SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

15 marzo 2001 *

Nel procedimento C-444/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dall'Arrondissementsrechtbank te Roermond (Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

R.J. de Laat

e

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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 versione modificata e aggiornata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. A. La Pergola, presidente di sezione, M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann e L. Sevón (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, dalla sig.ra A.I. van der Kris, in qualità di agente;

— per il governo belga, dalla sig.ra A. Snoecx, in qualità di agente;

— per il governo portoghese, dal sig. L.I. Fernandes e dalla sig.ra A.C. Pedroso, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. P.J. Kuijper, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, rappresentato dalla sig.ra M.M.P. Gijzen, in qualità di agente, del governo belga, rappresentato dalla sig.ra A. Snoecx, e della Commissione, rappresentata dal sig. H.M.H. Speyart, in qualità di agente, all'udienza del 5 ottobre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 novembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 3 dicembre 1998, pervenuta alla Corte il 7 dicembre seguente, l'Arrondissementsrechtbank te Roermond (Tribunale di Roermond) ha proposto, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), sei questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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 versione modificata e aggiornata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento»).

2 Le dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra il sig. de Laat e la Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen olandese (Direzione dell'Istituto nazionale di previdenza sociale; in prosieguo: il «LISV») in merito alla concessione di un sussidio di disoccupazione.

Contesto normativo

Normativa comunitaria

3 L'art. 13 del regolamento stabilisce:

«1. Le persone cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro, fatto salvo l'art. 14 quater. Tale legislazione è determinata conformemente 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;

(...)».

4 L'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento recita:

«Il 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».

Legislazioni nazionali

5 Per quanto riguarda la legislazione belga, l'art. 131 bis, n. 1, del regio decreto 25 novembre 1991, recante regolamentazione della disoccupazione (*Moniteur belge* del 31 dicembre 1991, pag. 29888), stabilisce che il lavoratore a tempo parziale con mantenimento dei diritti può beneficiare, durante il periodo in cui è occupato a tempo parziale, di una «prestazione di reddito minimo garantito» se possiede determinati requisiti. Ai sensi dell'art. 29, n. 2, punto 1, dello stesso decreto, si considera lavoratore a tempo parziale con mantenimento dei diritti, in particolare, il lavoratore subordinato che soddisfi tutte le condizioni di ammissibilità e di erogazione necessarie per aver diritto a determinate prestazioni come lavoratore subordinato a tempo pieno nel momento in cui passa al regime di lavoro a tempo parziale.

6 L'art. 27, secondo comma, lett. a), dello stesso decreto specifica che è considerato disoccupato temporaneo il disoccupato vincolato da un contratto di lavoro la cui esecuzione sia temporaneamente sospesa, completamente o parzialmente.

7 Quanto alla legislazione olandese, l'art. 16, n. 1, della Werkloosheidswet (legge sulla disoccupazione; in prosieguo: la «WW») stabilisce che si considera disoccupato il lavoratore che, pur rimanendo disponibile sul mercato del lavoro, abbia perduto almeno cinque ore di lavoro o almeno la metà delle sue ore di lavoro settimanali (settimana di calendario) e abbia subìto una corrispondente perdita di retribuzione. Una simile situazione di disoccupazione dà diritto, in linea di principio, ad una «prestazione calcolata in base allo stipendio».

Fatti della causa principale e questioni pregiudiziali

8 Il sig. de Laat, cittadino olandese, risiede nei Paesi Bassi con la famiglia. Dal 1° dicembre 1994 al 29 novembre 1996 compresi, ha esercitato a tempo pieno l'attività di direttore d'azienda presso l'Amstelstad Belgium a Bree (Belgio). Il 2 dicembre 1996 il sig. de Laat iniziava presso lo stesso datore di lavoro una nuova attività lavorativa subordinata, come pulitore di vetri, in forza di un contratto di lavoro a tempo parziale che prevedeva una settimana lavorativa di 13 ore.

9 Il 30 novembre 1996 il sig. de Laat presentava al LISV una domanda di sussidio ai sensi della WW facendo valere uno status di disoccupato a far data dal 2 dicembre 1996. Con decisione 2 gennaio 1997 il LISV dichiarava che il sig. de Laat non aveva diritto al detto sussidio in quanto, essendo parzialmente disoccupato, egli doveva presentare la domanda nel paese in cui lavorava.

10 Con lettera 5 febbraio 1997 il sig. de Laat proponeva reclamo contro la detta decisione del LISV.

11 Con decisione 23 aprile 1997 il LISV, confermando il rifiuto di concedere un sussidio, dichiarava infondato il reclamo. Contro tale decisione il sig. de Laat proponeva ricorso innanzi all'Arrondissementsrechtbank te Roermond.

