Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 17 marzo 2016[1]

Causa C-187/15

Joachim Pöpperl
contro
Land Nordrhein-Westfalen

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf, Germania)]

«Articolo 45 TFUE — Libera circolazione dei lavoratori — Funzionari pubblici che lasciano il proprio Stato membro per svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro — Normativa che prevede la disapplicazione del trattamento pensionistico per il pubblico impiego e il trasferimento al regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria»

I – Introduzione

1. Allorché un funzionario pubblico decide di lasciare il servizio presso il Land Nordrhein-Westfalen (resistente) prima del pensionamento, non ha più il diritto di partecipare al regime previdenziale speciale del pubblico impiego. I suoi periodi di assicurazione maturati sotto il menzionato regime speciale sono trasferiti retroattivamente al regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria. Tuttavia, tale trasferimento può determinare una considerevole riduzione dell'importo della pensione che verrà, da ultimo, percepita dal funzionario pubblico.

2. Il sig. Pöpperl (ricorrente), precedentemente dipendente pubblico del resistente, lasciava il servizio presso il Land Nordrhein-Westfalen per assumere un impiego in Austria. La questione sollevata dal giudice nazionale investito della causa, il Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf) è volta essenzialmente a stabilire se il trasferimento obbligatorio al regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria e la corrispondente riduzione dei diritti pensionistici del ricorrente siano compatibili con la libera circolazione dei lavoratori sancita dall'articolo 45 TFUE.

II – Contesto normativo

A – *Diritto dell'Unione*

3. L'articolo 45 TFUE così recita:

«1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

(...)

4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione».

4. L'articolo 60 del regolamento (CE) n. 883/2004 [2] contiene «Disposizioni speciali per i dipendenti pubblici». Al paragrafo 2, si legge:

«2. (...) se la legislazione di uno Stato membro competente subordina l'acquisizione, la liquidazione, il mantenimento o il recupero del diritto a prestazioni di un regime speciale per i dipendenti pubblici alla condizione che tutti i periodi di assicurazione siano maturati sotto uno o più regimi speciali per i dipendenti pubblici in tale Stato membro, o siano considerati periodi equivalenti dalla legislazione di detto Stato membro, l'istituzione competente di detto Stato membro tiene conto solo dei periodi che possono essere riconosciuti ai sensi della legislazione che essa applica.

Se, tenuto conto dei periodi così maturati, l'interessato non soddisfa le condizioni per beneficiare di queste prestazioni, questi periodi sono presi in considerazione ai fini della concessione delle prestazioni ai sensi del regime generale o, altrimenti, del regime applicabile agli operai o agli impiegati, a seconda dei casi».

B – *Diritto nazionale*

5. La normativa nazionale applicabile ai diritti pensionistici del ricorrente è contenuta in parte nel libro VI del codice federale della previdenza sociale (in prosieguo: il «libro VI SGB») [3] e, in parte, in due provvedimenti legislativi del Land Nordrhein-Westfalen: la legge sul regime pensionistico degli impiegati pubblici del Land Nordrhein-Westfalen (in prosieguo: il «LBeamtVG NRW») [4], e lo Statuto del personale del Nordrhein-Westfalen (in prosieguo: il «LBG NRW») [5].

6. La pensione di vecchiaia dei funzionari del Land Nordrhein-Westfalen è disciplinata dal LBeamtVG NRW. L'articolo 4 di tale legge prevede, inter alia, che la pensione sia calcolata sulla base dei contributi pensionistici e dei periodi di servizio rilevanti. Nel contempo, l'articolo 28, paragrafo 3, del LBG NRW stabilisce che «[s]alvo diversa previsione di legge, a seguito del licenziamento l'ex funzionario non ha diritto ad alcuna prestazione da parte del datore di lavoro».

7. A livello federale, l'articolo 1 del Libro VI SGB stabilisce il quadro normativo del regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria. Mentre l'articolo 5 del Libro VI esonera i funzionari pubblici dall'iscrizione al regime di assicurazione pensionistica obbligatoria, l'articolo 8 assoggetta i funzionari pubblici a tale regime qualora «abbiano cessato il proprio servizio senza diritto o aspettativa al trattamento pensionistico (...)». Il regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria si applica retroattivamente al periodo coperto dall'esenzione.

2 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, pag. 1).

3 — Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) – Gesetzliche Rentenversicherung.

4 — Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz - LBeamtVG NRW).

5 — Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW).

8. Inoltre, l'articolo 107, lettera b), della legge sulla pensione dei funzionari pubblici e dei giudici federali [6] (in prosieguo: il «BeamtVG») stabilisce norme generali sulla ripartizione delle spese relative alle prestazioni ai sensi del regime dei funzionari pubblici erogate dal datore di lavoro pubblico ad un funzionario che, nel corso della sua carriera, cambi datore di lavoro pubblico trasferendosi da un Land ad un altro ovvero lasci il Land per prestare servizio presso un'amministrazione federale o viceversa. Tale disposizione e la normativa tedesca ad essa connessa prevedono il coordinamento delle pensioni dei funzionari pubblici che passino da un datore di lavoro pubblico ad un altro all'interno della Germania.

9. L'articolo 107, lettera b), del BeamtVG è stato modificato in seguito alla conclusione, da parte del governo federale e dei rispettivi Länder, del Trattato di Stato sulla ripartizione delle prestazioni previdenziali a favore dei funzionari pubblici, in caso di cambiamento transfrontaliero del datore di lavoro a livello federale e statale [7]. Il Trattato di Stato ha fatto seguito ad una riforma costituzionale adottata nel 2006 che, inter alia, ha trasferito la competenza in materia di pensioni dei funzionari pubblici dal governo federale ai Länder.

III – Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

10. Dal 1º settembre 1978 al 31 agosto 1999 il ricorrente prestava servizio presso il resistente in qualità di insegnante. Il 31 agosto 1999 il ricorrente si dimetteva dall'impiego per prendere servizio come insegnante nel Land Kärnten in Austria.

11. Con provvedimento del 25 aprile 2013 il resistente comunicava al ricorrente che questi, per effetto della sua decisione di cessare il rapporto di pubblico impiego, non aveva diritto al trattamento pensionistico ai sensi del regime previdenziale per i funzionari pubblici, essendo stato invece trasferito ed assicurato retroattivamente nell'ambito del regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria, per tutti gli anni di servizio prestati per il resistente.

12. Secondo quanto esposto dal giudice del rinvio, la pensione erogata del ricorrente ai sensi del regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria ammonterebbe a EUR 1 050,67 mensili. Tuttavia, il ricorrente, laddove avesse diritto al trattamento pensionistico erogato dal regime pensionistico per gli impiegati pubblici e non fosse stato inquadrato nel regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria per gli anni di servizio compiuti presso il resistente, avrebbe diritto a una pensione mensile di EUR 2 263,03 se non addirittura di EUR 2 728,18 [8].

13. A causa del suo status di dipendente pubblico, il ricorrente non ha avuto la possibilità di accedere a un'assicurazione pensionistica complementare né ha potuto affiliarsi al corrispondente regime di assicurazione a posteriori. Un tentativo in tal senso è stato respinto dal resistente con provvedimento del 10 febbraio 2009.

6 — Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes, Beamtenversorgungsgesetz.

7 — Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln, vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 (BGBl. 2010 I S. 1290). Trattato di Stato del 16 dicembre 2009 e del 26 gennaio 2010 sulla ripartizione delle prestazioni previdenziali a favore dei funzionari pubblici in caso di cambiamento transfrontaliero del datore di lavoro tra l'amministrazione federale e i Länder. Il Trattato di Stato è entrato in vigore il 1º gennaio 2011.

8 — Per ragioni di completezza, si deve precisare che il governo tedesco e il resistente contestano la comparazione effettuata dal giudice del rinvio tra i diritti pensionistici che spetterebbero al ricorrente ai sensi del regime pensionistico per gli impiegati pubblici, da un lato, e quelli riconosciuti dal regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria, dall'altro. Essi sostengono che le due categorie di diritti a pensione sono diverse per natura e che i diritti pensionistici speciali possono venire calcolati solo alla data effettiva del pensionamento, in funzione della situazione giuridica esistente in quel particolare momento. Non condivido tale posizione per due ragioni. In primo luogo, per quanto riguarda l'adeguatezza del confronto, sono obbligato a riferirmi all'analisi effettuata dal giudice del rinvio. In secondo luogo, la classificazione delle prestazioni erogate dal regime applicabile agli impiegati pubblici ai sensi della legge tedesca non incide sulla valutazione autonoma di tale regime alla luce della normativa dell'Unione, che si incentra, per la sua stessa natura, sul funzionamento concreto di un regime nazionale, e non sullo specifico quadro dogmatico in cui può inserirlo il diritto nazionale. Da tale punto di vista, non mi sembra che ci sia nulla da eccepire in merito alla comparazione effettuata dal giudice del rinvio. Sotto l'aspetto del suo funzionamento complessivo, non vi è dubbio che il regime previdenziale speciale del pubblico impiego possa essere visto come un sistema pensionistico ad hoc per i funzionari pubblici.

14. Il ricorrente si opponeva al trasferimento dal regime previdenziale del pubblico impiego al regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria impugnando il relativo provvedimento dinanzi al Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf). L'ordinanza di rinvio non espone in dettaglio i motivi dedotti dal ricorrente nel procedimento principale. Tuttavia, dal testo dell'ordinanza si può dedurre che il ricorrente ritiene che il trasferimento controverso sia incompatibile con l'articolo 45 TFUE.

15. Il Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 45 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale in base alla quale una persona in possesso dello status di pubblico funzionario in uno Stato membro, il cui rapporto di pubblico impiego sia cessato, su richiesta del medesimo, ai fini dell'assunzione di un nuovo impiego in un altro Stato membro, perda i diritti al trattamento pensionistico derivanti dal rapporto di pubblico impiego, nel caso in cui il diritto nazionale preveda, al tempo stesso, che la persona di cui trattasi sia assicurata retroattivamente in regime di assicurazione pensionistica obbligatoria sulla base delle retribuzioni lorde maturate in costanza di rapporto di pubblico impiego, sebbene i diritti alla pensione che ne derivano siano inferiori ai diritti pensionistici perduti.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione - rispetto a tutti o unicamente a taluni funzionari -: se l'articolo 45 TFUE debba essere interpretato nel senso che, in assenza di diversa disciplina nazionale, il precedente ente pubblico datore di lavoro del funzionario interessato debba riconoscere al medesimo il trattamento pensionistico calcolato sulla base dei periodi di servizio maturati nel pregresso rapporto di pubblico impiego, al netto dei diritti pensionistici derivanti dall'inquadramento assicurativo retroattivo, ovvero sia tenuto a compensare economicamente in altro modo la perdita della pensione sebbene, in base al diritto nazionale, possano essere erogate soltanto le prestazioni pensionistiche da esso previste».

