisgrana e chiedeva prestazioni di disoccupazione all'ufficio del lavoro della stessa città. Detto ufficio respingeva la domanda con provvedimento 17 dicembre 1979 per il motivo che egli non aveva né domicilio né dimora abituale nella Repubblica federale di Germania. L'opposizione proposta dall'interessato contro detto provvedimento veniva respinta il 7 dicembre 1980. Il Miethe non presentava alcuna domanda di indennità di disoccupazione all'ente belga competente e trovava una nuova occupazione in Germania il 1° maggio 1980.

6 Il Miethe ricorreva contro il predetto provvedimento dell'ufficio del lavoro dinanzi al Sozialgericht di Aquisgrana, che respingeva il ricorso. Adito in sede di appello, il Landessozialgericht del Land Renania settentrionale-Vestfalia, con sentenza 15 dicembre 1982, riformava la sentenza del Sozialgericht e condannava l'Ufficio federale del lavoro a versare l'indennità di disoccupazione ad esso richiesta a decorrere dal 3 ottobre 1979. Detta sentenza è basata sulla considerazione che, anche se, in forza dell'art. 71, n. 1, lett. a), ii), del precitato regolamento n. 1408/71, l'interessato ha diritto alle prestazioni di disoccupazione a carico dell'ente belga competente, detta disposizione non esclude per questo l'applicazione del diritto nazionale. Orbene, l'interessato soddisfaceva le condizioni poste dalla pertinente normativa tedesca, poiché era rimasto a disposizione dell'Ufficio tedesco del lavoro ed aveva conservato la dimora abituale nella Repubblica federale di Germania.

7 Il Bundessozialgericht, adito dall'Ufficio federale tedesco del lavoro con un ricorso per cassazione contro quest'ultima sentenza, ha deciso, con ordinanza 25 ottobre 1984, di sottoporre a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se la competenza dell'ente del luogo di residenza per le prestazioni a frontalieri in disoccupazione completa, definita dall'art. 71, n. 1, lett. a), ii), del regolamento (CEE) n. 1408/71, significhi che il diritto alle prestazioni nei confronti dell'ente competente dello Stato di occupazione è escluso anche quando esso sussista in forza della normativa di quest'ultimo, nonostante la residenza all'estero, in particolare perché il frontaliero disoccupato si tiene a disposizione dell'ufficio del lavoro dello Stato di occupazione.

2) In caso di soluzione affermativa della questione 1:

a) Se la competenza esclusiva dell'ente del luogo di residenza ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), ii), del regolamento (CEE) n. 1408/71 sussista anche qualora il frontaliero:

— abbia finora lavorato — e, fino a pochi anni fa, anche risieduto — sempre e soltanto nello Stato di occupazione, di cui è cittadino,

— mantenga nel luogo di occupazione un ufficio da cui gestisce tanto la propria attività di lavoratore subordinato quanto, durante la disoccupazione, la ricerca del lavoro limitata al solo Stato di occupazione,

— possieda unitamente all'ufficio un posto-letto che, durante il periodo di occupazione, utilizza regolarmente una o due volte la settimana, e durante la ricerca del lavoro anche più sovente,

— durante l'assenza dall'ufficio venga informato telefonicamente da una terza persona in merito alle chiamate dei clienti o dell'ufficio del lavoro,

— e infine mantenga, sia dalla sua abitazione in prossimità del confine, sia dal suo ufficio, i contatti privati e di lavoro esclusivamente nello Stato di occupazione, in cui si trova anche l'intera cerchia delle sue amicizie e conoscenze.

b) Se per un tale frontaliero " atipico " venga in considerazione un'applicazione analogica dell'art. 71, n. 1, lett. b), i), del regolamento (CEE) n. 1408/71 ».

Sulla prima questione

8 Il Bundesanstalt für Arbeit e la Commissione osservano che l'art. 71, n. 1, lett. a), ii), del regolamento n. 1408/71 contiene una norma speciale che deroga al principio generale enunciato nell'art. 13 dello stesso regolamento e secondo cui l'assicurato è soggetto alla normativa dello Stato membro in cui è occupato, indipendentemente dal suo luogo di residenza e della sua cittadinanza. L'art. 71, n. 1, lett. a), ii), a tenore del quale il lavoratore frontaliero in disoccupazione completa fruisce delle prestazioni a norma delle leggi dello Stato membro nel cui territorio risiede, non attribuirebbe ai lavoratori che rientrano nella sfera d'applicazione di detto articolo alcuna facoltà di scelta e osterebbe a che essi possano fruire delle prestazioni in forza delle leggi dello Stato membro nel quale sono stati da ultimo occupati.