12 In Belgio il sig. de Laat aveva presentato domanda per una prestazione detta «di reddito minimo garantito» per il periodo decorrente dal 2 dicembre 1996. Con decisione 7 maggio 1997, tuttavia, l'istituzione competente belga rifiutava di accordargli la detta prestazione in quanto egli non si trovava in una situazione di disoccupazione parziale sia ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub i), del regolamento sia ai sensi della normativa belga. Il sig. de Laat non contestava tale decisione.

13 Secondo l'Arrondissementsrechtbank te Roermond, occorre verificare se il sig. de Laat abbia diritto ad una prestazione in virtù della WW sul fondamento dell'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento. Poiché nutre dubbi sull'intepretazione dei concetti di «disoccupazione completa» e di «disoccupazione parziale» ai sensi della detta disposizione, il giudice nazionale ha sospeso il giudizio e ha proposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia rilevante ai fini della soluzione della questione se un lavoratore frontaliero sia parzialmente disoccupato, con conseguente rinvio, ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub i), del regolamento n. 1408/71, a una prestazione dello Stato membro competente, ovvero sia completamente disoccupato, con conseguente rinvio, ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub ii), del medesimo regolamento, a una prestazione dello Stato membro di residenza, il fatto che il lavoratore interessato debba essere considerato disoccupato parzialmente o, rispettivamente, completamente, sulla base del diritto nazionale dello Stato membro competente o di quello di residenza, ovvero se i concetti di disoccupazione parziale e, rispettivamente, completa debbano essere interpretati secondo criteri uniformi — e comunitari.

2) Qualora risulti determinante la qualificazione secondo la normativa nazionale, quale sia la qualificazione che debba prevalere qualora la valutazione ai

sensi della legislazione dello Stato membro competente e quella ai sensi della legislazione dello Stato membro di residenza portino a risultati diversi.

3) Qualora la qualificazione secondo il diritto nazionale non sia determinante e i concetti di disoccupazione parziale e completa debbano interpretarsi secondo criteri uniformi — e comunitari —, quale sia il criterio applicabile a tal riguardo.

4) Se debba attribuirsi valore decisivo al fatto che sussista o meno un collegamento con il paese di occupazione e, in caso affermativo, quali condizioni debbano essere integrate perché sussista un collegamento siffatto. Se questo sussista qualora:

   a) vi sia una concreta prospettiva di ripresa dell'occupazione da parte del lavoratore presso il precedente datore di lavoro, o

   b) il lavoratore continui a lavorare nello stesso paese, sia pure in misura minore.

5) Se, per meglio intendere il criterio indicato alla terza questione, debba applicarsi un elemento di valutazione più formale come, per esempio, la permanenza o meno di un rapporto di lavoro, secondo l'accezione giuslavoristica.

6) Se, sulla base delle soluzioni date alle questioni sopra formulate, un lavoratore frontaliero che, susseguentemente alle sue dimissioni da un

rapporto di lavoro a tempo pieno, presti la sua attività lavorativa presso il medesimo datore di lavoro sulla base di un rapporto di lavoro a tempo parziale debba essere considerato un lavoratore frontaliero parzialmente disoccupato secondo l'accezione dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub i), del regolamento, ovvero un lavoratore frontaliero completamente disoccupato secondo l'accezione dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub ii), del medesimo regolamento».

Sulla prima e sulla seconda questione pregiudiziale

14 Con la prima questione il giudice di rinvio chiede, in sostanza, se i criteri per stabilire se un lavoratore frontaliero debba essere considerato parzialmente ovvero completamente disoccupato, ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento debbano essere interpretati in modo uniforme e valido a livello comunitario.

15 Il LISV, i governi belga e portoghese e la Commissione ritengono che a tale domanda debba rispondersi affermativamente.

16 Come emerge da una giurisprudenza costante, il regolamento ha essenzialmente lo scopo di garantire l'applicazione, secondo criteri uniformi e comunitari, dei regimi previdenziali riguardanti, in ciascuno Stato membro, i lavoratori che si spostano nell'ambito della comunità (v., in particolare, sentenza 10 gennaio 1980, causa 69/79, Jordens-Vosters, Racc. pag. 75, punto 11).

