Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate il 16 ottobre 2014[1]

Causa C-647/13

Office national de l'emploi
contro
Marie-Rose Melchior

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour du travail de Bruxelles (Belgio)]

«Accesso alle 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 — Equiparazione del periodo di disoccupazione nelle istituzioni europee a un periodo di lavoro — Principio di leale cooperazione»

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale oggetto della presente causa 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»). Essa è stata presentata nell'ambito di una controversia che contrappone la sig.ra Melchior all'Office national de l'emploi (in prosieguo: l'«ONEM») in relazione al rifiuto da parte di quest'ultimo di concederle la fruizione di indennità di disoccupazione.

I – **Contesto normativo**

A – *Il diritto dell'Unione*

2. A norma dell'articolo 96, paragrafo 1, del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (in prosieguo: il «RAA»), l'ex agente contrattuale, che si trovi senza impiego dopo la cessazione dal servizio presso un'istituzione dell'Unione, beneficia, a talune condizioni, di un'indennità mensile di disoccupazione. Il secondo comma dello stesso paragrafo prevede che, qualora possa aver diritto ad un'indennità di disoccupazione in forza di un regime nazionale, l'ex agente contrattuale è tenuto a farne la dichiarazione presso l'istituzione a cui apparteneva. In tal caso, l'importo dell'indennità è dedotto da quello versato dall'Unione.

3. Conformemente al paragrafo 2 dello stesso articolo, per beneficiare di detta indennità, l'ex agente contrattuale è tenuto, tra l'altro, a iscriversi come disoccupato presso i servizi di collocamento competenti dello Stato membro dove stabilisce la sua residenza e deve ottemperare agli obblighi previsti dalla legislazione di tale Stato membro che incombono al titolare delle prestazioni di disoccupazione a norma di detta legislazione. Il paragrafo 4 precisa che l'indennità viene corrisposta a decorrere dal giorno della cessazione dal servizio, per un periodo massimo di 36 mesi e comunque non superiore ad un terzo della durata effettiva del servizio prestato. Il versamento può essere interrotto se

1 — Lingua originale: il francese.

durante questo periodo l'ex agente contrattuale cessa di soddisfare le condizioni previste ai paragrafi 1 e 2. L'indennità è nuovamente corrisposta se, prima del termine di tale periodo, l'ex agente contrattuale soddisfa nuovamente dette condizioni senza aver acquisito il diritto ad un'indennità di disoccupazione nazionale.

4. Ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 7, l'agente contrattuale contribuisce per un terzo al finanziamento del regime di assicurazione contro la disoccupazione. Detto contributo, dedotto mensilmente dallo stipendio dell'interessato, è versato, insieme ai due terzi a carico dell'istituzione, su un Fondo speciale per la disoccupazione comune a tutte le istituzioni e gestito dalla Commissione europea.

5. Conformemente al paragrafo 9 dello stesso articolo, «[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».

B – *Il diritto nazionale*

6. 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.

7. 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:

(…)

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

(...)».

8. L'articolo 37, paragrafo 2, primo comma, del regio decreto così recita:

«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».

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.

II – **I fatti all'origine della controversia e la questione pregiudiziale**

9. Dalla decisione di rinvio emerge che 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 a Bruxelles, dal 1º marzo 2005 al 29 febbraio 2008, in qualità di agente contrattuale.

10. Con decisione del 5 marzo 2008 l'ONEM le ha negato l'indennità di disoccupazione richiesta il 1º marzo 2008, con la motivazione che ella non dimostrava di aver prestato 624 giornate lavorative nel corso dei 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. Esso ha cionondimeno prolungato il periodo di riferimento fino a concorrenza della durata di tale periodo.

11. Dopo aver ottenuto la fruizione dell'indennità di disoccupazione prevista dal RAA per una durata di 12 mesi a decorrere dal 1º marzo 2008 e avere svolto varie attività lavorative in Belgio tra il 20 agosto 2008 e il 13 luglio 2009, il 14 luglio 2009 la sig.ra Melchior ha presentato una nuova domanda di indennità di disoccupazione che è stata respinta dall'ONEM il 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 13 luglio 2009. Nell'ambito del suo calcolo, l'ONEM si è rifiutato, da un lato, di tenere conto del periodo di attività al servizio della Commissione e, dall'altro, di equiparare, in base all'articolo 38, paragrafo 1, punto 1º, lettera a), del regio decreto, il periodo di disoccupazione indennizzato a norma del 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) che, con sentenza del 14 febbraio 2012, ha annullato detta decisione, ha riconosciuto all'interessata il diritto alla fruizione dell'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, cui chiede di riformare detta sentenza e di ripristinare la decisione del 26 agosto 2009. Poiché nutre dubbi in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione degli articoli 37 e 38, paragrafo 1, punto 1º, lettera a), del regio decreto, detto giudice 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».

III – **Analisi**

A – *Osservazioni preliminari*

14. In via preliminare, occorre, da un lato, verificare se la situazione della ricorrente ricada nell'ambito di applicazione delle disposizioni di diritto primario o derivato in materia di libera circolazione dei lavoratori e, dall'altro, prendere posizione sugli argomenti dedotti dalla Commissione nelle sue osservazioni, basati sulla natura regolamentare del RAA e sulla sua applicazione diretta ai fatti del procedimento principale.

1. Sull'applicazione del diritto primario o del diritto derivato in materia di libera circolazione dei lavoratori alla situazione della ricorrente nel procedimento principale

15. Secondo una giurisprudenza consolidata, un funzionario dell'Unione europea - al quale deve essere equiparato un agente contrattuale soggetto all'applicazione del RAA - riveste la qualità di lavoratore ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE a condizione che abbia esercitato il proprio diritto alla libera circolazione [2]. A tal proposito, la Corte ha precisato che il periodo di attività presso un servizio pubblico internazionale, quale quello dell'Unione europea, non può essere equiparato ad un periodo di attività presso un servizio pubblico di un altro Stato membro e, pertanto, non può essere idoneo a instaurare, di per sé, un nesso con una delle situazioni contemplate in detta disposizione del Trattato [3].

16. Nel caso di specie, è pacifico che la sig.ra Melchior ha sempre risieduto e lavorato in Belgio, inizialmente per imprese private, successivamente per la Commissione e, infine, nuovamente nel settore privato. Come ammette lei stessa, nel corso della sua vita professionale non ha mai acquisito la qualifica di lavoratore migrante. Pertanto, la sua situazione, che rimane meramente interna, non ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE [4].

17. Peraltro, come correttamente osservato dal giudice del rinvio, la situazione della sig.ra Melchior nel corso del periodo in cui ha lavorato al servizio della Commissione non ricade neppure nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 [5], adottato in base all'articolo 42 CE (divenuto articolo 48 TFUE) e volto a coordinare le legislazioni degli Stati membri nel settore della sicurezza sociale, al fine di attuare la libera circolazione dei lavoratori. Infatti, la Corte ha precisato, a tal proposito, che «i dipendenti [dell'Unione] non possono essere considerati lavoratori ai sensi del regolamento n. 1408/71, non essendo soggetti ad una normativa nazionale previdenziale, come richiesto dall'art. 2, n. 1, del detto regolamento, che definisce l'ambito di applicazione personale di quest'ultimo» [6].