16. Hanno presentato osservazioni scritte il governo tedesco, il resistente [9] e la Commissione. Le parti che hanno presentato osservazioni scritte e il ricorrente [10] hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 14 gennaio 2016.

IV – Valutazione

Prima questione

17. Con la prima questione, il Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf) chiede essenzialmente se l'articolo 45 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale la quale modifichi, con effetti retroattivi e a detrimento del beneficiario, il regime pensionistico applicabile a un funzionario pubblico che abbia presentato le dimissioni per assumere un nuovo impiego in un altro Stato membro.

18. Allo scopo di valutare se la normativa controversa configuri una discriminazione o una restrizione (o entrambe) incompatibile con la libera circolazione dei lavoratori (sezione 2), occorre prima stabilire quali disposizioni di diritto dell'Unione siano rilevanti ai fini di tale valutazione (sezione 1).

9 — Con lettera 10 agosto 2015, il resistente si è pienamente allineato alla posizione espressa dal governo federale tedesco senza presentare osservazioni scritte separate.

10 — Il ricorrente ha depositato le proprie osservazioni scritte solo successivamente alla chiusura della fase scritta del procedimento.

1. Normativa applicabile

19. Il ricorrente e il resistente, al pari della Commissione, convengono che l'articolo 45 TFUE sia applicabile ai fatti del caso di specie. È infatti pacifico che il ricorrente è un lavoratore ai sensi dell'articolo 45 TFUE [11]. Nel contempo, la situazione dell'interessato non rientra nella deroga riguardante gli impieghi nella pubblica amministrazione prevista dall'articolo 45, paragrafo 4, TFUE [12].

20. È pertanto indubbia l'applicabilità dell'articolo 45 TFUE al caso di specie, mentre non lo è quella del regolamento n. 883/2004.

21. Il governo tedesco e il resistente invocano il regolamento n. 883/2204 e, in particolare, l'articolo 60, paragrafo 2, del medesimo, per difendere la compatibilità della normativa nazionale controversa con l'articolo 45 TFUE. Anche il ricorrente si richiama al regolamento n. 883/2004, ma a fini diversi, ossia per sottolineare l'importanza che il regolamento riconosce alla tutela dei diritti acquisiti.

22. È chiaro che attualmente i diritti degli impiegati pubblici in materia di previdenza sociale sono soggetti alle norme di coordinamento stabilite dal regolamento n. 883/2004. Inizialmente, i regimi speciali applicabili alla pubblica amministrazione erano esclusi dal meccanismo di coordinamento intracomunitario, ai sensi del regolamento (CEE) n. 1408/71 [13], predecessore del regolamento n. 883/2004. In risposta alla sentenza della Corte nella causa Vougioukas [14], tale eccezione è stata soppressa dal regolamento (CE) n. 1606/98 [15].

23. Tuttavia, sebbene, in linea generale, il regolamento n. 883/2004 si applichi ai diritti pensionistici degli impiegati pubblici, esso non è applicabile alla situazione del ricorrente nel caso di specie. Come osserva giustamente la Commissione, il ricorrente non mira ad ottenere il trasferimento dei propri diritti alla pensione da uno Stato membro all'altro, ma intenderebbe piuttosto poter mantenere i diritti alla pensione acquisiti in Germania ai sensi del regime previdenziale del pubblico impiego, pur avendo deciso di svolgere un'attività lavorativa in Austria.

24. La situazione di fatto nel procedimento principale non implica alcuna opera di coordinamento dei diritti alla pensione del ricorrente ai sensi del regolamento n. 883/2204. Pertanto, quest'ultimo non si applica al caso di specie. Di conseguenza, l'analisi esposta nei paragrafi che seguono sarà condotta unicamente alla luce dell'articolo 45 TFUE.

2. Valutazione di merito

25. La Corte ha riconosciuto che gli Stati membri restano competenti ai fini della disciplina dei propri sistemi previdenziali. Tuttavia, nell'esercizio di tale competenza devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori [16].

11 — V., per tutte, ordinanza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punto 19).

12 — Anzitutto, tale deroga riguarda l'accesso al pubblico impiego, questione che non è in discussione nel presente procedimento. In secondo luogo, la Corte ha confermato che gli insegnanti non rientrano nella deroga de qua. V. ordinanza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punti da 21 a 23 e giurisprudenza ivi citata).

13 — Regolamento del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2). Ai sensi del suo articolo 4, paragrafo 4, il regolamento «non si applica (...) ai regimi speciali dei pubblici impiegati o del personale assimilato».

14 — C-443/93, EU:C:1995:394.

15 — Regolamento del Consiglio, del 29 giugno 1998, che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 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 e il regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 al fine di estenderlo ai regimi speciali per i dipendenti pubblici (GU L 209, pag. 1).

16 — Da ultimo, sentenza Commissione/Cipro (C-515/14, EU:C:2016:30, punto 38 e giurisprudenza ivi citata). V., inoltre, sentenza Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punto 43).

26. Tale complesso di disposizioni, in cui si colloca l'articolo 45 TFUE, è volto ad agevolare i cittadini dell'Unione nell'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nel territorio dell'Unione e osta a provvedimenti che possano risultare loro sfavorevoli qualora intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro [17].

27. Intuitivamente, è abbastanza chiaro che la normativa nazionale in questione colloca il ricorrente in una situazione sfavorevole, a motivo della sua decisione di assumere un impiego in Austria. Come rileva il giudice del rinvio, in tale particolare circostanza lo svantaggio si manifesta con la perdita di più della metà dell'importo della pensione del ricorrente.