17 Inoltre, la Corte ha dichiarato che risulta dalle disposizioni del titolo II del regolamento che la legislazione nazionale sulla previdenza sociale da applicarsi a un caso concreto è determinata in funzione dei criteri che si evincono dalle norme del diritto comunitario. Infatti, sebbene spetti alla legislazione di ciascuno Stato

membro determinare i casi in cui sorge il diritto o l'obbligo di iscriversi ad un regime di previdenza sociale o a questo o a quel ramo di tale regime, gli Stati membri non dispongono tuttavia della facoltà di determinare quando debba applicarsi la propria legislazione o quella di un altro Stato membro (sentenza 23 settembre 1982, causa 276/81, Kuijpers, Racc. pag. 3027, punto 14).

18 Si deve quindi rispondere alla prima questione proposta dichiarando che i criteri per stabilire se un lavoratore subordinato frontaliero debba essere considerato parzialmente ovvero completamente disoccupato, ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento devono essere uniformi e validi a livello comunitario. Tale valutazione non può fondarsi sui criteri del diritto nazionale.

19 Tenuto conto della soluzione data alla prima questione, non occorre risolvere la seconda questione.

Sulla terza, quarta, quinta e sesta questione

20 Con la terza, quarta e quinta questione il giudice di rinvio chiede, in sostanza, quali criteri consentano di stabilire, in diritto comunitario, se un lavoratore sia parzialmente o completamente disoccupato ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento.

21 Con la sesta questione il giudice di rinvio chiede se un soggetto che si trovi nella situazione del sig. de Laat debba essere considerato lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub i), del regolamento,

o lavoratore frontaliero in disoccupazione completa ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub ii), del regolamento.

22 Tali questioni debbono essere esaminate congiuntamente.

Osservazioni delle parti

23 In relazione all'interpretazione delle nozioni di disoccupazione parziale e di disoccupazione completa ai sensi del regolamento, il LISV propone di ispirarsi alla giurisprudenza della massima giurisdizione olandese in materia, il Centrale Raad van Beroep. Secondo questa giurisprudenza, vi è disoccupazione completa quando, nel momento in cui si verifica la situazione di disoccupazione, non si può più ritenere che tra il lavoratore subordinato e il datore di lavoro esista un vincolo tale per cui vi sia una concreta prospettiva di ripresa delle attività. Al contrario, quando sussiste un vincolo siffatto tra il lavoratore e il datore di lavoro, ci si troverebbe di fronte ad una situazione di disoccupazione parziale o di disoccupazione accidentale e il lavoratore dovrebbe rivolgersi allo Stato membro competente per ottenere un sussidio di disoccupazione.

24 Il governo belga ritiene che le nozioni di disoccupazione parziale e di disoccupazione accidentale di cui all'art. 71, n. 1, lett. a), sub i), del regolamento comprendano, in larga misura, gli stessi casi contemplati dal diritto belga.

25 Il governo portoghese sottolinea l'importanza della conservazione di un rapporto di lavoro nello Stato membro in cui il lavoratore aveva un'occupazione a tempo pieno. Il governo portoghese sostiene che un lavoratore frontaliero che, dalla fine di un contratto di lavoro a tempo pieno che lo vincola ad un determinato datore di lavoro, cominci a lavorare a tempo parziale presso lo stesso datore di lavoro deve essere considerato un lavoratore frontaliero in disoccupazione parziale ai sensi dell'art. 71, n. 1, lett. a), sub i), del regolamento.

26 La Commissione ricorda che l'art. 13, n. 1, del regolamento fissa il principio secondo cui le persone alle quali è applicabile il regolamento sono soggette alla legislazione in materia di previdenza sociale di un solo Stato membro. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, il regolamento dovrebbe essere interpretato in modo da evitare non solo un conflitto positivo, ma anche un conflitto negativo tra i regimi di previdenza sociale degli Stati membri.

27 Il secondo principio da prendere in considerazione, enunciato all'art. 13, n. 2, lett. a). del regolamento, sarebbe quello della lex loci laboris, cioè l'assoggettamento del lavoratore al regime di previdenza sociale dello Stato membro in cui egli lavora.

28 Quanto all'art. 71 del regolamento, che contiene un'eccezione al principio della lex loci laboris, il legislatore comunitario sarebbe partito dall'idea per cui un lavoratore frontaliero, una volta divenuto disoccupato, possa ottenere la migliore assistenza e percepire più facilmente le prestazioni cui ha diritto dall'istituzione competente del suo paese di residenza.

29 Se, invece, i legami col paese del luogo di lavoro non sono completamente interrotti, in particolare perché l'interessato vi lavora ancora, seppur a tempo parziale, la logica dell'eccezione al principio della lex loci laboris non funzionerebbe e tale principio prevarrebbe nuovamente.