9 Si deve rilevare che i lavoratori in disoccupazione completa diversi dai frontalieri possono scegliere, in base all'art. 71, lett. b), del regolamento n. 1408/71, tra le prestazioni dello Stato d'occupazione e quelle dello Stato di residenza. Essi esercitano questa facoltà di opzione mettendosi a disposizione o degli uffici del lavoro dello Stato dell'ultima occupazione [art. 71, n. 1, lett. b), i)] o degli uffici del lavoro dello Stato di residenza [art. 71, n. 1, lett. b), ii)].

10 Detta facoltà di opzione non sussiste per i lavoratori frontalieri in disoccupazione completa che, ai sensi del chiaro disposto dell'art. 71, n. 1, lett. a), ii), fruiscono esclusivamente delle prestazioni dello Stato di residenza.

11 Il semplice fatto che in base alle sole leggi dello Stato membro d'occupazione, considerate prescindendo dal regolamento n. 1408/71, il lavoratore frontaliero in disoccupazione completa residente in un altro Stato membro avrebbe diritto a prestazioni non può indurre ad attribuire a detto lavoratore una facoltà di opzione negatagli dall'art. 71, n. 1, lett. a), ii). Siffatta soluzione misconoscerebbe la portata del regolamento n. 1408/71 che mira, a tenore del quinto punto della motivazione, a coordinare le legislazioni previdenziali nazionali nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori cittadini degli Stati membri.

12 La prima questione va pertanto così risolta: l'art. 71, n. 1, lett. a), ii), del regolamento n. 1408/71 dev'essere interpretato nel senso che al lavoratore frontaliero in disoccupazione completa che rientri nella sfera d'applicazione di detta disposizione spettano esclusivamente le prestazioni dello Stato membro di residenza, anche qualora egli soddisfi le condizioni cui le leggi dello Stato membro dell'ultima occupazione subordinano l'attribuzione del diritto a prestazioni.

Sulla seconda questione

13 Con questa questione il Bundessozialgericht mira in sostanza a stabilire se il lavoratore in disoccupazione completa il quale, pur rispondendo alla definizione di lavoratore frontaliero contenuta nell'art. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, abbia conservato con lo Stato dell'ultima occupazione legami professionali e personali particolarmente stretti, debba essere considerato rientrare nella sfera d'applicazione dell'art. 71, n. 1, lett. a), ii) oppure in quella dell'art. 71, n. 1, lett. b), dello stesso regolamento.

14 Secondo il Bundesanstalt für Arbeit, il lavoratore in disoccupazione completa, qualora risponda alla definizione del lavoratore frontaliero contenuta nell'art. 1, lett. b), rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 71, n. 1, lett. a), ii) e possono spettargli esclusivamente le prestazioni dello Stato di residenza. La distinzione suggerita nell'ordinanza di rinvio, tra « veri lavoratori frontalieri », cui si applicherebbe l'art. 71, n. 1, lett. a), ii), e « lavoratori frontalieri atipici », per i quali varrebbe l'art. 71, n. 1, lett. b), non avrebbe alcun fondamento nell'art. 71. Essa renderebbe difficile per l'amministrazione l'applicazione dell'art. 71 del regolamento n. 1408/71, e potrebbe dar luogo ad abusi imponendo un onere finanziario ingiustificato a carico dell'ente previdenziale dello Stato d'occupazione nei casi in cui le prestazioni da esso versate superino quelle dello Stato di residenza.

15 Secondo la Commissione, l'art. 71 del regolamento n. 1408/71 mira a consentire ai lavoratori migranti interessati di ricevere le prestazioni di disoccupazione nel paese in cui esse sono in genere più vantaggiose per loro. Di regola, il « vero » lavoratore frontaliero vive nello Stato di residenza, dove ha la famiglia e gli amici, e dove esercita le sue attività sociali e politiche. Sarebbe quindi normale che l'art. 71, n. 1, lett. a), ii), prescriva che in caso di disoccupazione completa egli faccia capo agli enti dello Stato di residenza. Per contro, ciò non varrebbe per taluni lavoratori che conservano rapporti assai più stretti con lo Stato dell'ultima occupazione che con lo Stato di residenza e che sono, in realtà, « falsi lavoratori frontalieri ». Occorrerebbe consentire a tali lavoratori di fruire dell'art. 71, n. 1, lett. b), i), del regolamento n. 1408/71, che attribuisce loro il diritto alle prestazioni dello Stato in cui sono stati da ultimo occupati.