18. Ciò detto, occorre prendere posizione sugli argomenti dedotti dalla Commissione e basati sulla natura regolamentare del RAA e sulla sua applicazione diretta ai fatti del procedimento principale.

2 — V., segnatamente, sentenze Echternach e Moritz (389/87 e 390/87, EU:C:1989:130, punto 11); Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, punto 20) e Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punto 42).

3 — V. sentenza My (C-293/03, EU:C:2004:821, punto 42).

4 — Sentenza Uecker e Jacquet (C-64/96 e C-65/96, EU:C:1997:285, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

5 — Regolamento 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). Tale regolamento è stato abrogato e sostituito dal 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).

6 — V. sentenze Ferlini (EU:C:2000:530, punto 41) e My (EU:C:2004:821, punto 35) nonché ordinanza Ricci e Pisaneschi (C-286/09 e C-287/09, EU:C:2010:420, punto 26).

2. Sulla natura regolamentare del RAA e sulla sua applicazione diretta nella controversia di cui al procedimento principale

19. Nelle sue osservazioni, la Commissione evidenzia che il RAA è stato adottato con un regolamento del Consiglio che, ai sensi dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Secondo la Commissione, la situazione della ricorrente rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 96 del RAA, che sancisce il diritto all'indennità di disoccupazione per gli ex agenti contrattuali e qualifica detta indennità come complementare rispetto a quella eventualmente prevista dalla legislazione nazionale. Tale natura complementare, che vincola le autorità nazionali come l'ONEM, osterebbe a che i periodi di lavoro espletati all'interno di un'istituzione dell'Unione non siano presi in considerazione per stabilire se un ex agente contrattuale possa beneficiare di un'indennità di disoccupazione nazionale.

20. Certamente, è incontestabile che il regolamento (CEE) n. 259/68 [7], che definisce lo Statuto dei funzionari dell'Unione (in prosieguo: lo «Statuto dei funzionari») e il RAA, sia – come del resto dichiara esplicitamente il suo articolo 11 – «obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». Come affermato a più riprese dalla Corte, il regolamento in parola vincola gli Stati membri «in tutti i casi in cui è necessaria la loro collaborazione per l'attuazione di detto provvedimento» [8]. Peraltro, come correttamente ricordato dalla Commissione, nella sentenza Kristiansen (EU:C:2003:652), la Corte ha dichiarato che l'indennità di disoccupazione prevista all'articolo 28 bis del RAA, il quale ha lo stesso tenore dell'articolo 96 ma riguarda gli agenti temporanei, ha natura complementare rispetto a quella prevista dalla legislazione nazionale e che tale natura, poiché si fonda su una disposizione regolamentare, vincola gli Stati membri e non può essere posta in non cale da leggi nazionali [9].

21. Nondimeno, la tesi della Commissione, secondo cui l'obbligo dell'ONEM di prendere in considerazione i periodi che la ricorrente nel procedimento principale ha trascorso al servizio della Commissione al fine di stabilire se abbia diritto alle indennità nazionali deriverebbe dal carattere complementare dell'indennità di disoccupazione prevista dal RAA e dalla natura regolamentare di quest'ultimo, non mi convince per le ragioni che mi accingo ad illustrare.

22. In primo luogo, secondo una costante giurisprudenza il diritto dell'Unione non pregiudica la competenza degli Stati membri ad organizzare i propri sistemi previdenziali. Sebbene sia vero che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione [10], resta il fatto che, in mancanza di un'armonizzazione a livello dell'Unione, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro determinare, da un lato, le condizioni del diritto o dell'obbligo di iscriversi a un regime di previdenza sociale e, dall'altro, le condizioni cui è subordinato il diritto a prestazioni [11].

23. In secondo luogo, soltanto qualora *possa aver diritto ad un'indennità di disoccupazione in forza di un regime nazionale* l'ex agente contrattuale è tenuto a farne domanda ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 1, secondo comma, del RAA e l'importo di tale indennità è dedotto da quello contemplato al paragrafo 3 dello stesso articolo. In altri termini, l'indennità di disoccupazione a carico dell'Unione acquista carattere complementare soltanto *se, e nella misura in cui*, l'ex agente contrattuale ha altresì diritto a un'indennità di disoccupazione nazionale.

7 — Regolamento 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).

8 — V., in particolare, sentenze Commissione/Belgio (186/85, EU:C:1987:208, punto 21) e Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punto 32).

9 — Punto 34. La Corte si era espressa nello stesso senso riguardo agli assegni familiari previsti all'articolo 67, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari, nella sentenza Commissione/Belgio (EU:C:1987:208).

10 — V., segnatamente, sentenza Commissione/Portogallo (C-255/09, EU:C:2011:695, punti da 47 a 49 e giurisprudenza ivi citata).

11 — V., inter alia, sentenza Kristiansen (EU:C:2003:652, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

24. In terzo luogo, all'ex agente contrattuale che soddisfa i requisiti enunciati all'articolo 96, paragrafo 1, primo comma, del RAA tale disposizione riconosce il diritto a percepire un'indennità di disoccupazione la cui esistenza non dipende dalla circostanza che ad egli si applichi altresì un regime nazionale di assicurazione contro la disoccupazione e che lo stesso soddisfi i requisiti per la concessione di indennità a norma di tale regime. Ne consegue che, sebbene possa avere natura complementare in quanto viene ad aggiungersi alle eventuali prestazioni fornite da un regime nazionale completandole, l'indennità di disoccupazione prevista all'articolo 96 del RAA non si fonda sulla concessione di tali prestazioni. Esiste, pertanto, un'autonomia di principio tra il regime di assicurazione contro la disoccupazione previsto dal RAA e quelli organizzati dagli Stati membri.

25. In quarto luogo, l'articolo 96, paragrafo 1, secondo comma, del RAA contiene una disposizione speciale che mira a disciplinare il rapporto tra le prestazioni di disoccupazione statutarie e quelle previste dai regimi nazionali qualora l'ex agente contrattuale abbia diritto a percepire sia le une che le altre [12]. La disposizione in parola soddisfa un duplice scopo. Da un lato, funziona quale norma anticumulo che opera a favore dell'Unione, in quanto prevede che, qualora l'ex agente contrattuale rispetti anche i requisiti per ottenere le indennità nazionali, queste ultime siano dedotte dagli importi a carico dell'Unione, con una conseguente riduzione dell'onere finanziario gravante su di essa [13]. Dall'altro, detta disposizione consente di assicurare la parità di trattamento tra agenti contrattuali che lavorano al servizio di istituzioni stabilite in diversi Stati membri, garantendo loro indennità di disoccupazione dello stesso importo (minimo) indipendentemente dalle normative sull'assicurazione contro la disoccupazione alle quali sono eventualmente soggetti a livello nazionale [14].

26. Dalle precedenti considerazioni risulta che, alla luce sia del suo testo che della sua ratio, l'articolo 96, paragrafo 1, secondo comma, del RAA, in linea di principio, non è preposto a limitare il margine di discrezionalità di cui beneficiano gli Stati membri nell'esercizio della competenza riconosciuta loro per la fissazione delle condizioni che danno diritto alle prestazioni dei loro regimi di assicurazione contro la disoccupazione. Infatti, esso esige soltanto gli adattamenti di tali regimi che si rendono necessari per rispettare la natura complementare dell'indennità statutaria qualora questa concorra con le prestazioni concesse da detti regimi.

27. Tale conclusione non è rimessa in discussione dalla giurisprudenza citata dalla Commissione a sostegno dei propri argomenti. Infatti, sia nella causa Commissione/Belgio (EU:C:1987:208) che nella causa Kristiansen (EU:C:2003:652), la Corte ha affermato il carattere obbligatorio delle disposizioni statutarie che sanciscono la complementarità di indennità comunitarie rispetto a quelle della medesima natura a carico di regimi nazionali riguardo a normative nazionali che infirmavano lo stesso principio di tale complementarità. Nel primo caso, si trattava di una modifica legislativa introdotta dal Regno del Belgio nel 1982, la quale prevedeva che l'importo delle prestazioni familiari fosse ridotto dell'importo delle prestazioni della stessa natura dovuto, tra l'altro, in forza delle norme applicabili al personale di un'istituzione di diritto internazionale, anche se, in virtù di tali norme, la concessione di dette prestazioni fosse dichiarata complementare rispetto alle prestazioni familiari nazionali. Il secondo caso, per contro, riguardava l'applicazione di una norma anticumulo che disciplinava la concessione delle indennità di disoccupazione belghe, secondo la quale queste ultime non erano dovute se il lavoratore percepiva una remunerazione, nozione che comprendeva in particolare le indennità per la cessazione del rapporto di lavoro e che poteva includere altresì l'indennità di disoccupazione prevista dal RAA. Peraltro, è interessante notare che, nel procedimento principale che ha dato luogo alla sentenza Kristiansen (EU:C:2003:652), le autorità belghe avevano applicato la stessa disposizione messa in discussione nella domanda di pronuncia pregiudiziale all'origine della presente causa, rifiutando di conteggiare le prestazioni compiute dalla sig.ra Kristiansen in qualità di impiegata della Commissione,

12 — V., per analogia, in materia di assegni familiari, sentenza Commissione/Belgio (EU:C:1987:208, punto 22).

13 — Ibidem, punto 23.

14 — Ibidem.

al fine di riconoscerle il diritto all'indennità di disoccupazione nazionale [15]. Sebbene sia vero che la questione pregiudiziale verteva soltanto sull'applicazione della citata norma anticumulo, si deve rilevare che né la Corte né l'avvocato generale Alber [16] né la Commissione nelle sue osservazioni hanno messo in discussione, neppure in via incidentale, la compatibilità di detto rifiuto con l'articolo 28 bis, paragrafo 1, secondo comma, del RAA, che sancisce la natura complementare delle indennità di disoccupazione comunitarie versate agli ex agenti temporanei, la cui obbligatorietà è stata tuttavia affermata con fermezza.

28. Nel caso di specie, a differenza delle cause Commissione/Belgio (EU:C:1987:208) e Kristiansen (EU:C:2003:652), la norma che esclude i periodi di occupazione presso un'istituzione dell'Unione dal calcolo delle giornate lavorative richieste per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione nazionale non rimette in discussione il carattere complementare dell'indennità prevista dal RAA.

29. Certamente, si potrebbe obiettare che il carattere complementare dell'indennità statutaria mal si concilia con una rigida applicazione del principio contributivo, auspicata dal governo belga, che escluda la presa in considerazione di periodi di lavoro che non hanno dato luogo a contributi alla previdenza sociale belga. Una siffatta esclusione, infatti, in concreto può condurre al risultato per cui all'ex agente contrattuale non sarà corrisposta nessuna indennità nazionale e, pertanto, egli resterà interamente a carico del regime statutario. Tuttavia, quando tale risultato è soltanto la conseguenza dell'applicazione delle condizioni obiettive alle quali è soggetto il diritto all'indennità di disoccupazione nazionale, a mio avviso non è possibile contestare allo Stato membro interessato una violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 96, paragrafo 1, primo comma, del RAA, tra cui non compaiono né quello di prevedere un regime di assicurazione contro la disoccupazione né quello di predisporre detto regime in modo che sia in ogni caso presa in carico la situazione di un ex agente contrattuale all'interno di un'istituzione dell'Unione.

30. In quinto luogo, rilevo che, anche prescindendo dalle condizioni relative alla concessione dell'indennità di disoccupazione belga e dall'applicazione fattane da parte dell'ONEM, la situazione della ricorrente nel procedimento principale, come descritta nell'ordinanza di rinvio, *non dà luogo a un'applicazione congiunta* del regime statutario e del regime nazionale di assicurazione contro la disoccupazione, cosicché la norma speciale anticumulo prevista all'articolo 96, paragrafo 1, secondo comma, del RAA non può comunque trovare applicazione nel caso di specie. Infatti, dal fascicolo risulta che, dopo aver cessato le proprie funzioni presso la Commissione, la sig.ra Melchior ha percepito l'indennità di disoccupazione ai sensi dell'articolo 96 del RAA per un periodo di dodici mesi a decorrere dal 1º marzo 2008. Orbene, a norma dell'articolo 96, paragrafo 4, del RAA, tale indennità viene corrisposta all'ex agente contrattuale a decorrere dal giorno della cessazione dal servizio, per un periodo massimo di trentasei mesi e comunque *non superiore ad un terzo della durata effettiva del servizio prestato*. Ne consegue che, nel momento in cui ha presentato all'ONEM la domanda di indennità nazionale all'origine della controversia di cui al procedimento principale, il 14 luglio 2009, la sig.ra Melchior, che ha lavorato presso la Commissione per un periodo di tre anni, aveva già fruito dell'intera copertura offerta dal regime statutario. Alla luce di tali circostanze, nel caso di specie non può imputarsi all'ONEM di non aver rispettato il carattere complementare dell'indennità prevista dal RAA.

31. Alla luce delle suesposte considerazioni, sono del parere che un eventuale obbligo gravante sulle autorità belghe di tener conto del periodo durante il quale la ricorrente nel procedimento principale ha lavorato al servizio della Commissione ai fini del calcolo delle giornate lavorative necessarie per il riconoscimento del diritto alle indennità di disoccupazione nazionali non possa fondarsi sull'articolo 96, paragrafo 1, primo comma, del RAA.

15 — Tali autorità avevano tuttavia ritenuto che il periodo compiuto dalla sig.ra Kristiansen al servizio della Commissione dovesse essere neutralizzato per determinare il periodo di riferimento.

16 — Conclusioni dell'avvocato generale Alber nella causa Kristiansen (EU:C:2002:141).

32. Ciò premesso, un siffatto obbligo potrebbe derivare da altri principi applicabili in materia, ipotesi che esaminerò nel prosieguo delle presenti conclusioni.

