

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

5 febbraio 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Previdenza sociale – Regolamento (CEE) n. 1408/71 – Articolo 71 – Nozione di “lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale” – Rifiuto dello Stato membro di residenza e dello Stato membro competente di concedere prestazioni di disoccupazione»

Nella causa C-655/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Centrale Raad van Beroep (Paesi Bassi), con decisione del 9 dicembre 2013, pervenuta in cancelleria il 12 dicembre 2013, nel procedimento

H.J. Mertens

contro

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da A. Ó Caoimh, presidente di sezione (relatore), C. Toader e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 novembre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, da M. Mollee, in qualità di agente;
- per il governo dei Paesi Bassi, da B. Koopman, M. Bulterman, H. Stergiou e M. Noort, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da T. Henze e A. Lippstreu nonché da A. Wiedmann, in qualità di agenti;

- per la Commissione europea, da D. Martin e M. van Beek, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 71 del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, 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, nella sua versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996 (GU L 28, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 1606/98 del Consiglio, del 29 giugno 1998 (GU L 209, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»).
- 2 Tale domanda è stata sottoposta nell'ambito di una controversia fra la sig.ra Mertens e il Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (consiglio di amministrazione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori subordinati; in prosieguo: l'«Uwv») relativamente al rifiuto da parte di quest'ultimo di concedere prestazioni di disoccupazione all'interessata.

Contesto normativo

- 3 L'articolo 1 del regolamento n. 1408/71, dal titolo «Definizioni», recita:

«Ai fini dell'applicazione del presente regolamento:

(...)

- o) il termine “istituzione competente” designa:
 - i) l'istituzione alla quale l'interessato è iscritto al momento della domanda di prestazioni,
 - oppure
 - ii) l'istituzione nei cui confronti l'interessato ha diritto a prestazioni o ne avrebbe diritto se egli risiedesse o il suo familiare o i suoi familiari risiedessero nel territorio dello Stato membro nel quale tale istituzione si trova,

oppure

- iii) l'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro in questione,

oppure

- iv) se si tratta di un regime relativo agli obblighi del datore di lavoro per le prestazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, il datore di lavoro o l'assicuratore surrogato o, in mancanza, l'organismo o l'autorità designata dall'autorità competente dello Stato membro in questione;

(...)

- q) il termine "Stato competente" designa lo Stato membro nel cui territorio si trova l'istituzione competente;

(...))»

4 L'articolo 13 del regolamento medesimo così dispone:

«1. Le persone per cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro, fatti salvi gli articoli 14 quater e 14 septies. Tale legislazione è determinata in base alle disposizioni del presente titolo.

2. Con riserva degli articoli da 14 a 17:

- a) la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro o se l'impresa o il datore di lavoro da cui dipende ha la propria sede o il proprio domicilio nel territorio di un altro Stato membro;

(...))».

5 L'articolo 71, paragrafo 1, del citato regolamento è formulato nei termini seguenti:

«[I]l 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) il lavoratore frontaliero, in disoccupazione parziale o accidentale nell'impresa presso cui è occupato, beneficia delle prestazioni secondo le disposizioni della legislazione dello Stato competente, come se risiedesse nel territorio di questo Stato; queste prestazioni sono erogate dall'istituzione competente;

- 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;

(...)).

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 6 Dal 1° gennaio 2003 al 28 febbraio 2009 la sig.ra Mertens è stata dipendente a tempo pieno della Saueressig GmbH (in prosieguo: la «Saueressig») a Vreden (Germania).
- 7 A partire dal 1° marzo 2009 la sig.ra Mertens è stata assunta a tempo parziale, ossia per dieci ore alla settimana, dalla ATG Service GmbH (in prosieguo: la «ATG») a Ahaus (Germania).
- 8 Nel periodo compreso fra il 2003 e il 2009 la sig.ra Mertens era residente a Enschede (Paesi Bassi).
- 9 La sig.ra Mertens ha chiesto all'Uwv la concessione di prestazioni in forza della legge olandese sulla disoccupazione (Werkloosheidswet). L'Uwv ha respinto tale domanda, ritenendo che la sig.ra Mertens doveva essere considerata come lavoratore frontaliero sulla base del regolamento n. 1408/71 e che, siccome era parzialmente disoccupata, la stessa doveva presentare una domanda diretta ad ottenere prestazioni di disoccupazione nello Stato membro in cui si trova il suo posto di lavoro, ossia in Germania. Il giudice olandese adito in primo grado ha parimenti ritenuto che la sig.ra Mertens fosse soggetta alla normativa tedesca.
- 10 Con una decisione del 29 aprile 2009 la Bundesagentur für Arbeit (Agenzia federale del lavoro tedesca) ha respinto la domanda della sig.ra Mertens diretta ad ottenere prestazioni di disoccupazione in Germania. Conformemente al codice della previdenza sociale tedesco (Sozialgesetzbuch) detta agenzia ha ritenuto che sig.ra Mertens avesse la qualifica di lavoratore frontaliero in disoccupazione completa, giacché la prosecuzione del suo rapporto di lavoro a tempo parziale era avvenuta con un altro datore di lavoro. La sig.ra Mertens ha proposto un ricorso avverso siffatta decisione dinanzi al Sozialgericht Münster (tribunale competente in ambito di legislazione in materia sociale di Münster, Germania).
- 11 Con una sentenza del 18 ottobre 2013, divenuta definitiva, il Sozialgericht Münster ha respinto il ricorso proposto dalla sig.ra Mertens avverso la menzionata decisione della Bundesagentur für Arbeit.

- 12 Il Centrale Raad van Beroep (tribunale centrale competente per i contenziosi amministrativi, Paesi Bassi), adito dalla sig.ra Mertens con un ricorso avverso la decisione pronunciata dal giudice olandese di primo grado, considera che, all'epoca in cui la sig.ra Mertens era dipendente della Saueressig e successivamente della ATG, ella era soggetta alla normativa tedesca. Detto giudice rileva che l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento n. 1408/71 riguarda il lavoratore frontaliero «in disoccupazione parziale o accidentale nell'impresa presso cui è occupato» e che l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), ii), dello stesso regolamento concerne il «lavoratore frontaliero che è in disoccupazione completa». Secondo tale giudice la formulazione letterale delle menzionate disposizioni non consente di individuare lo Stato membro a carico del quale sono le prestazioni di disoccupazione nella situazione di un lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale assunto direttamente da un altro datore di lavoro nel medesimo Stato membro.
- 13 Secondo il giudice del rinvio la Corte, nella sentenza de Laat (C-444/98, EU:C:2001:165), ha giudicato, relativamente a un lavoratore frontaliero il quale non ha più alcun legame con lo Stato membro in cui aveva lavorato e si trova quindi in disoccupazione completa, ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), ii), del regolamento n. 1408/71, che lo Stato membro del luogo di residenza è competente in materia di prestazioni di disoccupazione. Il Centrale Raad van Beroep fa parimenti riferimento alla decisione n. 205 della commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, del 17 ottobre 2005, relativa alla portata della nozione di «disoccupazione parziale» applicata ai lavoratori frontalieri (GU 2006, L 130, pag. 37), nella quale detta commissione amministrativa ha considerato che la disoccupazione parziale è collegata alla presenza o all'assenza di un vincolo contrattuale tra il lavoratore e il datore di lavoro.
- 14 Per tale ragione il giudice del rinvio ritiene che dalla sentenza de Laat (EU:C:2001:165) e dalla menzionata decisione paia risultare che, per poter considerare che la sig.ra Mertens abbia la qualità di lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale, sarebbe stato necessario che un rapporto di lavoro continuativo o nuovo, anche a tempo parziale, ma consecutivo a quello che legava l'interessata alla Saueressig sussistesse con siffatto medesimo datore di lavoro. È soltanto quando il lavoratore non ha più alcun legame con lo Stato membro competente in cui ha lavorato ed è in disoccupazione completa che deve, secondo detto giudice, rivolgersi all'istituzione del suo luogo di residenza per essere aiutato nella ricerca di un impiego. Detto giudice ne conclude che incombe allo Stato membro che offre maggiori possibilità, per la persona interessata, di trovare un'attività lavorativa complementare l'onere delle prestazioni di disoccupazione. Nella fattispecie gli pare evidente che tale onere spetti alla Repubblica federale di Germania.