30 Secondo la Commissione, un lavoratore frontaliero è quindi in disoccupazione parziale quando conserva un'occupazione a tempo parziale nel territorio del paese del luogo di lavoro, cosicché egli rimane soggetto al regime di previdenza sociale di questo paese in virtù dell'art. 13, n. 2, lett. a), del regolamento. Al

contrario, sarebbe lavoratore frontaliero completamente disoccupato colui che abbia perduto ogni vincolo di lavoro e di previdenza sociale con il paese in cui lavorava.

Giudizio della Corte

31 Innanzi tutto, si deve ricordare che le disposizioni del titolo II del regolamento, alle quali appartiene l'art. 13, costituiscono, secondo una giurisprudenza costante della Corte, un sistema completo ed uniforme di norme di conflitto volto a far sì che i lavoratori che si spostano all'interno della Comunità siano soggetti al regime previdenziale di un solo Stato membro, in modo da evitare l'applicazione cumulativa di normative nazionali e le complicazioni che possono derivarne (v., in particolare, sentenze 10 febbraio 2000, causa C-202/97, FTS, Racc. pag. I-883, punto 20, e 9 novembre 2000, causa C-404/98, Plum, Racc. pag. I-9379, punto 18).

32 Si deve altresì ricordare che, come la Corte ha già dichiarato (sentenze 15 dicembre 1976, causa 39/76, Mouthaan, Racc. pag. 1901, punto 13; 27 maggio 1982, causa 227/81, Aubin, Racc. pag. 1991, punto 12, e 12 giugno 1986, causa 1/85, Miethe, Racc. pag. 1837, punto 16), le disposizioni dell'art. 71 del regolamento mirano a garantire al lavoratore migrante le prestazioni di disoccupazione alle condizioni più favorevoli alla ricerca di una nuova occupazione.

33 Da questo punto di vista si deve ammettere che l'art. 71, n. 1, lett. a), sub ii), stabilendo il principio secondo cui in caso di disoccupazione completa il lavoratore frontaliero che risponda alla definizione di cui all'art. 1, lett. b), del regolamento fruisce esclusivamente delle prestazioni dello Stato di residenza,

presuppone implicitamente che detto lavoratore fruisca in questo Stato delle condizioni più favorevoli alla ricerca di una nuova occupazione (sentenza Miethe, già citata, punto 17).

34 Invece, l'obiettivo di tutela del lavoratore, perseguito dall'art. 71 del regolamento, non sarebbe raggiunto se il lavoratore, 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.

35 In particolare, l'istituzione del paese di residenza, rispetto all'istituzione dello Stato membro competente, 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.

36 Solo quando il lavoratore non ha più alcun legame con lo Stato membro competente e si trova in uno stato di disoccupazione completa deve rivolgersi all'istituzione del suo luogo di residenza per essere aiutato nella ricerca di un impiego.

37 Si deve pertanto rispondere alla quarta, quinta e sesta questione dichiarando che un lavoratore che resti occupato, in uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio egli risiede, presso la stessa impresa, ma a tempo parziale, restando contemporaneamente candidato ad un lavoro a tempo pieno, si trova in una situazione di disoccupazione parziale e le prestazioni sono erogate dall'istituzione competente di tale Stato. Al contrario, se un lavoratore frontaliero non ha più alcun legame con il detto Stato e si trova in una situazione di disoccupazione

completa, le prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a carico della stessa. Spetta al giudice nazionale stabilire sulla base di questi criteri, nel caso di specie di cui esso è investito, la categoria cui appartiene il lavoratore.

Sulle spese

38 Le spese sostenute dai governi belga e portoghese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dall'Arrondissementsrechtbank te Roermond con ordinanza 3 dicembre 1998, dichiara:

1) **I criteri per stabilire se un lavoratore subordinato frontaliero debba essere considerato parzialmente ovvero completamente disoccupato, ai sensi**

dell'art. 71, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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 versione modificata e aggiornata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001, devono essere uniformi e validi a livello comunitario. Tale valutazione non può fondarsi sui criteri del diritto nazionale.

2) Un lavoratore che resti occupato, in uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio egli risiede, presso la stessa impresa, ma a tempo parziale, restando contemporaneamente candidato ad un lavoro a tempo pieno, si trova in una situazione di disoccupazione parziale e le prestazioni sono erogate dall'istituzione competente di tale Stato. Al contrario, se un lavoratore frontaliero non ha più alcun legame con il detto Stato e si trova in una situazione di disoccupazione completa, le prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a carico della stessa. Spetta al giudice nazionale stabilire sulla base di questi criteri, nel caso di specie di cui esso è investito, la categoria cui appartiene il lavoratore.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 marzo 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola