



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

4 febbraio 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Previdenza sociale — Condizioni per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione in uno Stato membro — Presa in considerazione dei periodi di lavoro svolti in qualità di agente contrattuale al servizio di un'istituzione dell'Unione europea stabilita in tale Stato membro — Equiparazione dei giorni di disoccupazione indennizzati in base al regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee a giorni di lavoro — Principio di leale cooperazione»

Nella causa C-647/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Cour du travail de Bruxelles (Belgio), con decisione del 27 novembre 2013, pervenuta in cancelleria il 6 dicembre 2013, nel procedimento

Office national de l'emploi

contro

Marie-Rose Melchior,

LA CORTE (Terza Sezione),

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

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per M.-R. Melchior, da S. Capiiau, avocat;
- per il governo belga, da M. Jacobs e L. Van den Broeck, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara e D. Martin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 ottobre 2014,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del principio di leale cooperazione e dell'articolo 34, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia pendente tra l'Office national de l'emploi (Ufficio nazionale del lavoro belga; in prosieguo: l'«ONEM») e la sig.ra Melchior in ordine al rifiuto opposto da tale ente di riconoscere all'interessata il diritto all'indennità di disoccupazione.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 96 del Regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee, istituito con il regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione (GU L 56, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004 (GU L 124, pag. 1; in prosieguo: il «RAA»), prevede quanto segue:

«1. L'ex agente contrattuale che si trovi senza impiego dopo la cessazione dal servizio presso un'istituzione della Comunità:

- a) che non è titolare di una pensione di anzianità o di un'indennità d'invalidità a carico della Comunità,
- b) la cui cessazione dal servizio non è dovuta a dimissioni o a risoluzione del contratto per motivi disciplinari,
- c) che ha prestato servizio per un periodo di almeno sei mesi,
- d) e che risiede in uno Stato membro

beneficia di un'indennità mensile di disoccupazione alle condizioni stabilite in appresso.

Qualora possa aver diritto ad un'indennità di disoccupazione in forza di un regime nazionale, è tenuto a farne la dichiarazione presso l'istituzione a cui apparteneva, la quale ne informa immediatamente la Commissione. In tal caso l'importo dell'indennità è dedotto da quello versato a norma del paragrafo 3.

2. Per beneficiare dell'indennità di disoccupazione, l'ex agente contrattuale:

- a) deve iscriversi come disoccupato presso i servizi di collocamento competenti dello Stato membro dove stabilisce la sua residenza;
- b) deve ottemperare agli obblighi previsti dalla legislazione di tale Stato membro che incombono al titolare delle prestazioni di disoccupazione a norma di detta legislazione;
- c) deve far pervenire ogni mese all'istituzione a cui apparteneva, che immediatamente lo trasmette alla Commissione, un attestato rilasciato dal competente servizio nazionale in cui si precisi se abbia adempiuto o meno gli obblighi prescritti alle lettere a) e b).

La Comunità può concedere o mantenere la prestazione, anche se gli obblighi nazionali di cui alla lettera b) non sono soddisfatti, in caso di malattia, infortunio, maternità, invalidità o situazione riconosciuta come analoga oppure in caso di dispensa da parte della competente autorità nazionale dall'adempimento di tali obblighi.

(...)

7. L'agente contrattuale contribuisce per un terzo al finanziamento del regime di assicurazione contro la disoccupazione. (...).

(...)

9. I servizi nazionali competenti in materia di lavoro e di disoccupazione, operanti nell'ambito della loro legislazione nazionale, e la Commissione assicurano un'efficace cooperazione per la corretta applicazione del presente articolo.

(...))».

Il diritto belga

4 Il regio decreto del 25 novembre 1991 recante regolamentazione della disoccupazione (*Moniteur belge* del 31 dicembre 1991, pag. 29888; in prosieguo: il «regio decreto»), nella versione applicabile all'epoca dei fatti della controversia di cui al procedimento principale, all'articolo 30 prevede che ha diritto all'indennità di disoccupazione il lavoratore a tempo pieno di età superiore ai 50 anni che abbia completato un periodo di 624 giornate lavorative durante i 36 mesi precedenti la domanda di indennità.