B – *Sulla questione pregiudiziale*

1. Sul principio di leale cooperazione

33. Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio intende sapere innanzitutto se il principio di leale cooperazione [17] osti a che uno Stato membro, per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione nazionale, rifiuti, da un lato, di tener conto dei periodi di lavoro svolti in qualità di agente contrattuale al servizio di un'istituzione dell'Unione e, dall'altro, di equiparare ai giorni di lavoro i giorni di disoccupazione indennizzati nell'ambito del RAA, come previsto per i giorni di disoccupazione indennizzati in conformità alla normativa nazionale.

34. Detto giudice osserva che una risposta affermativa potrebbe essere dedotta dalla giurisprudenza della Corte sulla trasferibilità dei diritti alla pensione di un lavoratore che ha lavorato contemporaneamente al servizio di un datore di lavoro privato e di un'istituzione dell'Unione. Esso ricorda che la Corte ha considerato a più riprese che la normativa belga non garantiva in modo adeguato tale trasferibilità, in violazione, tra l'altro, degli obblighi gravanti sugli Stati membri in forza del principio di leale cooperazione. Il giudice del rinvio si riferisce, in particolare, alle sentenze Commissione/Belgio [18] e My [19].

35. Nella prima di queste sentenze, la Corte ha dichiarato che il Regno del Belgio era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato omettendo di stabilire le modalità di trasferimento dei diritti maturati nel regime pensionistico belga al regime pensionistico comunitario, conformemente a quanto previsto all'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari [20]. Nella seconda sentenza, per contro, adita in via pregiudiziale dal Tribunal du travail de Bruxelles, essa ha dichiarato che l'articolo 10 CE, in combinato disposto con lo Statuto dei funzionari, ostava ad una normativa nazionale che non consentisse di tenere conto degli anni di servizio prestati presso un'istituzione comunitaria ai fini del riconoscimento del diritto ad una pensione anticipata di vecchiaia in base al regime nazionale.

36. L'ONEM, nel procedimento principale, e il governo belga, nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte, ritengono che tale giurisprudenza non possa essere trasposta al regime dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il governo belga evidenzia, in particolare, che il ricorrente nella sentenza My (EU:C:2004:821) aveva maturato diritti alla pensione sia nel sistema belga che nel sistema dell'Unione, mentre, nel caso di specie, la sig.ra Melchior non ha mai maturato diritti all'indennità di disoccupazione nel regime belga. Esso afferma inoltre che, nella stessa sentenza, la Corte basa il proprio ragionamento su una disposizione specifica, l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari, che prevede esplicitamente il trasferimento di eventuali diritti maturati in base al regime dell'Unione nel regime nazionale e che in materia di assicurazione contro la disoccupazione non sarebbe prevista alcuna disposizione analoga.

37. Tali argomenti, a mio avviso, non sono convincenti.

17 — Il giudice del rinvio menziona altresì l'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Tuttavia, il Trattato di Lisbona non era ancora entrato in vigore alla data della decisione controversa nel procedimento principale, il 26 agosto 2009. Per questa ragione, nel prosieguo delle presenti conclusioni non farò riferimento a tale disposizione, bensì all'articolo 10 CE.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — La stessa violazione è stata rilevata nei confronti del Regno di Spagna nella sentenza Commissione/Spagna (C-52/96, EU:C:1997:382).

38. Da un lato, sebbene sia vero che, nella sentenza Commissione/Belgio (EU:C:1981:237), si contestava allo Stato membro in questione di rendere impossibile, a causa della sua omissione, l'attuazione di una specifica disposizione dello Statuto dei funzionari – nella fattispecie l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII di tale Statuto – la Corte ha riconosciuto, in modo più generale, che viene meno agli obblighi ad esso imposti in forza del principio di leale cooperazione, all'epoca sancito all'articolo 5 del Trattato CEE, lo Stato membro che si astiene dall'adottare tutti i provvedimenti richiesti a livello nazionale da una disposizione dello Statuto dei funzionari [21] o, ancora, *impedisce la realizzazione degli obiettivi da questo perseguiti* [22].

39. Dall'altro lato, a mio avviso, il governo belga procede a un'errata lettura della sentenza My (EU:C:2004:821).

40. In primo luogo, contrariamente a quanto asserito da tale governo, la questione affrontata dalla Corte nella sentenza My (EU:C:2004:821) non differisce in modo sostanziale da quella che viene in rilievo nel caso di specie. Infatti, sia la sig.ra Melchior che il sig. My sono stati affiliati a un *regime contributivo previdenziale* belga prima di lavorare presso un'istituzione dell'Unione. Esattamente come la sig.ra Melchior, il sig. My cercava di *far riconoscere i periodi di lavoro* svolti al servizio dell'Unione per ottenere il riconoscimento del *diritto a una prestazione prevista nell'ambito del regime previdenziale cui era stato affiliato*, nella fattispecie la pensione anticipata di vecchiaia. In entrambi i casi, tale diritto dipendeva dalla circostanza che detti periodi fossero o meno conteggiati nel calcolo dei giorni o degli anni di lavoro richiesti dalla normativa nazionale applicabile per concedere il diritto alla prestazione in questione. La circostanza, evidenziata dal governo belga, che, diversamente dalla sig.ra Melchior, il sig. My avesse maturato diritti alla pensione in base al regime belga è priva di qualsiasi pertinenza, poiché il diritto alla prestazione richiesta era, come nel caso della sig.ra Melchior, subordinato a requisiti che il sig. My soddisfaceva solo a condizione di tener conto degli anni trascorsi al servizio del Consiglio.

41. In secondo luogo, contrariamente a quanto sostiene il governo belga, la sentenza My (EU:C:2004:821) non era fondata su una specifica disposizione dello Statuto dei funzionari, nella fattispecie l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII di tale Statuto.

42. A tal proposito, occorre ricordare che la questione pregiudiziale all'origine della causa che ha dato luogo alla sentenza My (EU:C:2004:821) comprendeva due capi. Da un lato, il Tribunal du travail de Bruxelles dubitava della compatibilità sia della normativa belga che della citata disposizione dello Statuto dei funzionari con il principio della libera circolazione dei lavoratori e con quello di non discriminazione, nonché con i diritti garantiti dal Trattato CE ai cittadini dell'Unione, in quanto tale normativa e la disposizione in parola non garantivano il trasferimento dei diritti alla pensione dal regime comunitario al regime nazionale. Dall'altro, esso esprimeva gli stessi dubbi rispetto alle disposizioni nazionali che non consentivano, ai fini della concessione di una pensione anticipata, di prendere in considerazione i periodi di attività svolti all'interno di un'istituzione comunitaria.