- 15 Ciò nondimeno, a tale proposito il giudice del rinvio ha dei dubbi alla luce, in particolare, della posizione in senso contrario adottata dalla Bundesagentur für Arbeit. Detto giudice non esclude quindi che la sig.ra Mertens possa essere considerata in disoccupazione completa.
- 16 Alla luce di queste considerazioni, il Centrale Raad van Beroep ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:
- «Se l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a) i, del regolamento n. 1408/71, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che un lavoratore frontaliero, il quale subito dopo la cessazione di un rapporto di lavoro a tempo pieno presso un datore di lavoro in uno Stato membro venga assunto da un altro datore di lavoro nello stesso Stato membro per un numero di ore inferiore, sia considerato come un lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale».

Sulla questione pregiudiziale

- 17 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede se l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento n. 1408/71 debba essere interpretato nel senso che un lavoratore frontaliero, il quale, subito dopo la cessazione di un rapporto di lavoro a tempo pieno presso un datore di lavoro in uno Stato membro che non è quello in cui risiede, è assunto a tempo parziale da un altro datore di lavoro in tale medesimo Stato membro, abbia la qualità di lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale ai sensi della citata disposizione.
- 18 L'articolo 71 del regolamento n. 1408/71 contiene norme specifiche applicabili ai disoccupati che, durante la loro ultima occupazione, risiedevano nel territorio di uno Stato membro diverso da quello competente. La Corte ha già dichiarato che le disposizioni dell'articolo in parola mirano a garantire al lavoratore migrante le prestazioni di disoccupazione nelle condizioni più favorevoli alla ricerca di una nuova occupazione (v. sentenza *Miethe*, 1/85, EU:C:1986:243, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).
- 19 Tali disposizioni si distinguono dalla norma generale di cui all'articolo 13, paragrafo 2, del medesimo regolamento, secondo cui la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato (v. sentenza *Jeltes e a.*, C-443/11, EU:C:2013:224, punto 20).
- 20 Difatti, in forza dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), punto ii), i lavoratori frontalieri che si trovano in disoccupazione completa sono soggetti alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiedono. La Corte ha affermato che tale norma presuppone implicitamente che un lavoratore siffatto fruisca in tale Stato delle condizioni più favorevoli alla ricerca di un'occupazione (v., in tal senso,

sentenze *Miethe*, EU:C:1986:243, punto 17, nonché *Jeltes e a.*, EU:C:2013:224, punto 21).

- 21 Ne consegue che l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento n. 1408/71, il quale prevede che il lavoratore frontaliero, in disoccupazione parziale o accidentale nell'impresa presso cui è occupato, è soggetto alla normativa dello Stato membro competente deve essere inteso nel senso che presume parimenti in modo implicito che sia in detto Stato membro che un siffatto lavoratore fruisca delle condizioni più favorevoli alla ricerca di un'occupazione.
- 22 A tale proposito i criteri per stabilire se un lavoratore subordinato frontaliero debba essere considerato parzialmente o completamente disoccupato, ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1408/71, devono essere uniformi e stabiliti dal diritto dell'Unione. La Corte ha quindi dichiarato che siffatta valutazione non può fondarsi sui criteri del diritto nazionale (v. sentenza de Laet, EU:C:2001:165, punto 18).
- 23 La Corte ha parimenti giudicato che l'obiettivo di tutela del lavoratore, perseguito dall'articolo 71 del regolamento n. 1408/71, non sarebbe raggiunto se il lavoratore interessato, rimanendo occupato, in uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio egli risiede, presso la stessa impresa, ma a tempo parziale, pur restando contemporaneamente candidato ad un lavoro a tempo pieno, dovesse rivolgersi ad un'istituzione del suo luogo di residenza per ottenere un aiuto nella ricerca di un'attività lavorativa complementare a quella già svolta. Il fatto che l'occupazione a tempo pieno si sia trasformata in un'occupazione a tempo parziale mediante la conclusione di un nuovo contratto non rileva in questo caso (v., in tal senso, sentenza de Laet, EU:C:2001:165, punto 34).
- 24 Siffatta conclusione discende dalla circostanza che, rispetto all'istituzione dello Stato membro competente, l'istituzione dello Stato membro del luogo di residenza del lavoratore interessato sarebbe molto meno in grado di aiutare il lavoratore a trovare un'occupazione complementare le cui condizioni fossero compatibili con il lavoro già svolto a tempo parziale, cioè, nell'ipotesi più verosimile, un'occupazione complementare da svolgere nel territorio dello Stato membro competente (v., in tal senso, sentenza de Laet, EU:C:2001:165, punto 35).
- 25 Per tale motivo, solo quando il lavoratore non ha più alcun legame con lo Stato membro competente e si trova in stato di disoccupazione completa deve rivolgersi all'istituzione del suo luogo di residenza per essere aiutato nella ricerca di un impiego (v., in tal senso, sentenza de Laet, EU:C:2001:165, punto 36).
- 26 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo tedesco, una situazione di disoccupazione completa implica necessariamente che il lavoratore interessato abbia totalmente cessato di lavorare.