16 Si deve ricordare che, come la Corte ha già affermato (sentenze 15 dicembre 1976, causa 39/76, Bestuur der Bedrijfsverening voor de Metaalnijverheid/L. Mouthaan, Racc. 1976, pag. 1901 e 27 maggio 1982, causa 227/81, Aubin, Racc. 1982, pag. 1991), l'art. 71 del regolamento n. 1408/71 mira a garantire al lavoratore migrante le prestazioni di disoccupazione nelle condizioni più favorevoli alla ricerca di una nuova occupazione. Dette prestazioni consistono non soltanto nell'erogazione di somme di denaro, ma anche nell'aiuto alla riqualificazione professionale fornito dagli uffici del lavoro ai lavoratori che si sono messi a loro disposizione.

17 Da questo punto di vista si deve ammettere che l'art. 71, n. 1, lett. a), ii), stabilendo il principio secondo cui in caso di disoccupazione completa il lavoratore

frontaliero che risponda alla definizione di cui all'art. 1, lett. b), fruisce esclusivamente delle prestazioni dello Stato di residenza, presuppone implicitamente che detto lavoratore fruisca in questo Stato delle condizioni più favorevoli alla ricerca di una nuova occupazione.

18 Tuttavia, lo scopo perseguito dall'art. 71, n. 1, lett. a), ii), del regolamento n. 1408/71, non può essere raggiunto qualora il lavoratore in disoccupazione completa, pur rispondendo alla definizione dettata dall'art. 1, lett. b), dello stesso regolamento, abbia eccezionalmente conservato nello Stato dell'ultima occupazione legami personali e professionali tali da disporre in questo Stato delle migliori possibilità di reinserimento professionale. Tale lavoratore deve quindi essere considerato « diverso dal lavoratore frontaliero », ai sensi dell'art. 71, e rientra conseguentemente nella sfera di applicazione del n. 1, lett. b), di detto articolo.

19 In un caso siffatto spetta esclusivamente al giudice nazionale stabilire se il lavoratore che risieda in uno Stato diverso dallo Stato d'occupazione abbia tuttavia conservato in quest'ultimo Stato le migliori possibilità di reinserimento professionale e debba, di conseguenza, rientrare nella sfera d'applicazione dell'art. 71, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71.

20 La seconda questione dev'essere pertanto risolta nel senso che il lavoratore in disoccupazione completa che, pur rispondendo alla definizione dettata dall'art. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, abbia conservato nello Stato membro dell'ultima occupazione legami personali e professionali tali da disporre ivi delle migliori possibilità di reinserimento professionale, dev'essere considerato « lavoratore diverso dal lavoratore frontaliero », rientrante nella sfera d'applicazione dell'art. 71, n. 1, lett. b). Spetta esclusivamente al giudice nazionale stabilire se il lavoratore si trovi in siffatta situazione.

Sulle spese

21 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 (terza sezione),

pronunziandosi sulle questioni pregiudiziali sottopostele dal Bundessozialgericht, con ordinanza 25 ottobre 1984, dichiara:

1) **L'art. 71, n. 1, lett. a), ii), del regolamento n. 1408/71 dev'essere interpretato nel senso che al lavoratore frontaliero in disoccupazione completa che rientri nella sfera d'applicazione di detta disposizione spettano esclusivamente le prestazioni dello Stato membro di residenza, anche qualora egli soddisfi le condizioni cui le leggi dello Stato membro dell'ultima occupazione subordinano l'attribuzione del diritto a prestazioni.**

2) **Il lavoratore in disoccupazione completa che, pur rispondendo alla definizione dettata dall'art. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, abbia conservato nello Stato membro dell'ultima occupazione legami personali e professionali tali da disporre ivi delle migliori possibilità di reinserimento professionale, dev'essere considerato « lavoratore diverso dal lavoratore frontaliero », rientrante nella sfera d'applicazione dell'art. 71, n. 1, lett. b). Spetta esclusivamente al giudice nazionale stabilire se il lavoratore si trovi in siffatta situazione.**

Everling Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 giugno 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della terza sezione

U. Everling