43. Ai punti da 24 a 26 della sentenza in questione, la Corte ha rilevato che il ricorrente nel procedimento principale *non aveva mai chiesto il trasferimento dei diritti alla pensione maturati in base al regime comunitario verso il regime pensionistico belga*, ma unicamente il beneficio di una pensione nazionale anticipata di vecchiaia e che, a tale proposito, contestava il rifiuto dell'Office national des pensions (ONP) di tenere conto dei 27 anni di servizio prestati in qualità di funzionario presso il Consiglio ai fini del calcolo dei 35 anni di carriera richiesti per il riconoscimento del diritto a detta pensione. Essa ne ha tratto la conclusione che la controversia principale verteva solo sulla

21 — V. punto 9 e, nello stesso senso, sentenza Commissione/Spagna (EU:C:1997:382, punto 9).

22 — Nella fattispecie, l'uguaglianza tra i funzionari dell'Unione a prescindere dal loro Stato di origine e l'assunzione del personale meglio qualificato, v. punto 19 della sentenza.

questione se il diritto comunitario imponesse alle autorità belghe di tenere conto sia dei periodi di servizio prestati dal ricorrente nell'ambito del regime pensionistico belga sia di quelli riconosciuti dal regime comunitario e che, pertanto, non occorreva rispondere al primo capo della questione pregiudiziale.

44. Scindendo la questione del trasferimento dei diritti maturati sotto il regime comunitario verso il regime nazionale da quella dell'esistenza in capo alle autorità belghe di un obbligo di tener conto dei periodi di lavoro presso un'istituzione, di fatto la Corte escludeva la pertinenza, almeno diretta, dell'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto ai fini della soluzione della questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio [23]. Sebbene sia vero che, ai punti 44 e 45 della motivazione della sentenza [24], la Corte sembra concentrarsi nuovamente su detta disposizione, in realtà, essa si limita a rinviare all'interpretazione che ne aveva dato nella sua sentenza Commissione/Belgio, interpretazione che utilizza come base del proprio ragionamento nella sentenza My.

45. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il governo belga, tale ragionamento non si fonda sull'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari, ma piuttosto sulla ratio ad esso sottesa, che la Corte ha inteso generalizzare e far assurgere a criterio sulla base del quale valutare la situazione dei lavoratori che ricadono contemporaneamente nell'ambito di applicazione del regime previdenziale di uno Stato membro e di quello previsto dallo Statuto dei funzionari. Tale operazione, a mio avviso, emerge chiaramente dall'articolazione dei punti 44, 45 e 46 della sentenza My (EU:C:2004:821). Dopo aver ricordato ai punti 44 e 45 che, nella sua sentenza Commissione/Belgio (EU:C:1981:237), aveva dichiarato che l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari mirava ad agevolare il passaggio dagli impieghi nazionali, pubblici o privati, all'amministrazione comunitaria e a garantire in tal modo le maggiori possibilità di scelta di personale qualificato che avesse già un'esperienza professionale, cosicché la sua violazione avrebbe potuto «rendere più difficile l'assunzione, da parte della Comunità, di dipendenti nazionali con una certa anzianità», al punto 46 la Corte rileva che «*tale situazione si presenta anche* quando uno Stato membro rifiuta di tenere conto, ai fini del riconoscimento di un diritto alla pensione anticipata di vecchiaia in forza del suo regime, dei periodi di servizio riconosciuti dal regime pensionistico comunitario».

46. Collocandosi, in tal modo, su un piano che eccede l'ambito dell'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari, la Corte definisce il contenuto di un obbligo degli Stati membri *autonomo* rispetto a quelli derivanti da tale disposizione, di cui precisa i limiti e la portata collegandolo, nel prosieguo della sentenza, al principio di leale cooperazione sancito all'articolo 10 CE. Dunque, dopo aver rilevato al punto 47 «che una normativa nazionale, quale quella in questione nella causa principale, è idonea ad ostacolare e, quindi, a scoraggiare l'esercizio di un'attività professionale nell'ambito di un'istituzione dell'Unione europea», al punto 48 essa conclude che «[c]onseguenze del genere non possono essere ammesse in base all'obbligo di leale cooperazione ed assistenza che incombe agli Stati membri nei confronti della Comunità e che trova la sua espressione nell'obbligo, previsto dall'art. 10 CE, di facilitare quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti» [25].

23 — Peraltro, un siffatto approccio era necessario, poiché l'eventuale obbligo a carico degli Stati membri di modificare le norme applicabili alla concessione delle prestazioni da parte del loro regime previdenziale per consentire di prendere in considerazione i periodi di lavoro svolti al servizio delle istituzioni dell'Unione non poteva essere dedotto dall'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari, così come non può essere dedotto dall'articolo 69 del RAA, come illustrato supra (v. paragrafi da 22 a 29 supra).

24 — Tali punti sono preceduti dal titolo «Sull'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello Statuto e sull'art. 10 CE».

25 — La Corte ha svolto un ragionamento analogo nelle sentenze Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) e Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punti da 38 a 45), in cui ha ricavato dal principio di leale cooperazione, a quell'epoca sancito all'articolo 5 del Trattato CEE, rispettivamente il divieto di assoggettare ad oneri fiscali le indennità percepite a titolo di spese di viaggio e di soggiorno dai membri del Parlamento europeo (il cui trattamento economico, all'epoca dei fatti della controversia di cui al procedimento principale, era disciplinato soltanto dalle legislazioni nazionali), così creando ostacoli finanziari al loro spostamento, e il divieto di riscuotere imposte nazionali sul supplemento europeo degli insegnanti di una scuola europea, posto che tale imposizione poteva arrecare pregiudizio al sistema di finanziamento della Comunità e di ripartizione degli oneri finanziari fra gli Stati membri.

47. Coerentemente con la linea di ragionamento seguita dalla Corte, il dispositivo della sentenza non menziona l'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto dei funzionari, ma fa derivare l'obbligo delle autorità belghe di tener conto degli anni di lavoro prestati dal ricorrente al servizio del Consiglio dall'articolo 10 CE, «*letto in combinato disposto con lo Statuto de[i funzionari*]».

48. Pertanto, al di là delle specificità delle cause che hanno dato luogo alle sentenze Commissione/Belgio (EU:C:1981:237) e My (EU:C:2004:821), in concreto la Corte ha inteso ivi affermare il principio secondo cui non ottempera all'obbligo di facilitare l'adempimento dei propri compiti da parte dell'Unione, in violazione del principio di leale cooperazione in combinato disposto con le disposizioni dello Statuto dei funzionari, lo Stato membro che adotta una normativa che può scoraggiare l'esercizio di un'attività professionale all'interno di un'istituzione dell'Unione. Occorre peraltro evidenziare che, nella sentenza My (EU:C:2004:821), la Corte riconosce implicitamente a tale obbligo la capacità di produrre effetti giuridici diretti nei rapporti tra gli Stati membri e i singoli [26].

49. Benché, fino ad oggi, sia stato affermato solo in cause relative all'ambito delle pensioni [27], teoricamente il principio de quo può essere applicato in qualsiasi situazione in cui la fruizione di diritti e vantaggi sociali che un lavoratore potrebbe pretendere in base alla normativa di uno Stato membro gli sia negata per la sola ragione che parte della sua carriera professionale si è svolta all'interno di istituzioni dell'Unione [28]. Nelle mie conclusioni nella causa Gysen, avevo del resto già considerato la possibilità di applicare la giurisprudenza My (EU:C:2004:821) al di fuori dell'ambito delle pensioni, in particolare in materia di assegni familiari [29], come ricorda correttamente il giudice del rinvio.