28. Rimane tuttavia da stabilire quale tipo di svantaggio arrechi la normativa nazionale controversa e, inoltre, se detto svantaggio possa essere giustificato. Al fine di rispondere a tale quesito, verificherò se la normativa de qua configuri una discriminazione [sezione a)] o piuttosto una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori [sezione b)] e, in tale caso, se una discriminazione o restrizione di tal genere possa risultare giustificata [sezione c)].

a) Esistenza di una discriminazione

29. La normativa nazionale in questione si applica agli impiegati pubblici senza distinzioni fondate sulla cittadinanza. È pertanto chiaro che essa non configura una discriminazione *diretta*: il motivo di differenziazione vietato (la cittadinanza) non è il motivo alla base della differenziazione operata nel caso presente [18].

30. Tuttavia, l'articolo 45 TFUE vieta non solo le discriminazioni dirette fondate sulla cittadinanza, ma anche le forme di discriminazione indiretta [19].

31. La Corte ha ritenuto indirettamente discriminatoria una disposizione di diritto nazionale che, pur essendo indistintamente applicabile per quanto riguarda la nazionalità, *per sua stessa natura*, tenda ad incidere *maggiormente* sui lavoratori migranti che non su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di risultare sfavorevole *in modo particolare* nei confronti dei primi [20]. La Corte ha poi aggiunto che «[p]erché una misura possa essere qualificata come indirettamente discriminatoria non è necessario che essa abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali oppure di sfavorire soltanto i cittadini degli altri Stati membri ad esclusione dei cittadini nazionali» [21]. Inoltre, non è necessario dimostrare che la disposizione di cui trattasi incide di fatto su una percentuale più elevata di lavoratori migranti. Basta rilevare che la detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere [22].

32. Nel presente procedimento, la Commissione sostiene che la normativa controversa ha l'effetto di produrre una discriminazione indiretta poiché, per sua stessa natura, tende a incidere maggiormente sui lavoratori migranti e a mettere questi ultimi in una situazione di particolare svantaggio rispetto ai lavoratori nazionali.

17 — Sentenze Commissione/Cipro (C-515/14, EU:C:2016:30, punto 39 e giurisprudenza ivi citata), e Commissione/Belgio (C-317/14, EU:C:2015:63, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

18 — Sentenze Commissione/Francia (167/73, EU:C:1974:35, punti da 44 a 46), e Marsman (44/72, EU:C:1972:120, punto 4).

19 — Sentenza Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punto 14 e giurisprudenza ivi citata).

20 — Sentenze Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, punto 32 e giurisprudenza ivi citata); Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punto 26 e giurisprudenza ivi citata); Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punto 41 e giurisprudenza ivi citata), e O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, punti da 18 a 20).

21 — Sentenze Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punto27), e Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

22 — Sentenza Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

33. Tuttavia, come esposto dal governo tedesco e dal resistente, l'applicazione della normativa in questione non è legata al trasferimento di un funzionario pubblico verso un altro Stato membro. Pertanto, l'applicazione di tale normativa non è determinata dal fatto che il funzionario si sposta in un altro Stato membro, ma dall'abbandono dell'impiego pubblico presso il resistente. Di conseguenza, a parere del governo tedesco e del resistente, i lavoratori che lasciano la pubblica amministrazione per assumere un impiego presso un datore di lavoro privato, in Germania, si trovano esattamente nella stessa situazione dei lavoratori che si dimettono per spostarsi all'estero.

34. La posizione sostenuta dal governo tedesco e dal resistente non è priva di logica. Invero, nessun aspetto del funzionamento della normativa in questione rende quest'ultima, *per sua stessa natura*, idonea a incidere *maggiormente* sui lavoratori migranti che non sui lavoratori nazionali, mettendo i primi in una situazione di *particolare* svantaggio, se si ammette che il fatto generatore di siffatta conseguenza è l'uscita del funzionario dal rapporto di pubblico impiego.

35. Desidero sottolineare tutti e tre i termini che caratterizzano la discriminazione indiretta secondo la definizione formulata dalla Corte: *per sua stessa natura, maggiormente* e *particolare*. Tali termini costituiscono il contenuto essenziale del divieto di discriminazione indiretta: per motivi di differenziazione apparentemente neutri, la normativa o il regime in questione sono destinati a colpire più duramente il gruppo protetto (nella specie, i lavoratori migranti) rispetto al gruppo generale (nel caso in esame, i lavoratori che rimangono in Germania, ma lasciano l'impiego presso la pubblica amministrazione). Nei casi riguardanti la discriminazione indiretta, tale valutazione prima facie (*per sua stessa natura*), può venire successivamente completata da argomenti statistici: il provvedimento in questione colpisce un *maggior numero* di membri del gruppo protetto e sussiste uno svantaggio *particolare*.

36. Tuttavia, nessuno di tali requisiti sembra sussistere nel caso di specie. Prima facie, la normativa in questione incide in uguale misura sui lavoratori migranti e non migranti: entrambi perdono i diritti pensionistici acquisiti nell'ambito del regime previdenziale del pubblico impiego, qualora escano dal rapporto di pubblico impiego con il resistente. Inoltre, non è stato dimostrato che, in termini puramente quantitativi, i lavoratori migranti risulterebbero maggiormente colpiti dalla misura in questione rispetto ai lavoratori che rimangono in Germania ma lasciano l'impiego presso la pubblica amministrazione. In effetti, si potrebbe ragionevolmente ipotizzare anche la situazione contraria: il numero di persone che perdono i diritti pensionistici acquisiti nell'ambito del regime previdenziale del pubblico impiego perché passano alle dipendenze di un datore di lavoro privato in Germania, potrebbe risultare addirittura superiore rispetto al numero di persone che perdono tali diritti per effetto del trasferimento in un altro Stato membro.

37. Pertanto, non ritengo che, prima facie, la normativa in questione risulti *per sua stessa natura* idonea ad incidere *più* sui lavoratori migranti che sui lavoratori nazionali. Per tale ragione, sono dell'avviso che la normativa controversa non operi una discriminazione indiretta tra lavoratori migranti e non migranti.

b) Esistenza di una restrizione

38. La portata dell'articolo 45 TFUE non è tuttavia circoscritta alla discriminazione diretta o indiretta fondata sulla cittadinanza. Secondo consolidata giurisprudenza della Corte [23], l'articolo 45 TFUE copre anche le misure nazionali che, pur applicandosi indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati, possono ostacolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione di questi ultimi o renderlo

23 — V., per esempio, sentenze Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punto 30 e giurisprudenza ivi citata); Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punto 20); Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, punto 22); Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punto 45 e giurisprudenza ivi citata), e Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

meno attraente, impedendo al cittadino di uno Stato membro di lasciare il suo paese di origine o dissuadendolo dal farlo. Tale ragionamento vale anche per le misure che si applicano indistintamente alle situazioni transfrontaliere ma che condizionano direttamente l'accesso al mercato del lavoro in un altro Stato membro [24].

39. È pertanto chiaro che, oltre alle categorie di discriminazione diretta o indiretta, esiste la categoria delle restrizioni. Per ricadere all'interno di tale categoria è sufficiente che una misura nazionale sia in grado di *ostacolare* o di *rendere meno attraente* l'esercizio della libertà in questione. In tale ottica, il paragone tra diversi gruppi di riferimento (che è il principale strumento di analisi per entrambe le forme di discriminazione) viene in grande misura soppresso. Semmai, nel caso delle restrizioni, l'attenzione si concentra soltanto sul gruppo protetto, formato dai lavoratori migranti, e sull'impatto che la misura contestata può avere sulla probabilità che detti lavoratori si avvalgano del loro diritto alla libera circolazione ai sensi del Trattato.

40. Di recente, la Corte ha esaminato la normativa cipriota che privava i dipendenti pubblici di età inferiore a 45 anni dei diritti a pensione, in caso di dimissioni dall'impiego presso l'amministrazione pubblica cipriota, per esercitare un'attività lavorativa in un altro Stato membro. La Corte ha considerato che tale privazione costituiva un deterrente per i dipendenti pubblici che intendessero lasciare il proprio impiego nell'ambito dell'amministrazione pubblica cipriota. Essa ha concluso nel senso che la normativa in questione costituiva una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori perché condizionava direttamente l'accesso dei dipendenti pubblici ciprioti al mercato del lavoro negli Stati membri [25].

41. tale conclusione mi sembra trasponibile al caso di specie. Un insegnante che sia dipendente pubblico al servizio del resistente e che intenda accedere ad un impiego in un altro Stato membro è costretto a rinunciare al proprio status di dipendente pubblico e ai diritti previdenziali connessi. Concordo con la Commissione sul fatto che tale condizione è in grado di ostacolare e, certamente, di rendere meno interessante l'esercizio del diritto alla libera circolazione e, quindi, di dissuadere la persona interessata dal lasciare l'impiego presso il resistente.

42. Nel contempo, ritengo che gli effetti deterrenti della normativa controversa non siano indiretti o aleatori [26]. In altri termini, esiste un sufficiente grado di prossimità tra la normativa nazionale in questione e il suo impatto sui lavoratori migranti. Come ho indicato nella sezione precedente, concordo con il governo tedesco e con il resistente nel ritenere che la causa *immediata*, o fatto generatore, della riduzione del trattamento pensionistico del ricorrente sia costituita dall'abbandono volontario del posto di lavoro presso la pubblica amministrazione. Tuttavia, per poter accedere a un impiego in Austria, il ricorrente non ha avuto altra scelta se non quella di lasciare l'impiego nella funzione pubblica. Quindi, la perdita di una parte considerevole dei diritti alla pensione del ricorrente è stata una conseguenza *diretta, certa* e chiaramente connessa all'esercizio, da parte del ricorrente, del proprio diritto alla libera circolazione.

43. Pertanto, per analogia alla posizione espressa dalla Corte nella citata sentenza Commissione/Cipro, ritengo che la normativa controversa nella presente causa costituisca una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, in quanto dissuade i dipendenti pubblici che prestino servizio presso il resistente dall'interrompere il rapporto di lavoro con quest'ultimo per accedere al mercato del lavoro in un altro Stato membro.

24 — Sentenza Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 103).

25 — Sentenza Commissione/Cipro (C-515/14, EU:C:2016:30, punti 45, 47 e 51 e giurisprudenza ivi citata).

26 — Sentenza Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, punto 51); ordinanza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punto 27), e sentenza Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punti 24 e 25).

c) Giustificazione

44. Una misura nazionale che configuri una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori è vietata dall'articolo 45 TFUE salvo il caso in cui persegua uno degli obiettivi legittimi enumerati dal Trattato o risulti giustificata da motivi imperativi di interesse generale.

45. Inoltre, l'applicazione di tale misura deve essere proporzionata rispetto all'obiettivo legittimo perseguito. In generale, il controllo di proporzionalità consiste nell'esaminare la corrispondenza tra gli obiettivi prefissi e le misure scelte per conseguirli. Al fine di rispettare il principio di proporzionalità, le misure adottate devono essere *idonee* al conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti, non devono superare i limiti di quanto risulti *necessario* per conseguire tali obiettivi (qualora esistano diverse alternative sul piano regolamentare si deve ricorrere a quella meno restrittiva) e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (*bilanciamento interno* o proporzionalità stricto sensu) [27].

46. Il resistente e il governo tedesco sostengono che la normativa controversa è giustificata dall'obiettivo legittimo di assicurare «il corretto funzionamento del servizio pubblico».

47. Si deve sottolineare che all'udienza il resistente ha confermato che tale obiettivo viene perseguito *a livello del Land Nordrhein-Westfalen* (e non a livello federale). Di conseguenza, detto obiettivo verrà esaminato da tale prospettiva. Il provvedimento che subordina la concessione del regime di prestazioni previdenziali del pubblico impiego alla condizione che il dipendente pubblico mantenga il proprio impiego presso il resistente fino al pensionamento è volto a trattenere i lavoratori qualificati nella funzione pubblica del Land.

48. Riconosco che tale obiettivo possa costituire un motivo imperativo di interesse generale [28].

49. Il primo passo dell'esame della proporzionalità consiste nel valutare se i mezzi prescelti, vale a dire l'effettivo declassamento dei diritti alla pensione dei lavoratori che lascino l'impiego presso il Land prima del pensionamento, siano *adeguati* per il conseguimento dell'obiettivo prefisso, vale a dire trattenere lavoratori qualificati nella funzione pubblica del Land Nordrhein-Westfalen.

50. Ritengo che non sia così per una semplice ragione: mentre si dichiara che lo scopo della normativa in questione consiste nel trattenere lavoratori qualificati nella funzione pubblica del Land Nordrhein-Westfalen, la stessa normativa consente ai dipendenti pubblici di «uscire» dal Land per assumere un impiego presso altri Länder tedeschi o il governo federale.

51. Come ha spiegato il resistente all'udienza, i funzionari che lasciano il Land Nordrhein-Westfalen per assumere un impiego presso un datore di lavoro pubblico in un altro Land o a livello federale mantengono, in linea di principio, il diritto alle prestazioni del regime previdenziale del pubblico impiego, secondo le norme stabilite dal nuovo datore di lavoro. Ciò è possibile in quanto esistono meccanismi di coordinamento tra il resistente e gli altri datori di lavoro pubblici in Germania.

52. All'udienza il resistente ha spiegato che tale coordinamento tra datori di lavoro pubblici, per quanto attiene alle pensioni dei funzionari pubblici che si spostano *all'interno* della Germania, è stato previsto dalla normativa applicabile all'epoca dei fatti, ossia, quando il ricorrente si è dimesso dal servizio presso la pubblica amministrazione.

27 — Sentenze Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punto 58 e giurisprudenza ivi citata); Commissione/Cipro (C-515/14, EU:C:2016:30, punto 54); Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, punto 36 e giurisprudenza ivi citata), e Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, punto 30 e giurisprudenza ivi citata). V., inoltre, le mie conclusioni nella causa C-134/15, Lidl (paragrafo 40 e giurisprudenza ivi citata).

28 — V., per analogia, ordinanza Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, punti 32 e segg.), e sentenza Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punti 80 e segg.). In tali casi, i governi tedesco e austriaco hanno rispettivamente sostenuto che i provvedimenti nazionali in questione erano giustificati in quanto premiavano la fedeltà dei dipendenti pubblici, nella specie, professori universitari.

53. Inoltre, in seguito alla riforma costituzionale attuata in Germania nel 2006, la competenza per le pensioni dei funzionari pubblici è stata trasferita dal governo federale ai Länder. A tale riforma ha fatto seguito la conclusione del Trattato di Stato, nel cui preambolo si sottolinea espressamente l'importanza della mobilità dei dipendenti pubblici sul territorio della Germania e la conseguente necessità di coordinare i loro diritti pensionistici.

54. Alla luce di tali elementi, non ritengo che la sostituzione del regime previdenziale del pubblico impiego con il regime generale di assicurazione pensionistica obbligatoria costituisca un mezzo *adeguato* per il conseguimento dell'obiettivo di assicurare il corretto funzionamento dell'amministrazione convenuta. Non si può affermare che tale obiettivo viene realmente perseguito a livello del Land Nordrhein-Westfalen se, nel contempo, la normativa applicabile permette «l'uscita» dei dipendenti di quest'ultimo e la loro assegnazione ad altri Länder e all'amministrazione federale.

55. Per ragioni di completezza, si può aggiungere che la normativa controversa va oltre il necessario e non realizza un giusto equilibrio tra i rispettivi interessi delle parti.

56. Per quanto concerne l'elemento della necessità, è chiaro che l'obiettivo prefisso può essere raggiunto mediante l'applicazione di misure meno restrittive. A titolo di esempio, nell'ordinanza di rinvio il giudice a quo osserva che tre Länder – il Land Baden-Württemberg, il Land Hessen e il Land Niedersachsen – offrono ai funzionari pubblici che abbiano lasciato l'impiego la possibilità di conservare i diritti corrispondenti agli anni di servizio prestati. Non vi è motivo di supporre che tali Länder non cerchino ugualmente di conseguire l'obiettivo del «corretto funzionamento del servizio pubblico». Tuttavia, la cosa importante è che essi perseguono tale obiettivo con mezzi meno onerosi.