5 Ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, del regio decreto:

«(...) vengono presi in considerazione come prestazioni di lavoro il lavoro effettivo regolare e le prestazioni supplementari senza riposo compensativo fornite in un'attività o impresa assoggettate al regime previdenziale, settore disoccupazione, per le quali contemporaneamente:

1° sia stata pagata una retribuzione equivalente almeno al minimo salariale fissato da una disposizione legislativa o regolamentare o da un contratto collettivo di lavoro che vincola l'impresa o, in assenza di tale contratto, dall'uso;

2° siano state effettuate sulla retribuzione versata le trattenute previdenziali previste dalla legge, incluse quelle per il settore disoccupazione.

(...))».

6 L'articolo 37, paragrafo 2, del regio decreto stabilisce che:

«L'attività lavorativa prestata all'estero viene presa in considerazione se è stata svolta in un impiego che in Belgio darebbe luogo a trattenute previdenziali, incluse quelle per il settore disoccupazione.

Il comma 1 si applica, tuttavia, solo se il lavoratore, dopo l'attività lavorativa svolta all'estero, ha compiuto dei periodi di lavoro in qualità di lavoratore dipendente in forza della legislazione belga».

- 7 Ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, punto 1°, lettera a), del regio decreto, sono equiparate alle giornate lavorative ai fini dell'applicazione degli articoli 30 e seguenti di detto decreto le giornate che hanno dato luogo al pagamento di un'indennità in applicazione della normativa in materia di assicurazione contro la disoccupazione.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 8 Come risulta dalla decisione di rinvio, la sig.ra Melchior, di cittadinanza belga, ha svolto varie attività lavorative in qualità di lavoratrice dipendente in Belgio prima di lavorare presso la Commissione delle Comunità europee a Bruxelles, dal 1° marzo 2005 al 29 febbraio 2008, in qualità di agente contrattuale.
- 9 Con decisione del 5 marzo 2008 l'ONEM le ha negato l'indennità di disoccupazione richiesta il 1° marzo 2008, con la motivazione che ella non dimostrava di aver prestato 624 giornate lavorative durante i 36 mesi precedenti la sua domanda, posto che tale organismo non teneva conto del periodo durante il quale l'interessata ha lavorato presso la Commissione.
- 10 Dopo aver ottenuto la fruizione dell'indennità di disoccupazione prevista dal RAA per una durata di 12 mesi a decorrere dal 1° marzo 2008 e avere svolto varie attività lavorative in Belgio tra il 20 agosto 2008 e il 13 luglio 2009, la sig.ra Melchior ha presentato una nuova domanda di indennità di disoccupazione che è stata respinta con una decisione dell'ONEM del 26 agosto 2009, ancora con la motivazione che ella non dimostrava di aver prestato 624 giornate lavorative durante i 36 mesi precedenti detta domanda, ossia nel corso del periodo compreso tra il 14 luglio 2006 e il 14 luglio 2009.
- 11 Per determinare il numero di giornate lavorative effettuate, l'ONEM ha tenuto conto unicamente dei periodi di svolgimento di tali diverse attività lavorative. Esso si è rifiutato, da un lato, di prendere in considerazione il periodo di attività prestata al servizio della Commissione come un periodo di lavoro svolto all'estero, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, del regio decreto, e, dall'altro, di equiparare, sulla base dell'articolo 38, paragrafo 1, punto 1°, lettera a), del medesimo decreto, il periodo di disoccupazione indennizzato in base al RAA a un periodo di lavoro.
- 12 La sig.ra Melchior ha contestato la decisione dell'ONEM del 26 agosto 2009 dinanzi al Tribunal du travail de Bruxelles (Tribunale del lavoro di Bruxelles), il quale, con sentenza del 14 febbraio 2012, ha annullato detta decisione, ha riconosciuto all'interessata il diritto all'indennità di disoccupazione a decorrere dal 14 luglio 2009 e ha condannato l'ONEM al pagamento dell'indennità di disoccupazione maturata a decorrere da tale data.
- 13 L'ONEM ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi alla Cour du travail de Bruxelles, alla quale chiede di riformare detta sentenza e di ripristinare la decisione del 26 agosto 2009.
- 14 Nella decisione di rinvio la Cour du travail de Bruxelles afferma che le trattenute di cui all'articolo 37, paragrafo 1, del regio decreto sono quelle previste dalla legislazione belga e che, fatta salva l'eventuale rilevanza del diritto dell'Unione, detto decreto non impone di tenere conto delle trattenute effettuate, eventualmente in Belgio, in forza di un regime di disoccupazione diverso da quello da esso istituito. Essa osserva, di conseguenza che, a prescindere dall'impatto del diritto dell'Unione, il giudice di primo grado non poteva considerare che le eventuali trattenute effettuate in applicazione del RAA fossero trattenute ai sensi del suddetto articolo 37, paragrafo 1, del regio decreto.
- 15 Esaminando gli obblighi che possono derivare dal diritto dell'Unione relativamente alla presa in considerazione dei periodi di lavoro svolti al servizio di un'istituzione europea stabilita in Belgio, la Cour du travail de Bruxelles, facendo riferimento alle sentenze Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punto 41) e My (C-293/03, EU:C:2004:821, punto 35) nonché all'ordinanza Ricci e Pisaneschi (C-286/09 e C-287/09, EU:C:2010:420, punto 26), afferma che la sig.ra Melchior non può essere