50. A questo punto, si tratta dunque di valutare se la normativa in questione nel procedimento principale, come interpretata e applicata dalle autorità belghe, nella parte in cui esclude, in un caso come quello di specie, la presa in considerazione dei periodi di lavoro svolti al servizio delle istituzioni dell'Unione per la concessione del diritto all'indennità di disoccupazione in base al regime nazionale sia

26 — Considerato di per sé, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE (come, precedentemente, gli articoli 5 del Trattato CEE, 5 del Trattato CE e 10 CE) presenta una formulazione decisamente troppo generica per poter essere invocata dinanzi ai giudici nazionali (in tal senso, v., ad esempio, sentenza Hurd, EU:C:1986:2, ove era in questione l'obbligo, derivante dall'articolo 5 del Trattato CEE, di non compromettere, attraverso misure unilaterali, il sistema di finanziamento della Comunità e di ripartizione degli oneri finanziari fra gli Stati membri, obbligo che il Regno Unito aveva violato riscuotendo imposte nazionali sul supplemento europeo degli insegnanti di una scuola europea; v., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Slynn nella causa Hurd, EU:C:1985:222, paragrafo 30). Sembra tuttavia che accada altrimenti quando la disposizione in parola viene applicata unitamente ad altre disposizioni del diritto dell'Unione, direttamente applicabili (v., ad esempio, sentenza Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, punti da 41 a 45) o quando essa viene letta nel contesto di norme che si ricavano dal sistema generale del Trattato o da un atto dell'Unione, come nella sentenza My (EU:C:2004:821), le quali consentono di definire con sufficiente precisione il contenuto dell'obbligo enunciato da detta disposizione e di affermarne il carattere incondizionato (v., altresì, sentenza Bruce of Donington, EU:C:1981:194, punti da 14 a 20, ove il fatto di assoggettare ad oneri fiscali le indennità percepite a titolo di spese di viaggio e di soggiorno dai membri del Parlamento europeo, il cui trattamento economico, all'epoca dei fatti della controversia di cui al procedimento principale, era disciplinato soltanto dalle legislazioni nazionali, è stato considerato dalla Corte di intralcio per il funzionamento interno del Parlamento, mediante la creazione di ostacoli finanziari allo spostamento dei suoi membri, e in contrasto con l'articolo 5 del Trattato CEE, in particolare in combinato disposto con l'articolo 8 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità).

27 — Esso è stato confermato in particolare nell'ordinanza Ricci e Pisaneschi (C-286/09 e C-287/09, EU:C:2010:420), in cui veniva in rilievo un diritto alla pensione di vecchiaia ordinaria. V., altresì, il riferimento all'articolo 4, paragrafo 3, TUE nella sentenza Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, punti 36 e 37). Per contro, diversamente da quanto sembra affermare il giudice del rinvio e come invece correttamente evidenziato dal governo belga, nelle sentenze Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) e Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106) la situazione dei ricorrenti nel procedimento principale, ai quali le autorità svedesi avevano negato, ai fini del calcolo degli assegni parentali, il conteggio dei periodi durante i quali erano stati soggetti al regime comune di assicurazione malattia conformemente alle norme dello Statuto dei funzionari, è stata analizzata dalla Corte solo dal punto di vista della libera circolazione dei lavoratori, posto che il punto 47 della sentenza My (EU:C:2004:821) è stato ivi citato solo per rilevare l'effetto dissuasivo rispetto all'esercizio di detta libertà prodotto dalla normativa in questione.

28 — Al di fuori dell'ambito della politica sociale, un ragionamento analogo era stato seguito dalla Corte in una sentenza antecedente alla sentenza My (EU:C:2004:821), in cui era in questione un vantaggio fiscale di cui non potevano beneficiare gli agenti e i funzionari comunitari. In tal caso, la Corte aveva escluso che la perdita di tale vantaggio potesse dissuadere dall'entrare al servizio delle istituzioni comunitarie o dal continuare tale servizio e, dunque, ostacolare il funzionamento di dette istituzioni, v. sentenza Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, punto 16).

29 — V. le mie conclusioni Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, paragrafi da 54 a 61). Nel procedimento principale che ha dato luogo a tale sentenza, veniva in rilievo, nella fattispecie, una normativa nazionale secondo cui, nell'ambito della liquidazione da parte dell'organismo nazionale competente in materia di assegni familiari per i figli a carico di un lavoratore autonomo, il figlio di tale lavoratore, il quale era beneficiario di assegni familiari versati in virtù dello Statuto dei funzionari, non era preso in considerazione ai fini della determinazione del rango degli altri figli dello stesso lavoratore, rango che, in applicazione di tale normativa, influiva sull'importo degli assegni familiari che dovevano essere versati per questi ultimi.

di natura tale da scoraggiare l'esercizio di un'attività professionale all'interno dell'Unione, dissuadendo talune persone dall'entrare al servizio di quest'ultima, oppure incitandole a lasciare le funzioni che esercitano all'interno dell'Unione, rendendo conseguentemente più difficile l'assunzione e/o il mantenimento in servizio da parte dell'Unione del personale più qualificato. A mio avviso, è questo il caso della fattispecie.

51. Gli agenti contrattuali sono assunti dalle istituzioni, dalle agenzie o da altri organismi dell'Unione per svolgere determinate mansioni o per sostituire funzionari o agenti temporanei di un'istituzione quando questi siano provvisoriamente impossibilitati a svolgere le loro funzioni (articoli 3 bis e 3 ter del RAA) [30]. Essi sono assunti sulla base di contratti a tempo determinato conclusi per un periodo minimo di tre mesi e massimo di cinque anni (per la categoria di agenti di cui all'articolo 3 bis del RAA) o di tre anni (per la categoria di agenti di cui all'articolo 3 ter del RAA), rinnovabili per un periodo complessivo massimo, rispettivamente, di dieci e sei anni. La prospettiva dei lavoratori che ricoprono tali impieghi, nel breve o nel medio termine, è dunque, in linea di principio, quella di tornare sul mercato del lavoro nazionale. Orbene, una normativa quale quella in questione nel procedimento principale, come interpretata e applicata dall'ONEM, che non fa rientrare nel calcolo delle giornate lavorative che danno diritto all'indennità di disoccupazione i periodi di attività che gli ex agenti contrattuali hanno trascorso al servizio dell'Unione, impedisce loro di maturare i diritti di accesso a detta indennità che sarebbero stati riconosciuti loro se avessero continuato a lavorare nell'ambito del mercato nazionale del lavoro. Un simile effetto, tenuto conto della natura temporanea delle funzioni svolte da tali agenti, del fatto che il reinserimento sui mercati nazionali del lavoro al momento della cessazione delle loro funzioni costituisce, per essi, lo sbocco più verosimile, nonché del fatto che i mercati in questione sono sempre più caratterizzati dalla precarietà e dalla discontinuità del lavoro, il che rende realistica la prospettiva di nuovi periodi di inattività, non può essere considerato troppo indiretto e marginale per poter generare l'effetto dissuasivo (o di incitamento) in questione nella giurisprudenza della Corte richiamata supra [31].