- 27 Nel procedimento principale, quindi, è priva di pertinenza alla circostanza che l'impresa che aveva assunto la sig.ra Mertens nel quadro di un contratto di lavoro a tempo pieno non sia la stessa che l'ha assunta, successivamente, nel contesto di un contratto di lavoro a tempo parziale. Infatti, un'interpretazione dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento n. 1408/71, che subordina l'applicazione della disposizione in parola al requisito per cui l'impresa in cui il lavoratore frontaliero svolge un impiego a tempo parziale debba essere la stessa in cui detto lavoratore svolgeva in precedenza un impiego a tempo pieno restringerebbe l'ambito di applicazione della menzionata disposizione in un modo che inciderebbe sull'efficacia pratica di quest'ultima.
- 28 È parimenti privo di rilevanza il fatto che il contratto di lavoro in discussione nel procedimento principale abbia previsto una durata di lavoro settimanale di dieci ore, poiché la Corte ha già giudicato come dalla formulazione letterale dell'articolo 1, lettera a), o dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 nulla si evinca che consenta di escludere dalla sfera di applicazione del regolamento determinate categorie di soggetti in considerazione del tempo da questi dedicato allo svolgimento della loro attività (v., per analogia, sentenza Kits van Heijningen, C-2/89, EU:C:1990:183, punto 10).
- 29 Siffatta interpretazione dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento n. 1408/71, è dunque la sola idonea a garantire che i lavoratori frontalieri siano considerati in disoccupazione parziale nello Stato membro in cui beneficiano delle condizioni più favorevoli alla ricerca di un'occupazione a tempo pieno.
- 30 L'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento n. 1408/71 non può, di conseguenza, essere interpretato nel senso che esclude dal suo ambito di applicazione il lavoratore frontaliero che ha conservato un rapporto di lavoro nello Stato membro competente, quantunque a tempo parziale.
- 31 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni occorre rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento n. 1408/71, deve essere interpretato nel senso che un lavoratore frontaliero, il quale, subito dopo la cessazione di un rapporto di lavoro a tempo pieno presso un datore di lavoro in uno Stato membro, è assunto a tempo parziale da un altro datore di lavoro in tale medesimo Stato membro, ha la qualità di lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale, ai sensi della citata disposizione.

Sulle spese

- 32 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), i), del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, 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, nella sua versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996, come modificato dal regolamento (CE) n. 1606/98 del Consiglio, del 29 giugno 1998, deve essere interpretato nel senso che un lavoratore frontaliero, il quale, subito dopo la cessazione di un rapporto di lavoro a tempo pieno presso un datore di lavoro in uno Stato membro, è assunto a tempo parziale da un altro datore di lavoro in tale medesimo Stato membro, ha la qualità di lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale, ai sensi della citata disposizione.

Firme

* Lingua processuale: il neerlandese.