2. L'art. 71, n. 1, lett. b), sub ii), del regolamento n. 1408/71 non si limita, nel campo d'applicazione ratione personae, alle categorie di lavoratori cui si riferisce la decisione n. 94 della commissione amministrativa per la previdenza sociale dei lavoratori migranti. Esso si applica, in particolare, al lavoratore il quale, durante l'ultima occupazione, trasferisce la residenza in un altro Stato membro per motivi di famiglia e, dopo tale trasferimento, non torna più nello Stato dell'occupazione per svolgervi la propria attività. La possibilità di fruire delle prestazioni di disoccupazione, non già nello Stato dell'ultima occupazione, bensì nello Stato di residenza, possibilità contemplata da detta disposizione, è infatti giustificata per talune categorie di lavoratori i quali abbiano stretti vincoli, specialmente di natura personale e lavorativa, col paese in cui si sono stabiliti e in cui risiedono e che devono perciò avere in questo Stato le migliori prospettive di reinserimento nell'attività lavorativa.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 236/87 *

I — Gli antefatti e il procedimento

1. L'art. 67, del regolamento n. 1408/71, intitolato « Totalizzazione dei periodi di assicurazione o di occupazione », rientrante nella Sezione 1, « Disposizioni comuni », del capitolo 6, « Disoccupazione », è del seguente tenore:

« 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 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.

(...).

3. Salvo i casi previsti dall'art. 71, paragrafo 1, lettera a), sub ii) e lettera b), sub ii), l'applicazione delle disposizioni dei paragrafi 1 e 2 è subordinata alla condizione che l'interessato abbia compiuto da ultimo

— nel caso del paragrafo 1, periodi di assicurazione,

— nel caso del paragrafo 2, periodi di occupazione,

* Lingua processuale: il tedesco.

secondo le disposizioni della legislazione a norma della quale vengono richieste le prestazioni. »

La sezione 3 dello stesso capitolo, intitolata « Disoccupati che durante la loro ultima occupazione risiedevano in uno Stato membro diverso dallo Stato competente » stabilisce all'art. 71:

« 1. Il 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), sub ii), il lavoratore frontaliero che è in disoccupazione completa beneficia delle prestazioni secondo le disposizioni della legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede come se fosse stato soggetto durante l'ultima occupazione a tale legislazione; tali prestazioni vengono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a carico della medesima;

(...).

b), sub ii), 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; queste prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a carico della medesima.

(...) ».

Dalle suddette disposizioni risulta che le prestazioni di disoccupazione, concesse secondo la regola della totalizzazione di cui all'art. 67, n. 1, sono in linea di principio a carico dello Stato dell'ultima occupazione. Un trasferimento dell'onere relativo a queste prestazioni dallo Stato dell'ultima occupazione verso lo Stato di residenza è giustificato, in via eccezionale, solo per le due categorie di lavoratori di cui all'art. 71, n. 1, lettere a), sub ii), e b), sub ii).

2. La ricorrente nella causa principale, la sig. ra Anna Bergemann, cittadina olandese, svolgeva la sua ultima attività lavorativa come custode di animali a Venlo, Paesi Bassi. Il 5 giugno 1984, mentre si trovava in congedo per maternità, la sig. ra Bergemann si sposava e, il 6 giugno 1984, si trasferiva presso il coniuge a Kerken (Repubblica federale di Germania), dove si iscriveva nei registri anagrafici.

A partire da tale data e fino alla cessazione del suo rapporto di lavoro, avvenuta il 30 giugno 1984, la sig. ra Bergemann rimaneva in congedo e non faceva più ritorno nei Paesi Bassi per esercitarvi un'attività lavorativa effettiva.

Il 20 agosto 1984 essa chiedeva alle autorità tedesche la concessione di un'indennità di disoccupazione o quantomeno di un sussidio di disoccupazione, ma la sua domanda veniva respinta con decisione 27 novembre 1984. Anche un'opposizione avverso tale diniego veniva respinta con decisione 25 febbraio 1985.

Il 26 marzo 1985 la sig. ra Bergemann proponeva ricorso dinanzi al Sozialgericht di Duisburg. Poiché tale ricorso veniva respinto con sentenza 9 settembre 1985, la ricorrente interponeva appello dinanzi al Landessozialgericht del Land Renania del Nord — Vestfalia il quale, con ordinanza 11 giugno 1987, ha investito questa Corte della controversia.

Nell'ordinanza di rinvio, il Landessozialgericht sottolinea innanzitutto che la sig. ra Bergemann non soddisfa le condizioni richieste dalla normativa nazionale, l'Arbeitsförderungsgesetz (legge per la promozione dell'occupazione, in prosieguo: « AFG »), per la concessione di un'indennità di disoccupazione o di un sussidio di disoccupazione, in quanto essa non ha mai prestato attività lavorativa sotto il regime dell'AFG e non ha quindi compiuto il periodo contributivo minimo (corrispondente all'esercizio di un'attività lavorativa soggetta al versamento di contributi per un periodo minimo di 360 giorni) stabilito dall'art. 168 della suddetta legge.

Il Landessozialgericht sottolinea inoltre che ai sensi dell'art. 67, n. 3, del regolamento n. 1408/71 i periodi di assicurazione o di occupazione compiuti dalla ricorrente nei Paesi Bassi non possono essere presi in considerazione dalle autorità tedesche ai fini della concessione delle prestazioni di cui trattasi. Alla luce di tale disposizione, infatti, lo Stato competente per tali prestazioni è, nel caso di specie, quello dei Paesi Bassi in quanto Stato dell'ultima occupazione.

Cionondimeno il Landessozialgericht si è chiesto se la sig. ra Bergemann potesse eventualmente beneficiare delle eccezioni di cui all'art. 71, n. 1, lettere a), sub ii) o b), sub ii), del regolamento n. 1408/71.

Esso ha pertanto deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« Se la qualità di lavoratore frontaliero, ai sensi degli artt. 1, lett. b), e 71, lett. a), del regolamento (CEE) n. 1408/71, sussista durante il congedo contrattuale di un lavoratore, anche quando non abbia più luogo un'effettiva prestazione lavorativa dopo il congedo stesso fino alla cessazione del rapporto di lavoro, ossia quando il lavoratore non si rechi più nella sede di lavoro situata nel territorio di uno Stato membro partendo dalla sua residenza situata nel territorio di un altro Stato membro.

Nel caso di soluzione in senso negativo:

Se l'art. 71, lett. b), sub ii), del regolamento (CEE) n. 1408/71 vada applicato solo alle categorie di persone menzionate nella decisione 24 gennaio 1974, n. 94, della commissione amministrativa delle Comunità europee per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti ».

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 31 luglio 1987.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente nella causa principale, rappresentata dai sigg. Leingärtner e Siller, funzionari del servizio giuridico federale del DGB (Deutsche Gewerkschaftsbund: Federazione dei sindacati dei lavoratori tedeschi) di Kassel, il Bundesanstalt für Arbeit, rappresentato dal suo presidente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Gouloussis, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente.

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

Con decisione 29 febbraio 1988, la Corte ha rimesso la causa alla prima sezione.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *sig. ra Bergemann* osserva innanzitutto che la sua situazione non corrisponde a quella di un « lavoratore frontaliero » ai sensi dell'art. 1, lett. b), del regolamento n. 1408/71, vale a dire di un « lavoratore che è occupato nel territorio di uno Stato membro e risiede nel territorio di un altro Stato membro dove, di massima, ritorna ogni giorno o almeno una volta alla settimana ». L'art. 71, n. 1, lett. a), sub ii), dello stesso regolamento, riguardante i lavoratori frontalieri, non può pertanto trovare applicazione.

Essa sostiene invece che nel suo caso va applicato l'art. 71, n. 1, lett. b), sub ii), del regolamento n. 1408/71, in quanto questa disposizione riguarda i lavoratori che, pur lavorando in un altro Stato membro, conservano stretti legami con il paese ove essi sono stabiliti e soggiornano abitualmente. Al riguardo, essa precisa che il rapporto di lavoro che la vincolava al suo datore di lavoro nei Paesi Bassi esisteva ancora all'epoca in cui essa ha trasferito la sua residenza nella Repubblica federale di Germania.

Essa sottolinea altresì che la Corte, nella sua sentenza 17 febbraio 1977 (causa 76/76, Di Paolo, Racc. pag. 315), ha già dichiarato che la decisione della commissione amministrativa 24 gennaio 1974, n. 94, non contiene un'indicazione esauriente delle categorie di lavoratori che possono beneficiare dell'art. 71, n. 1, lett. b), sub ii).

La Bergemann fa rilevare infine che il suo cambiamento di residenza è stato motivato da importanti motivi di famiglia e che la sua vita familiare sarebbe gravemente perturbata nel caso in cui essa fosse costretta ad iscriversi presso gli uffici del lavoro del suo precedente luogo di residenza a Venlo, nei Paesi Bassi.

La Bergemann propone pertanto di dare le seguenti soluzioni alle questioni sottoposte dal giudice nazionale:

« Un lavoratore non ha la qualità di lavoratore frontaliero ai sensi dell'art. 1, lett. b), e dell'art. 71, lett. a), del regolamento (CEE) n. 1408/71 neppure durante un congedo contrattuale, qualora dopo tale congedo non sia stata prestata alcuna attività lavorativa effettiva fino alla cessazione del rapporto di lavoro, ossia qualora il lavoratore non si rechi più sul luogo di lavoro situato in uno Stato membro, partendo dal suo luogo di residenza situato in un altro Stato membro.

L'art. 71, lett. b), sub ii), del regolamento (CEE), n. 1408/71 non si applica soltanto alle categorie di persone menzionate nella decisione n. 94 della commissione amministrativa delle Comunità europee per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Rientrano altresì in questa categoria i lavoratori che trasferiscono la residenza dal luogo in cui essi soggiornavano fino a quel momento nel territorio di un altro Stato membro onde costituire un nucleo familiare unico dopo il matrimonio ».

Secondo il *Bundesanstalt für Arbeit* (Ufficio federale del lavoro), la situazione della Bergemann non corrisponde assolutamente ai casi contemplati dalle lettere a), sub ii), e b), sub ii) del citato art. 71, in quanto essa,

dopo il suo trasferimento nella Repubblica federale di Germania, non ha in realtà effettuato alcuno spostamento tra lo Stato di nuova residenza e lo Stato dell'ultima occupazione. Inoltre, ove dovesse prevalere l'interpretazione estensiva propugnata dalla ricorrente, ciò significherebbe il trasferimento dell'onere delle prestazioni di disoccupazione a carico dello Stato di residenza (anziché dello Stato competente, lo Stato dell'ultima occupazione) in tutti i casi in cui i lavoratori migranti prendano un congedo verso la fine del loro rapporto di lavoro, si rechino in un altro Stato e ivi richiedano prestazioni di disoccupazione. Ora, un siffatto trasferimento dell'onere relativo alle prestazioni di previdenza sociale non può giustificarsi, alla luce delle regole molto precise sancite dagli artt. 67 e seguenti del regolamento n. 1408/71.

La *Commissione* fa rilevare, innanzitutto, che un lavoratore che si trovi nella situazione della Bergemann non può essere considerato « lavoratore frontaliero » ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub ii), del regolamento n. 1408/71. Ciò in considerazione del fatto che la nozione di lavoratore frontaliero (come definita dall'art. 1 del regolamento n. 1408/71) presuppone uno spostamento regolare e frequente tra lo Stato di occupazione o lo Stato di residenza, mentre la Bergemann, dopo il suo trasferimento nella Repubblica federale di Germania (trasferimento avvenuto nel corso di un congedo e solo qualche giorno prima della cessazione del suo rapporto di lavoro nei Paesi Bassi), non ha più fatto ritorno nei Paesi Bassi per prestarvi un'attività effettiva lavorativa.

Per quel che riguarda specificamente la natura e la portata della decisione n. 94 della commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, del 24 gennaio 1974, la Commissione sottolinea che nella sentenza 14 maggio 1981 (causa 98/80, Romano, Racc. pag. 1241), la Corte ha già dichiarato che « un organo come la commissione amministrativa non può essere autorizzato dal Consiglio ad adottare atti aventi carattere normativo » (punto 20 della motivazione). Dalla sentenza 12 febbraio 1977 (causa 76/76, Di Paolo, Racc. pag. 315) si evince inoltre che la summenzionata decisione n. 94 non può essere considerata esauriente riguardo alle categorie di lavoratori che possono beneficiare dell'applicazione dell'art. 71, n. 1, lett. b), sub ii), il che trova del resto conferma nella formulazione, manifestamente non tassativa, che figura nella decisione 3 dicembre 1985, n. 131 (GU C 141, pag. 10), che ha sostituito la decisione n. 94.

In ordine all'applicazione dell'art. 71, n. 1, lett. b), sub ii), la Commissione sottolinea innanzitutto il carattere eccezionale di questo articolo in relazione alla regola generale di cui all'art. 67 e ricorda che, secondo la summenzionata sentenza Di Paolo, « il trasferimento dell'onere delle prestazioni di disoccupazione dallo Stato membro dell'ultima occupazione allo Stato membro di residenza è giustificato per talune categorie di lavoratori che conservano stretti legami col paese in cui essi si sono stabiliti e dimorano abitualmente; esso non lo sarebbe più nel caso in cui, con un'interpretazione troppo lata della nozione di residenza, si arrivasse ad ammettere l'eccezione di cui all'art. 71 del regolamento n. 1408/71 per tutti i lavoratori migranti che sono occupati in uno Stato membro, mentre la loro famiglia continua a dimorare abitualmente in un altro Stato membro. Ne consegue che le disposizioni di cui all'art. 71, n. 1, lett. b), ii), vanno interpretate restrittivamente ».

La Commissione osserva tuttavia che, anche ove si interpreti restrittivamente la nozione di « residenza », occorre in ogni caso concludere che l'interessato, trasferendosi in uno Stato membro diverso dallo Stato di

occupazione, mentre il rapporto di lavoro preesistente in quest'ultimo Stato è ancora in essere, diventa un « lavoratore diverso dal lavoratore frontaliero » ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. b), sub ii).

Tale interpretazione, oltre che dalla giurisprudenza della Corte (sentenze 15 dicembre 1976, causa 39/76, Mouthaan, Racc. pag. 1901, 27 maggio 1982, causa 227/81, Aubin, Racc. pag. 1991 e 12 giugno 1986, causa 1/85, Miethe, Racc. pag. 1837), è del pari confermata dall'art. 69 bis contenuto nella proposta di regolamento (CEE) del Consiglio, che modifica il regolamento n. 1408/71, che permette al disoccupato che lascia lo Stato competente (ossia lo Stato dell'ultima occupazione) per raggiungere il coniuge in un altro Stato membro di beneficiare delle prestazioni di disoccupazione nel nuovo Stato di residenza.

La Commissione propone pertanto di dare le seguenti soluzioni alle questioni proposte dal giudice nazionale:

« 1) Un lavoratore non può essere considerato " lavoratore frontaliero "ai sensi dell'art. 1, lett. b), e dell'art. 71, lett. a), del regolamento (CEE) n. 1408/71 nel corso del suo congedo contrattuale qualora in seguito a detto congedo non venga più svolta alcuna effettiva prestazione lavorativa fino alla cessazione del rapporto di lavoro, ossia qualora il lavoratore, il cui luogo di residenza è situato in uno Stato membro, non si rechi più al suo luogo di lavoro situato in un altro Stato membro.

2) L'art. 71, lett. b), sub ii), del regolamento (CEE) n. 1408/71 non si applica soltanto alle categorie di persone menzionate nella decisione n. 94 della commissione amministrativa delle Comunità europee per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti in vigore all'epoca ma altresì ad altre categorie di persone che hanno stretti legami con il loro Stato di residenza ».

G. Bosco
giudice relatore