52. Indubbiamente è vero che, alla cessazione delle loro funzioni, gli agenti contrattuali, in linea di principio e qualora non siano presi in carico da un regime nazionale, hanno diritto alle indennità previste dal regime di assicurazione contro la disoccupazione previsto dal RAA per un periodo (massimo) di tre anni [32]. Tuttavia, da un lato, tale copertura è prevista solo se l'ex agente contrattuale ha prestato servizio per un periodo di almeno sei mesi [articolo 96, paragrafo 1, lettera c)] ed è limitata ad un periodo non superiore ad un terzo della durata effettiva del servizio (articolo 96, paragrafo 4), cosicché in concreto è molto ridotta per gli agenti impiegati in base a contratti di breve durata e può anche mancare del tutto qualora detta durata non raggiunga i sei mesi. Dall'altro, sotto la vigenza di una normativa quale quella in questione nel procedimento principale, come interpretata e applicata dall'ONEM, l'ex agente contrattuale che torna sul mercato nazionale del lavoro, una volta che è terminato il periodo di copertura previsto dal RAA (ossia un periodo massimo di trentasei mesi), sarà privato di qualsiasi assicurazione contro il rischio di disoccupazione fino al momento in cui avrà prestato il numero di giornate lavorative richiesto per avere diritto all'indennità nazionale [33]. Da questo punto di vista, una siffatta normativa può colpire in particolare gli ex agenti contrattuali che hanno svolto lunghi periodi di attività lavorativa al servizio dell'Unione.

30 — La categoria degli agenti contrattuali è stata introdotta nel RAA dal regolamento (CE) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di dette Comunità (GU L 124, pag. 1).

31 — Mi sono espresso in senso contrario nelle mie conclusioni nella causa Gysen (EU:C:2007:663), in materia di assegni familiari.

32 — Ricordo che, in conformità all'articolo 96, paragrafo 4, del RAA, il versamento dell'indennità viene interrotto qualora l'ex agente contrattuale torni sul mercato del lavoro; l'indennità è nuovamente corrisposta se, prima del termine del periodo di tre anni, egli diviene nuovamente disoccupato.

33 — Peraltro, non ritengo che il regio decreto o una prassi costante dell'ONEM permetta di neutralizzare i periodi di lavoro prestato al servizio dell'Unione per determinare il periodo di riferimento di tre anni per il calcolo delle giornate lavorative richieste ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Dal fascicolo emerge, infatti, che l'ONEM ha proceduto a tale neutralizzazione al momento della prima domanda di indennità da parte della sig.ra Melchior, ma non in occasione della seconda.

53. Alla luce delle precedenti considerazioni, sono del parere che il rifiuto, opposto dalle autorità belghe in un caso come quello di specie, di conteggiare, ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione in base al regime nazionale, i periodi di lavoro prestati al servizio dell'Unione possa rendere meno attraente la prospettiva di far parte dell'amministrazione dell'Unione in qualità di agente contrattuale e, pertanto, possa interferire con la politica di assunzione di quest'ultima per quanto concerne un'importante categoria del suo personale. Tale rifiuto viola l'obbligo gravante sugli Stati membri, conformemente all'articolo 10 CE, in combinato disposto con il RAA, di adottare qualsiasi misura necessaria o appropriata sia per garantire la piena attuazione del RAA che per evitare di ledere gli interessi dell'Unione e di compromettere la realizzazione dei suoi obiettivi. Né il carattere contributivo del regime nazionale di assicurazione contro la disoccupazione, dedotto dal governo belga, il quale stabilisce che soltanto i lavoratori che hanno previamente versato i contributi a tale regime possano pretendere di beneficiare delle prestazioni sociali che esso concede, né la competenza riconosciuta agli Stati membri riguardo alla previsione delle condizioni per la concessione del diritto alle prestazioni fornite dai loro regimi previdenziali possono rimettere in discussione detto obbligo, che mira ad assicurare la continuità dei diritti sociali dei lavoratori che hanno prestato servizio in istituzioni dell'Unione.

54. Per quanto concerne la mancata equiparazione dei giorni di disoccupazione indennizzati in base al RAA ai giorni di lavoro ai fini del calcolo dei giorni richiesti per il riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione, dal fascicolo depositato presso la cancelleria della Corte risulta che, qualora fosse conteggiato il lavoro prestato al servizio della Commissione nel corso del periodo di riferimento, ossia dal 14 luglio 2006 al 13 luglio 2009, la ricorrente dimostrerebbe le 624 giornate lavorative richieste dall'articolo 30 del regio decreto *senza che sia necessario prendere in considerazione il periodo in cui ha percepito l'indennità di disoccupazione prevista all'articolo 96 del RAA* [34]. Dunque, non è necessario che la Corte si pronunci a tal proposito.

55. Se essa ritenesse nondimeno opportuno farlo, sono del parere che la conclusione di cui al paragrafo 53 supra debba valere, per le stesse ragioni precedentemente esposte, per quanto concerne la mancata equiparazione, in un caso come quello di specie, dei giorni indennizzati in base al RAA a giornate lavorative. A tal proposito, i timori espressi dalla Commissione nelle sue osservazioni e nella sua risposta al quesito scritto formulato dalla Corte, ossia che una siffatta equiparazione possa contrastare con la natura complementare dell'indennità prevista dal RAA o permettere il cumulo dell'indennità statutaria e delle indennità nazionali, non mi sembrano fondati. Infatti, ritengo che la circostanza che un ex agente contrattuale, il quale non soddisfa i requisiti per il riconoscimento del diritto all'indennità nazionale al momento della cessazione delle sue funzioni, possa soddisfare tali requisiti successivamente, nel corso del periodo in cui percepisce l'indennità di disoccupazione prevista dal RAA (o anche dopo la fine di questo periodo), grazie all'equiparazione, prevista dalla normativa nazionale, dei giorni indennizzati durante il periodo in questione a giornate lavorative, di per sé non rimetta in discussione il carattere complementare dell'indennità statutaria né l'effetto utile della norma anticumulo di cui all'articolo 96 del RAA. Evidentemente, perché detto carattere complementare sia rispettato, l'ex agente contrattuale sarà tenuto a depositare una nuova domanda di indennità nazionale dal momento che, tenuto conto dell'equiparazione dei giorni di disoccupazione indennizzati in base al RAA ai giorni di lavoro, egli matura il diritto al versamento dell'indennità in parola.

34 — V., il conteggio effettuato dal Tribunal du travail de Bruxelles al punto 4.1.4 della motivazione della sentenza del 14 febbraio 2012 contro la quale l'ONEM ha interposto appello, da cui risulta che la ricorrente prova, nel corso del periodo di riferimento, 507 giornate lavorative al servizio della Commissione e 150 giornate lavorative in qualità di lavoratrice interinale al servizio di società private, per un totale di 657 giornate lavorative, le quali superano le 624 giornate lavorative richieste dall'articolo 30 del regio decreto. V., altresì, il parere emesso dal pubblico ministero il 13 gennaio 2012.

2. Sull'articolo 34 della Carta

56. Alla luce della risposta che propongo di fornire alla questione pregiudiziale nella parte in cui verte sul principio di leale cooperazione, risulta inutile un esame di detta questione anche alla luce dell'articolo 34, paragrafo 1, della Carta. Le seguenti brevi considerazioni sono dunque svolte solo ad abundantiam. Esse presuppongono inoltre che la Corte ritenga la Carta applicabile retroattivamente ai fatti della controversia di cui al procedimento principale [35].

57. Da una giurisprudenza consolidata risulta che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse [36]. Come precisato dalla Corte nella sentenza Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), non possono esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. Pertanto, l'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta [37]. Ove, per contro, una situazione giuridica non rientri nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza [38].

58. Nel caso di specie, è pacifico che la normativa nazionale in questione nel procedimento principale, nel definire le condizioni per la concessione del diritto all'indennità di disoccupazione belga, non dà esecuzione ad un atto di diritto derivato dell'Unione. Inoltre, dalle precedenti considerazioni risulta che la situazione giuridica della sig.ra Melchior è meramente interna [39] e non è direttamente disciplinata da una disposizione dello Statuto dei funzionari o del RAA [40]. Peraltro, la Corte ha già avuto occasione di precisare che la situazione di un funzionario non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione solo per l'esistenza di un rapporto lavorativo con quest'ultima [41].

59. Pertanto, la situazione della sig.ra Melchior sarebbe disciplinata dal diritto dell'Unione e la Carta troverebbe dunque applicazione solo nell'ipotesi in cui la Corte, come suggerisco, dovesse ritenere l'articolo 10 CE, in combinato disposto con le disposizioni del RAA, applicabile nella controversia di cui al procedimento principale [42].

60. Ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 1, della Carta, «[l]'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione (…) in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali». Come risulta dal suo testo e dalle Spiegazioni relative alla Carta [43] (in prosieguo: le «Spiegazioni»), tale disposizione enuncia un «principio» [44] che si basa sugli articoli 153 TFUE e 156 TFUE, nonché sull'articolo 12 della Carta sociale europea e sul punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori [45]. Conformemente agli articoli 51, paragrafo 2, e 52, paragrafo 5, della Carta, le disposizioni di quest'ultima che enunciano principi si

35 — A tal proposito, mi limito a evidenziare che la presente causa si distingue da quella che ha dato luogo alle sentenze DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) e Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), ove era invocato un principio generale del diritto dell'Unione, nella fattispecie il principio della tutela giurisdizionale effettiva, preesistente alla sua previsione nell'articolo 47 della Carta.

36 — V. sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 19). V., altresì, sentenza Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punto 33).

37 — V. sentenze Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punto 21) nonché Pfleger e a. (EU:C:2014:281, punto 34).

38 — V. sentenza Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punto 22).

39 — V. paragrafi 15 e 16 supra.

40 — V. paragrafi da 19 a 31 supra.

41 — V. sentenza Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, punti da 26 a 29).

42 — Rilevo, in via incidentale, che la Carta si applicherebbe anche qualora si dovesse concludere che l'articolo 10 CE non può essere *invocato* in sede giudiziaria dalla sig.ra Melchior, benché sia *applicabile* nel caso di specie. Tale conclusione si deduce dalla sentenza Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punti da 30 a 41).

43 — GU 2007, C 303, pag. 17.

44 — La distinzione tra «principi» e «diritti» riconosciuti dalla Carta è enunciata nel suo preambolo e spiegata, in particolare, all'articolo 51, paragrafo 1.

45 — V. Spiegazioni relative all'articolo 34 della Carta.

rivolgono innanzitutto ai poteri pubblici, hanno carattere meramente programmatico [46] (in opposizione al carattere prescrittivo di quelle che enunciano «diritti») e richiedono «atti di attuazione» [47]. Per quanto attiene alla possibilità di farle valere in giudizio, esse non creano, almeno in assenza di «mediazione normativa», diritti a un'azione positiva da parte delle autorità degli Stati membri [48] e possono essere invocate in sede giudiziaria solo quali riferimenti interpretativi o parametri per il controllo di legalità degli atti che procedono alla loro attuazione [49].

61. Nel caso di specie, la normativa in questione nel procedimento principale rappresenta la concretizzazione a livello nazionale dei principi di solidarietà e di tutela di cui l'articolo 34, paragrafo 1, della Carta costituisce l'espressione a livello dell'Unione. L'applicazione di tale normativa in una situazione soggetta al diritto dell'Unione deve avvenire nel rispetto di detta disposizione della Carta. Orbene, escludendo, ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di disoccupazione nazionale, la totalizzazione dei periodi di lavoro per cui sono stati versati contributi al regime previdenziale nazionale e quelli che hanno dato luogo al versamento di contributi al regime istituito dal RAA, la normativa in questione nel procedimento principale, come interpretata e applicata dalle autorità belghe, in una situazione quale quella del caso di specie, perviene a negare, di fatto, il diritto di accesso del lavoratore alle prestazioni di sicurezza sociale in caso di perdita del posto di lavoro, in violazione del principio stabilito all'articolo 34, paragrafo 1, della Carta.

62. Alla luce delle precedenti considerazioni, ritengo che, qualora la Corte dovesse considerare la Carta applicabile ratione temporis ai fatti della controversia di cui al procedimento principale e concludere che la normativa in questione nel procedimento principale, come interpretata e applicata dalle autorità belghe, viola gli obblighi derivanti per gli Stati membri dal principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 10 CE, in combinato disposto con lo Statuto dei funzionari, tale normativa sarebbe altresì in contrasto con l'articolo 34, paragrafo 1, della Carta.

IV – **Conclusioni**

63. Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, suggerisco di rispondere alla Cour du travail de Bruxelles nel modo seguente:

«L'articolo 10 CE, in combinato disposto con il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee, in circostanze quali quelle della controversia di cui al procedimento principale, osta alla normativa di uno Stato membro che esclude, ai fini del riconoscimento del diritto di un lavoratore all'indennità di disoccupazione nazionale, la presa in considerazione dei periodi nel corso dei quali tale lavoratore ha prestato servizio in qualità di agente contrattuale per un'istituzione dell'Unione europea».

46 — Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, i diritti devono essere rispettati, mentre i principi devono soltanto essere «osservati» o «promossi».

47 — V. articolo 52, paragrafo 5, prima frase, della Carta.

48 — Sull'impossibilità di far valere direttamente in giudizio i principi sociali stabiliti dalla Carta, v., per quanto concerne il suo articolo 27, sentenza Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, punti da 42 a 49). Tale sentenza ha altresì limitato la possibilità di far valere detti principi dinanzi a un giudice in situazioni orizzontali alla mera invocazione a fini interpretativi.

49 — V. articolo 52, paragrafo 5, seconda frase, della Carta.