57. In fine, ritengo che la normativa controversa non realizzi un *equilibrio ragionevole* tra gli interessi pubblici e privati in gioco. Il ricorrente ha prestato servizio presso il resistente per oltre 20 anni. Si tratta di un considerevole periodo di tempo nell'arco della vita lavorativa di una persona. Secondo quanto si apprende dall'ordinanza di rinvio, la pensione percepita dal ricorrente è meno della metà di quanto egli avrebbe ricevuto se la normativa controversa non avesse estinto i suoi diritti di affiliazione al regime previdenziale del pubblico impiego, a causa del suo trasferimento in Austria. Tale conseguenza mi sembra particolarmente dura se considerata dalla prospettiva del ricorrente, mentre appare particolarmente vantaggiosa dal punto di vista del resistente.

58. Alla luce dei suesposti rilievi, suggerisco alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 45 TFUE dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che produca una sostanziale riduzione dei diritti alla pensione di un lavoratore in una situazione come quella del ricorrente nel procedimento principale, per effetto della sua decisione di assumere un impiego in un altro Stato membro.

B – *Seconda questione*

59. Con la seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, quali azioni dovrebbe intraprendere l'autorità nazionale competente nel caso in cui risultasse accertato che l'articolo 45 TFUE osta alla normativa controversa. Il giudice nazionale chiede quali conseguenze derivino dal potenziale accertamento dell'incompatibilità e in qual modo si dovrebbe dare esecuzione a tale sentenza della Corte sul piano nazionale.

60. Tali questioni vengono tradizionalmente lasciate alla discrezione delle autorità nazionali competenti, nel rispetto del principio dell'autonomia procedurale nazionale, e anche perché implicano un'interpretazione o la potenziale riformulazione delle leggi nazionali [29]. Tuttavia, al fine di fornire al giudice del rinvio una risposta utile in merito a una questione espressamente posta, devo almeno affrontare la questione delineando alcuni orientamenti che si ricavano dalla giurisprudenza esistente della Corte.

61. Nel proporre una risposta alla seconda questione pregiudiziale, articolerò la mia analisi su due livelli, uno strutturale e l'altro individuale.

1. Livello strutturale

62. Secondo costante giurisprudenza, una normativa nazionale che non risulti compatibile con il diritto dell'Unione dev'essere interpretata in conformità di quest'ultimo. Ove ciò si dimostri impossibile, la normativa nazionale deve essere disapplicata [30]. Ciononostante, non esiste un ordine di precedenza rigoroso per l'applicazione dell'uno o dell'altro criterio, ma la decisione dovrà essere presa caso per caso [31]. In generale, tuttavia, un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione sarebbe più consigliabile, poiché minimizza l'impatto sul sistema giuridico nazionale [32], purché riesca ancora ad assicurare, in via ermeneutica, una soluzione compatibile con il diritto dell'Unione.

63. Anche se può essere l'approccio preferibile, l'*interpretazione conforme con il diritto dell'Unione* conosce chiari limiti. In particolare, la Corte ha riconosciuto che l'interpretazione conforme con il diritto dell'Unione non può servire a fondare un'interpretazione del diritto nazionale contra legem [33].

64. Concordo con il ricorrente sul fatto che tale limite sembra raggiunto nel caso in esame. Come emerge dall'ordinanza di rinvio - e tale informazione è stata ulteriormente chiarita all'udienza - le autorità competenti possono accogliere le richieste di prestazioni pensionistiche soltanto sulla base e nei limiti chiaramente indicati dalla legge, nel rispetto del principio di legalità. In tali circostanze, l'invito della Commissione a leggere nell'espressione «salvo diversa previsione di legge» di cui all'articolo 28, paragrafo 3, LBG NRW, un riferimento al diritto dell'Unione e ad interpretare le richieste di prestazioni pensionistiche in base a tale chiave di lettura, sembra spingersi un po' troppo lontano. Tuttavia, se tale lettura della normativa nazionale conduca inevitabilmente ad un'interpretazione contra legem è questione che dev'essere accertata dal giudice nazionale.

65. In seguito, anche qualora un'interpretazione conforme con il diritto dell'Unione risulti impossibile, il giudice nazionale sarà comunque tenuto a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione *disapplicando*, all'occorrenza, le disposizioni nazionali incompatibili, senza dover attendere la previa rimozione delle stesse [34].

29 — Ad esempio, nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale, l'avvocato generale Lenz, nelle sue conclusioni relative alla causa Wagner Miret, ha già dichiarato che «[l]a Corte di giustizia non ha ricevuto alcun incarico o alcuna competenza per interpretare le disposizioni interne degli Stati membri» (C-334/92, EU:C:1993:322, paragrafo 20).

30 — V., per tutte, le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Taricco e a. (C-105/14, EU:C:2015:293, paragrafi da 107 a 111 e giurisprudenza ivi citata).

31 — Da una parte, v., per tutte, sentenze Pflücke (C-125/01, EU:C:2003:477, punto 48); Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, punti da 62 a 65), e Murphy e a. (157/86, EU:C:1988:62, punto 11), che mostrano una preferenza per l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione. Dall'altra, v., ad esempio, il suggerimento contenuto nella sentenza Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punti 113 e 124), secondo cui l'obbligo di interpretazione conforme si impone in particolare nel caso di mancanza di efficacia diretta di una disposizione di una direttiva, implicando, di fatto, che l'interpretazione conforme debba intervenire solo quando l'effetto diretto è impossibile.

32 — V., in generale, Sacha Prechal, *Directives in EC Law*, seconda edizione, Oxford University Press, 2005, pagg. 314 e 315.

33 — Nell'ambito della giurisprudenza più recente, v. sentenza Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punti 31 e 32 e giurisprudenza ivi citata).

34 — V., tra le altre, la recente sentenza Taricco e a. (C-105/14, EU:C:2015:555, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

66. Nella fattispecie in esame, tuttavia, è probabile che l'applicazione di quest'ultimo metodo per evitare l'incompatibilità con il diritto dell'Unione porrebbe al giudice nazionale analoghi problemi di ordine pratico. Gli enti di previdenza sociale non possono operare in una situazione di vuoto giuridico, che pare probabile se la normativa di cui si discute nel presente procedimento venisse semplicemente disapplicata. Di nuovo, se la disapplicazione dell'articolo 28, paragrafo 3, LBG NRW possa produrre tale vuoto giuridico o se possa essere compensata da un'altra disposizione del diritto nazionale, è una questione la cui verifica spetta al giudice nazionale.

67. Alla luce di quanto precede, occorre ammettere che una soluzione strutturale capace di mettere la normativa nazionale in sintonia con l'articolo 45 TFUE dovrebbe con ogni probabilità essere di natura legislativa, come hanno evidenziato all'udienza sia il ricorrente che il resistente. Nell'ambito dei diritti previdenziali, la prassi degli organi amministrativi o giudiziari di interpretare le disposizioni applicabili estensivamente, oppure di accantonarle, a seconda dei casi, può effettivamente costituire un rimedio «di emergenza» in un caso individuale, capace di ovviare alla mancanza di una soluzione sistematica. Tuttavia, nel lungo periodo, è improbabile che tale soluzione possa soddisfare i requisiti di prevedibilità della legge [35] e di legalità dell'azione amministrativa.

2. Livello individuale

68. Risulta parimenti da consolidata giurisprudenza che è compito dei giudici nazionali garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme dell'Unione, come l'articolo 45 TFUE [36]. Inoltre, la Corte ha dichiarato che, qualora una disposizione di diritto nazionale sia considerata una restrizione ingiustificata alla libera circolazione dei lavoratori «i membri del gruppo sfavorito devono essere trattati allo stesso modo ed essere assoggettati allo stesso regime degli altri interessati» [37].

69. Prendo atto della difficoltà che può sorgere nella presente fattispecie al momento di calcolare l'importo della pensione cui dovrebbe avere diritto il ricorrente. Tuttavia, dall'ordinanza di rinvio si evince che sarebbe possibile effettuare tale valutazione in relazione alla posizione del ricorrente nonostante che quest'ultimo abbia lasciato l'impiego presso il resistente.

70. Sono dell'opinione che il ricorrente debba avere il diritto di uscire dal rapporto di pubblico impiego con il resistente per svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro senza che il proprio trattamento pensionistico venga ridotto in misura maggiore rispetto ai lavoratori che, trovandosi in una situazione analoga, cessano il servizio presso il resistente rimanendo tuttavia impiegati come dipendenti pubblici in altra località della Germania.

71. È compito delle autorità nazionali accertare quali siano i diritti comparabili e ricercare, entro i limiti del diritto nazionale, i mezzi che li doteranno delle competenze necessarie per garantire al ricorrente il riconoscimento di tali diritti per i periodi di servizio maturati presso il resistente.

72. Per i motivi discussi in precedenza, suggerisco alla Corte di rispondere alla seconda questione pregiudiziale nel senso che è compito delle autorità nazionali competenti individuare, applicando la rispettiva legge nazionale e sulla base del principio di autonomia procedurale di cui godono gli Stati membri, i mezzi che li dotino del potere di concedere al ricorrente nel procedimento principale un trattamento pensionistico equiparabile a quello di cui avrebbe goduto per il periodo di servizio maturato presso il resistente, se avesse deciso di assumere un impiego presso un altro datore di lavoro pubblico in Germania.

35 — Al riguardo, può essere presa come riferimento, per analogia, la giurisprudenza della Corte nei casi di inadempimento riguardanti le direttive. V., per tutte, la sentenza Commissione/Regno Unito (C-530/11, EU:C:2014:67, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

36 — V. sentenza Factortame e a. (C-213/89, EU:C:1990:257, punto 19 e giurisprudenza ivi citata) o conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Terhoeve (C-18/95 EU:C:1998:177, paragrafo 73).

37 — Sentenza Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

73. In fine, a titolo di postilla, occorre sottolineare che l'analisi compiuta in queste conclusioni riguarda unicamente il diritto di un lavoratore di «uscire» dal mercato del lavoro di uno Stato membro, garantito dall'articolo 45 TFUE. Come osservato in precedenza, il regolamento n. 883/2004 non è applicabile alla fattispecie in esame. Di conseguenza, le conclusioni cui sono pervenuto in questa sede non incidono minimamente sui diritti dei singoli o sugli obblighi degli Stati membri in forza di tale regolamento.

V – Conclusione

74. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo di risolvere nei termini seguenti le questioni sottoposte dal Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf):

«1) L'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che produca una sostanziale riduzione dei diritti alla pensione di un lavoratore in una situazione come quella del ricorrente nel procedimento principale, per effetto della decisione di assumere un impiego in un altro Stato membro.

2. È compito delle autorità nazionali competenti individuare, applicando la rispettiva legge nazionale e sulla base del principio di autonomia procedurale di cui godono gli Stati membri, i mezzi che li dotino del potere di concedere al ricorrente nel procedimento principale un trattamento pensionistico equiparabile a quello di cui avrebbe goduto per il periodo di servizio maturato presso il resistente, se avesse deciso di assumere un impiego presso un altro datore di lavoro pubblico in Germania».