qualificata come «lavoratore» ai sensi 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 (GU L 149, pag. 2) o del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1). Del pari, essa afferma che un lavoratore, il quale, come la sig.ra Melchior, lavorava per un'istituzione europea stabilita in Belgio e che, in precedenza, ha lavorato unicamente in tale Stato membro non può avvalersi delle disposizioni del Trattato FUE che garantiscono la libera circolazione dei lavoratori, dal momento che queste ultime non si applicano a situazioni puramente interne.

- 16 La Cour du travail de Bruxelles osserva tuttavia che, in diverse occasioni, la Corte ha affermato che la normativa belga in materia pensionistica non assicurava in maniera sufficiente la trasferibilità dei diritti del lavoratore che è stato impiegato sia presso un datore di lavoro belga sia presso un'istituzione europea. Essa cita a tal riguardo le sentenze Commissione/Belgio (137/80, EU:C:1981:237, punto 19) e My (EU:C:2004:821). Mentre l'ONEM sostiene che il ragionamento seguito in quest'ultima sentenza sia fondato sull'esistenza di una disposizione specifica in materia pensionistica, cosicché lo stesso non potrebbe essere trasposto al regime dell'assicurazione contro la disoccupazione, la Cour du travail de Bruxelles manifesta dubbi in ordine a tale argomento e osserva che la soluzione elaborata dalla Corte in tale sentenza sembra riconducibile al principio di leale cooperazione. Essa rileva inoltre che tale soluzione ha trovato applicazione non soltanto in materia pensionistica, ma anche in materia di assegni parentali e di assegni familiari nonché con riferimento ad un vantaggio fiscale.
- 17 La Cour du travail de Bruxelles afferma che da tale giurisprudenza si potrebbe dedurre che il principio di leale cooperazione, quale previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, osti all'applicazione degli articoli 37 e 38, paragrafo 1, punto 1°, lettera a), del regio decreto come interpretati dall'ONEM. Inoltre, essa non considera esclusa una contraddizione con l'articolo 34, paragrafo 1, della Carta, il cui primo comma è basato, segnatamente, secondo le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17), sull'articolo 12 della Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta a Strasburgo il 3 maggio 1996.
- 18 È in tale contesto che la Cour du travail de Bruxelles ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il principio di leale cooperazione e l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, da un lato, e l'articolo 34, paragrafo 1, della [Carta], dall'altro, ostino a che uno Stato membro, per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione, rifiuti:

- di tenere conto dei periodi di lavoro svolti in qualità di agente contrattuale al servizio di un'istituzione dell'Unione europea stabilita in tale Stato membro, in particolare qualora, sia prima che dopo il periodo di occupazione in qualità di agente contrattuale, siano state effettuate prestazioni in qualità di lavoratore dipendente in forza della normativa del suddetto Stato membro;
- di equiparare ai giorni di lavoro i giorni di disoccupazione indennizzati nell'ambito del [RAA], mentre i giorni di disoccupazione indennizzati in conformità della normativa del suddetto Stato membro beneficiano di una siffatta equiparazione».

Sulla questione pregiudiziale

- 19 Occorre osservare, in via preliminare, che la decisione dell'ONEM oggetto della controversia nel procedimento principale è intervenuta il 26 agosto 2009, ossia prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

- 20 Si deve pertanto considerare che, con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 10 CE e l'articolo 34, paragrafo 1, della Carta ostino alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, interpretata nel senso che, per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione, non sono presi in considerazione i periodi di lavoro svolti in qualità di agente contrattuale presso un'istituzione dell'Unione europea stabilita in tale Stato membro e non sono equiparati ai giorni di lavoro i giorni di disoccupazione per i quali è stata versata un'indennità di disoccupazione in applicazione del RAA, mentre i giorni di disoccupazione indennizzati in conformità della normativa del suddetto Stato membro beneficiano di una siffatta equiparazione.
- 21 A tal riguardo, occorre ricordare che il diritto dell'Unione non pregiudica la competenza degli Stati membri ad organizzare i propri sistemi previdenziali e che, in mancanza di un'armonizzazione a livello dell'Unione, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro determinare le condizioni per la concessione delle prestazioni in materia previdenziale. Tuttavia resta fermo che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione (v. segnatamente, in tal senso, sentenze Kristiansen, C-92/02, EU:C:2003:652, punto 31, e Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punto 40).
- 22 Per quanto concerne il RAA, occorre altresì ricordare che quest'ultimo, al pari dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), è stato adottato con un regolamento del Consiglio, il regolamento n. 259/68, il quale, in forza dell'articolo 249, secondo comma, CE, ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Ne consegue che, oltre agli effetti che spiega nell'ordinamento interno dell'amministrazione dell'Unione, il RAA vincola anche gli Stati membri in tutti i casi in cui è necessaria la loro collaborazione per l'attuazione di detto provvedimento (sentenze Commissione/Belgio, EU:C:1981:237, punti 7 e 8; Commissione/Belgio, 186/85, EU:C:1987:208, punto 21, nonché Kristiansen, EU:C:2003:652, punto 32).
- 23 Il governo belga sostiene che il regime di assicurazione contro la disoccupazione è fondato in Belgio su un principio solidaristico che comporta il previo versamento di contributi. Secondo tale governo, le condizioni per la concessione delle indennità di disoccupazione stabilite da tale regime non violano alcuna norma del diritto dell'Unione e, in particolare, alcuna disposizione specifica del RAA. Esso ritiene pertanto che la soluzione formulata nella sentenza My (EU:C:2004:821) non possa essere trasposta al procedimento principale.
- 24 Orbene, certamente, l'articolo 96, paragrafo 1, del RAA, che prevede il versamento, a talune condizioni, di un'indennità di disoccupazione all'ex agente contrattuale, che si trovi senza impiego dopo la cessazione dal servizio presso un'istituzione dell'Unione, non comporta, di per sé, altre restrizioni alla competenza degli Stati membri in merito alla determinazione delle condizioni per la concessione delle prestazioni previste dal loro regime nazionale diverse da quella derivante da tale articolo di rispettare il carattere complementare dell'indennità di disoccupazione prevista dal suddetto articolo rispetto a quella che può eventualmente spettare all'ex agente contrattuale in forza del suddetto regime nazionale.
- 25 Tuttavia, la Corte ha dichiarato, nella sentenza My (EU:C:2004:821), che l'articolo 10 CE, in combinato disposto con lo Statuto, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che consenta di non tener conto degli anni di lavoro che un cittadino dell'Unione abbia prestato al servizio di un'istituzione dell'Unione ai fini del riconoscimento di un diritto alla pensione anticipata di vecchiaia in base al regime nazionale. Nell'ordinanza Ricci e Pisaneschi (EU:C:2010:420) la Corte ha precisato che lo stesso valeva per il riconoscimento di un diritto alla pensione di vecchiaia ordinaria.
- 26 Nel decidere in tal senso, la Corte non si è fondata su una determinata disposizione dello Statuto, bensì, facendo riferimento alla sentenza Commissione/Belgio (EU:C:1981:237), ha constatato, ai punti da 45 a 48 della sentenza My (EU:C:2004:821), che, al pari del rifiuto di adottare i provvedimenti

necessari per il trasferimento al regime pensionistico comunitario dell'equivalente attuariale o del forfait di riscatto dei diritti pensionistici maturati nel regime pensionistico nazionale, come previsto dall'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto, una tale normativa era idonea a rendere più difficile l'assunzione, da parte delle istituzioni dell'Unione, di funzionari nazionali con una certa anzianità. La Corte ha osservato che una tale normativa, infatti, era idonea a scoraggiare l'esercizio di un'attività professionale nell'ambito di una tale istituzione in quanto, accettando un'occupazione presso una di tali istituzioni, un lavoratore che in precedenza sia stato iscritto a un regime pensionistico nazionale rischiava di perdere la possibilità di beneficiare, in base a tale regime, di una prestazione di vecchiaia alla quale avrebbe avuto diritto se non avesse accettato tale lavoro. Essa ha affermato che conseguenze del genere non potevano essere ammesse in base al dovere di leale cooperazione ed assistenza che incombe agli Stati membri nei confronti dell'Unione e che trova la sua espressione nell'obbligo, previsto dall'articolo 10 CE, di facilitare quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.

- 27 Orbene, la normativa di uno Stato membro che rifiuta di tenere conto, per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione, dei periodi di lavoro prestati in qualità di agente contrattuale presso un'istituzione dell'Unione stabilita in tale Stato membro è altresì idonea a rendere più difficile l'assunzione, da parte di tali istituzioni, di agenti contrattuali. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 51 a 53 delle sue conclusioni, una siffatta normativa è idonea a dissuadere i lavoratori residenti in tale Stato membro dallo svolgere in un'istituzione dell'Unione un'attività lavorativa la cui durata normativamente limitata li pone nella prospettiva di doversi inserire o reinserire a termine nel mercato del lavoro nazionale, dal momento che, a causa di tale impiego, essi rischiano di non raggiungere il numero di giornate lavorative richiesto da tale normativa al fine di percepire un'indennità in caso di disoccupazione.
- 28 Una normativa del genere rischia di produrre il medesimo effetto dissuasivo con riferimento alla non equiparazione ai giorni di lavoro dei giorni di disoccupazione per i quali è stata versata un'indennità di disoccupazione in applicazione del RAA ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione in tale Stato membro, posto che i giorni di disoccupazione indennizzati in conformità della normativa di quest'ultimo beneficiano di una siffatta equiparazione.
- 29 Di conseguenza, senza che occorra esaminare la questione sollevata con riguardo all'articolo 34, paragrafo 1, della Carta, si deve rispondere a tale questione dichiarando che l'articolo 10 CE, in combinato disposto con il RAA, osta alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, interpretata nel senso che, per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione, non sono presi in considerazione i periodi di lavoro svolti in qualità di agente contrattuale presso un'istituzione dell'Unione stabilita in tale Stato membro e non sono equiparati a giorni di lavoro i giorni di disoccupazione per i quali è stata versata un'indennità di disoccupazione in applicazione del RAA, mentre i giorni di disoccupazione indennizzati in conformità della normativa del suddetto Stato membro beneficiano di una siffatta equiparazione.

Sulle spese

- 30 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 10 CE, in combinato disposto con il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee istituito con il regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili

temporaneamente ai funzionari della Commissione, come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, osta alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, interpretata nel senso che, per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione, non sono presi in considerazione i periodi di lavoro svolti in qualità di agente contrattuale presso un'istituzione dell'Unione europea stabilita in tale Stato membro e non sono equiparati a giorni di lavoro i giorni di disoccupazione per i quali è stata versata un'indennità di disoccupazione in applicazione del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee, mentre i giorni di disoccupazione indennizzati in conformità della normativa del suddetto Stato membro beneficiano di una siffatta equiparazione.

Firme