Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 27 settembre 2012 [1]

Causa C-379/11

Caves Krier Frères S.àr.l.
contro
Directeur de l'Administration de l'emploi

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour Administrative (Granducato di Lussemburgo)]

«Libera circolazione dei lavoratori — Articoli 21 e 45 TFUE — Normativa nazionale — Rimborso dei contributi previdenziali da parte di uno Stato membro ai datori di lavoro che assumono lavoratori disoccupati che abbiano compiuto i quarantacinque anni di età e siano iscritti presso le autorità competenti in tale Stato — Restrizione — Giustificazione»

1. In Lussemburgo i datori di lavoro che assumono i lavoratori disoccupati che abbiano compiuto i quarantacinque anni di età hanno diritto a ricevere un aiuto all'assunzione [2]. Tale aiuto viene corrisposto al datore di lavoro sotto forma di rimborso dei contributi previdenziali versati a favore del lavoratore assunto. Tuttavia, il lavoratore interessato deve essersi iscritto come persona in cerca di occupazione presso un ufficio di collocamento dell'Ufficio del lavoro lussemburghese [3]. La Cour administrative (Corte amministrativa d'appello) (Lussemburgo) chiede se tale condizione sia compatibile con gli articoli 21 e 45 TFUE riguardo, rispettivamente, al diritto dei cittadini di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione Europea.

Normativa

Diritto dell'Unione

Disposizioni dei Trattati

2. L'articolo 21 TFUE stabilisce che ogni cittadino ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri.

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 — V. paragrafo 9 infra.

3 — Administration de l'emploi (in prosieguo: l'«ADEM»).

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. I suddetti paragrafi 1 e 2 dell'articolo 45 TFUE fanno salva la possibilità per gli Stati membri di prevedere limitazioni giustificate per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 3.

Regolamento n. 1408/71

5. Il regolamento n. 1408/71 [4] coordina le normative degli Stati membri in materia di previdenza sociale con il fine di garantire i diritti previdenziali delle persone che si spostano all'interno dell'Unione [5]. Tutti i lavoratori, inclusi i lavoratori frontalieri, rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento [6]. Esso stabilisce che le persone residenti nel territorio di uno degli Stati membri sono soggette agli obblighi e sono ammesse ai benefici previdenziali della legislazione di uno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato [7]. La disciplina delle prestazioni di disoccupazione è inclusa nell'elenco delle materie coperte dal regolamento [articolo 4, paragrafo 1, lettera g)]. Tali prestazioni non consistono solo nelle erogazioni di somme di denaro, ma anche nell'aiuto alla riqualificazione professionale fornito dagli uffici del lavoro di uno Stato membro ai lavoratori che si sono messi a loro disposizione [8].

6. Le disposizioni del titolo II del regolamento n. 1408/71 («Determinazione della legislazione applicabile») costituiscono 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 [9]. Quindi, l'articolo 13 così dispone:

«1. Le persone cui è applicabile il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro, fatto salvo l'articolo 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 — Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. All'epoca in cui è sorta la presente controversia era applicabile la versione di cui all'allegato A, parte I, del regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996, che modifica e aggiorna il regolamento (CEE) n. 1408/71 e il regolamento (CEE) n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU 1997, L 28, pag. 1). Il 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) ha abrogato e sostituito il regolamento n. 1408/71 a decorrere dal 1° maggio 2010, data in cui è entrato in vigore il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 (GU L 284, pag. 1). L'articolo 90 del regolamento n. 883/2004 stabilisce che il regolamento n. 1408/71 mantiene i propri effetti giuridici in relazione ad alcuni atti che non rilevano ai fini della presente causa.

5 — V. dal primo al quinto considerando del regolamento n. 1408/71.

6 — Articolo 1, lettera a). Ai sensi dell'articolo 1, lettera b), del regolamento il termine «lavoratore frontaliero» designa qualsiasi lavoratore subordinato o autonomo che esercita un'attività lavorativa nel territorio di uno Stato membro e risiede nel territorio di un altro Stato membro dove, di massima, ritorna ogni giorno o almeno una volta alla settimana.

7 — Articolo 3, paragrafo 1.

8 — Sentenza del 12 giugno 1986, Miethe (causa 1/85, Racc. pag. 1837, punto 16).

9 — Sentenza del 13 marzo 1997, Huijbrechts (causa C-131/95, Racc. pag. I-1409, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

7. Il capitolo 6 del titolo III contiene disposizioni speciali sulle prestazioni di disoccupazione. Le disposizioni dell'articolo 71 si applicano ad un lavoratore disoccupato che era occupato in precedenza e che durante la sua ultima occupazione risiedeva in uno Stato membro diverso da quello competente. Tale disposizione contiene regole diverse in funzione del fatto che il lavoratore disoccupato sia un lavoratore frontaliero [articolo 71, paragrafo 1, lettera a)] o un lavoratore subordinato «diverso da un lavoratore frontaliero» [articolo 71, paragrafo 1, lettera b)]. In relazione ai lavoratori frontalieri, l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a) prevede una deroga alla regola generale stabilita dall'articolo 13, paragrafo 2, lettera a). In essa è scritto:

«1. [I]l lavoratore subordinato disoccupato che, durante la sua ultima occupazione, risiedeva nel territorio di uno Stato membro diverso da quello competente, beneficia delle prestazioni secondo le seguenti disposizioni [10]:

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.

(…)».

8. Un lavoratore «diverso da un lavoratore frontaliero», che quindi rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera b), ha una possibilità di scelta: può richiedere le prestazioni di disoccupazione vuoi alle autorità competenti nello Stato membro della sua ultima occupazione, vuoi al proprio Stato membro di residenza [11].

Diritto nazionale

9. La disposizione nazionale controversa è il primo comma dell'articolo L.541-1 del Code du travail (in prosieguo: il «codice del lavoro»), che prevede il rimborso dei contributi previdenziali (in prosieguo: l'«aiuto all'assunzione») nei seguenti termini:

«Il fondo per l'occupazione rimborsa ai datori di lavoro che abbiano assunto lavoratori disoccupati, beneficiari o meno di un'indennità di disoccupazione, i contributi previdenziali dovuti, sia a carico del datore di lavoro, sia a carico dell'assicurato, a condizione che il lavoratore assunto abbia compiuto il quarantacinquesimo anno di età e sia iscritto da almeno un mese come persona in cerca di occupazione presso un ufficio di collocamento [ADEM]».

10. Ai sensi dell'articolo L.541-1, terzo comma, la condizione dell'iscrizione non si applica alle persone in cerca di occupazione che abbiano compiuto quarant'anni e che siano interessate da un piano per il mantenimento dei posti di lavoro (in prosieguo: un «piano esuberi»), come definito dall'articolo L.513-3 del codice del lavoro [12].

10 — Lo Stato competente è lo Stato membro nel cui territorio si trova l'istituzione competente [articolo 1, lettera q)]. Il termine «istituzione» è definito dall'articolo 1, lettera n) e designa l'organismo o l'autorità incaricata di applicare, in tutto o in parte, la legislazione previdenziale. L'istituzione competente è determinata in conformità dell'articolo 1, lettera o) e comprende, tra le altre, l'istituzione alla quale l'interessato è iscritto al momento della domanda di prestazioni.

11 — V., per esempio, la sentenza del 29 giugno 1995, van Gestel (C-454/93, Racc. pag. I-1707, punto 23).

12 — L'articolo L.513-1 del codice del lavoro richiede alle parti sociali di elaborare un piano esuberi, qualora un'impresa metta in esubero almeno cinque lavoratori in una sola volta.

11. A termini dell'articolo L.622-6, primo comma, «[t]utti i disoccupati in cerca di lavoro devono iscriversi presso l'[ADEM] come persone in cerca di occupazione».

Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

12. La sig.ra Krier è nata il 30 luglio 1955. È cittadina lussemburghese e abita con la sua famiglia in Germania. Il 1º maggio 2008 la Caves Krier Frères S.àr.l. (in prosieguo: la «Caves Krier»), società di diritto lussemburghese, assumeva la sig.ra Krier, che aveva all'epoca compiuto 52 anni, con un contratto a tempo indeterminato. La sig.ra Krier ha sempre lavorato in Lussemburgo, anche se immediatamente prima di iniziare a lavorare per la Caves Krier era rimasta disoccupata, a seguito della decisione del suo precedente datore di lavoro che l'aveva licenziata per esubero. Durante tale periodo la sig.ra Krier era iscritta come disoccupata presso le autorità tedesche e, di conseguenza, riceveva un'indennità di disoccupazione nel paese di residenza.

13. Il 2 settembre 2008 la Caves Krier presentava all'ADEM una domanda di aiuti all'assunzione relativamente alla decisione di assumere la sig.ra Krier. Con decisione del 4 settembre 2008 il direttore dell'ADEM respingeva tale domanda, con la motivazione che la sig.ra Krier non era iscritta all'ADEM come persona in cerca di occupazione, come richiedeva la disposizione nazionale controversa. L'11 gennaio 2010 la Caves Krier proponeva un ricorso dinanzi al Tribunal Administratif (tribunale amministrativo di primo grado), chiedendo l'annullamento di tale decisione.

14. Con sentenza del 14 luglio 2010 il Tribunal Administratif respingeva il ricorso della Caves Krier, sostenendo che la situazione di un disoccupato residente in Lussemburgo, che pertanto ha la possibilità di iscriversi all'ADEM come persona in cerca di occupazione, non è comparabile a quella di una persona che, non essendo residente in Lussemburgo, non può iscriversi all'ADEM, ma deve iscriversi presso l'ufficio di collocamento del paese di residenza.

15. Avverso tale decisione, il 12 agosto 2010 la Caves Krier proponeva appello dinanzi alla Cour administrative (Corte d'appello amministrativa).

16. Il giudice di appello asserisce che emerge una questione di diritto dell'Unione in merito alle condizioni cui è subordinata la concessione dell'aiuto all'assunzione ai sensi della disposizione nazionale controversa e, in particolare, al requisito dell'iscrizione [13]. Il giudice del rinvio dichiara che «è pacifico che possono iscriversi [all'ADEM] solo i residenti in Lussemburgo, mentre i disoccupati non residenti non possono iscriversi, di modo che l'aiuto è di fatto riservato ai datori di lavoro che assumono disoccupati residenti in Lussemburgo».

17. Il giudice del rinvio osserva che lo Stato interessato, non essendo stato rappresentato nel procedimento a quo, non ha avuto la possibilità di chiarire se la restrizione relativa alla residenza sia giustificata in base a considerazioni oggettive di interesse generale indipendenti dalla nazionalità degli interessati e se risulti proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito dalla disposizione nazionale in questione. Il giudice a quo sostiene di non poter giustificare d'ufficio tali misure. Di conseguenza, esso ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo L.541-1, primo comma, del codice del lavoro lussemburghese, riservando ai datori di lavoro del settore privato che assumono lavoratori disoccupati di età superiore a quarantacinque anni, beneficiari o meno di un'indennità, il diritto al rimborso dei contributi previdenziali, sia a carico del datore di lavoro, sia a carico dell'assicurato, a condizione che il lavoratore assunto sia iscritto da

13 — Prima di proporre la presente questione pregiudiziale, la Cour administrative ha chiesto ed ottenuto dalla Cour constitutionnelle (Corte costituzionale) una pronuncia pregiudiziale sulla compatibilità della misura nazionale in questione con l'articolo 10a(1) della Costituzione lussemburghese.

almeno un mese come persona in cerca di occupazione presso un ufficio di collocamento dell'[ADEM], mentre non consente ai datori di lavoro che assumano disoccupati iscritti come persone in cerca di occupazione presso omologhi organismi all'estero di beneficiare di tale misura, sia conforme al diritto UE, in particolare agli articoli 21 e 45 [TFUE]».

18. Hanno presentato osservazioni scritte la Caves Krier, il governo lussemburghese, la Repubblica ceca, l'Austria, la Polonia e la Commissione.

19. La Caves Krier, il Lussemburgo, la Repubblica ceca e la Commissione hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 21 giugno 2012.

Valutazione

Osservazioni preliminari

20. L'Austria sostiene che la questione proposta dal giudice del rinvio è irricevibile per le seguenti ragioni: in primo luogo, l'ordinanza di rinvio non è chiara poiché non specifica se la misura nazionale di cui trattasi introduce una condizione di residenza oppure un requisito di iscrizione. Di conseguenza, tale paese adduce che il giudice del rinvio ha mancato di definire il contesto di fatto e di diritto in cui si inserisce la questione in termini sufficienti e tali da permettere alla Corte di fornire una risposta utile [14]. In secondo luogo, il giudice nazionale menziona il fatto che il requisito dell'iscrizione non si applica ai lavoratori licenziati sulla base di un piano di licenziamenti per esubero [15]. Inoltre, detto giudice non avrebbe incluso nell'ordinanza di rinvio le pertinenti disposizioni del diritto nazionale. In terzo luogo, l'Austria – sostenuta su tale argomento dalla Repubblica ceca – asserisce che la questione posta dal giudice nazionale è ipotetica, nei limiti in cui la misura nazionale in questione non impedisce in realtà alla sig.ra Krier di esercitare il suo diritto di circolare liberamente e di ottenere un impiego in Lussemburgo.

21. A mio avviso, la presente questione è ricevibile.

22. Anzitutto, mi sembra il giudice nazionale abbia definito gli elementi essenziali del contesto normativo interno nonché l'origine della controversia sul piano nazionale in termini sufficientemente chiari da permettere alla Corte di identificare i punti controversi e di esaminare la questione pregiudiziale che le viene sottoposta. Inoltre, nelle loro osservazioni le parti sono state in grado di esaminare le questioni sollevate e di formulare conseguentemente i loro argomenti. Ritengo pertanto che la Corte sia in condizione di pronunciarsi sulla presente questione.

23. In secondo luogo, è pacifico che la sig.ra Krier è una lavoratrice licenziata per esubero sulla base di un piano sociale ed è pertanto esentata dall'obbligo di iscrizione di cui all'articolo L.541-1, terzo comma, del codice del lavoro. Non è quindi necessario esaminare se tale requisito sia vietato ai sensi degli articoli 21 o 45 TFUE.

24. In terzo luogo, con riguardo all'argomento secondo cui la questione posta dal giudice a quo sarebbe ipotetica, è necessario considerare gli aspetti di seguito indicati.

25. È pacifico che la sig.ra Krier è una lavoratrice frontaliera e può legittimamente invocare i propri diritti alla libertà di circolazione garantiti dall'articolo 45 TFUE. Essa ha esercitato tali diritti decidendo di stabilire la propria residenza al di fuori del Lussemburgo, suo paese di origine, sebbene lavori in tale paese.

14 — L'Austria si basa sulla sentenza del 23 marzo 2006, Enirisorse (C-237/04, Racc. pag. I-2843, punti 17-19).

15 — V. paragrafo 10 supra.

26. Secondo una giurisprudenza costante le disposizioni nazionali che ostacolino o dissuadano un cittadino di uno Stato membro dall'abbandonare il suo Stato di origine per esercitare il suo diritto alla libera circolazione costituiscono ostacoli a questa libertà, anche qualora esse si applichino indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati [16].

27. Quando si esamina la questione posta dal giudice nazionale è pertanto necessario stabilire se la sig.ra Krier sia svantaggiata perché risiede in Germania e non può quindi iscriversi all'ADEM. In conseguenza della posizione della sig.ra Krier, il suo datore di lavoro, la Caves Krier non è in grado di ottenere l'aiuto all'assunzione associato alla decisione di assumerla.

28. La Corte ha rilevato che, per essere efficace ed utile, il diritto dei lavoratori di essere assunti e occupati senza discriminazioni deve necessariamente essere affiancato dal diritto dei datori di lavoro di assumerli nel rispetto delle norme in materia di libera circolazione dei lavoratori [17].

29. In tale ottica, non ritengo che la questione posta dal giudice nazionale sia ipotetica. L'aspetto da chiarire è se la Caves Krier, in qualità di datore di lavoro della sig.ra Krier, risulti svantaggiata in quanto le è stato negato l'aiuto all'assunzione dei lavoratori anziani al momento dell'assunzione della sig.ra Krier. Non si tratta di una questione ipotetica, ma di una questione che ha generato a livello nazionale una controversia reale che deve essere risolta. Inoltre, l'aspetto da chiarire riguarda i diritti della sig.ra Krier quale lavoratrice frontaliera di risiedere in uno Stato membro mentre lavora in un altro. La questione da stabilire è se la misura nazionale controversa ostacoli l'esercizio di tali diritti, ponendo in una situazione di svantaggio una persona come la sig.ra Krier [18].

30. Infine, ritengo tuttavia necessario proporre un'interpretazione limitata all'articolo 45 TFUE. L'articolo 21 TFUE stabilisce che ogni cittadino dell'Unione Europea ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. Tale principio trova specifica espressione nell'articolo 45 TFUE per quanto concerne la libera circolazione dei lavoratori. Poiché la causa principale rientra nell'ambito di applicazione di quest'ultima disposizione, ritengo che non sia necessario pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 21 TFUE [19].

Esistenza di una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori

Natura della restrizione di cui trattasi

31. Nella questione pregiudiziale il giudice nazionale indica che l'aiuto all'assunzione è soggetto alla condizione che i disoccupati assunti siano iscritti come persone in cerca di occupazione presso un ufficio di collocamento dell'ADEM. Esso aggiunge poi che «è pacifico che possono iscriversi [all'ADEM] solo i residenti in Lussemburgo, mentre i disoccupati non residenti non possono iscriversi, di modo che l'aiuto è di fatto riservato ai datori di lavoro che assumono disoccupati residenti in Lussemburgo».

32. Il Lussemburgo contesta l'interpretazione della disposizione nazionale controversa data dal giudice nazionale. Esso sostiene che l'iscrizione all'ADEM non è riservata ai lavoratori residenti in Lussemburgo. Il Lussemburgo asserisce, inoltre, che tutti i cittadini dell'Unione europea hanno il diritto di iscriversi all'ADEM. Tale Stato membro precisa che non esiste una condizione sulla cittadinanza applicabile all'iscrizione. Perciò, una lavoratrice disoccupata come la sig.ra Krier, che abita

16 — Sentenza del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/33, Racc. pag. I-2177, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi citata).

17 — Sentenza dell'11 gennaio 2007, Innovative Technology Center (C-208/05, Racc. pag. I181, punto 23).

18 — V. infra, paragrafi 37-39.

19 — Sentenza Innovative Technology Center, cit. supra alla nota 17 (punti 63-65 e giurisprudenza ivi citata).

in Germania, è iscritta in tale paese come persona in cerca di occupazione e quindi riceve sussidi di disoccupazione in Germania, potrebbe anche iscriversi all'ADEM in Lussemburgo al fine di cercare un'occupazione in tale Stato. Il Lussemburgo sostiene pertanto che non sussiste una restrizione ai sensi dell'articolo 45 TFUE.

33. La Caves Krier e la Commissione concordano con l'interpretazione del giudice nazionale e sostengono che la disposizione nazionale in questione impone di fatto un requisito di residenza ai fini dell'iscrizione all'ADEM.

34. La misura nazionale controversa non indica se sia richiesto tale requisito di residenza. Tuttavia, osservo che in tre gradi di giudizio i giudici lussemburghesi [20] hanno interpretato tale disposizione sul presupposto che il detto requisito di residenza effettivamente esista.

35. Per quanto riguarda l'interpretazione delle disposizioni dell'ordinamento giuridico nazionale, la Corte è in linea di principio tenuta a fondarsi sulle qualificazioni contenute nella decisione di rinvio. Secondo una costante giurisprudenza, la Corte non è competente a pronunciarsi sull'interpretazione delle norme nazionali [21]. Infatti, nell'ambito del procedimento istituito dall'articolo 234 CE, le funzioni della Corte e quelle del giudice del rinvio sono chiaramente separate, ed è esclusivamente al secondo che spetta interpretare il diritto nazionale [22].

36. Ritengo pertanto che qualsiasi esame della questione relativa a se l'articolo 45 TFUE osti all'imposizione di un requisito per la previa iscrizione come persona in cerca di occupazione, qualora tale iscrizione costituisca una condizione per la concessione di un aiuto all'assunzione ad un potenziale datore di lavoro, debba basarsi sulla misura nazionale di cui trattasi, come interpretata dal giudice nazionale del rinvio, vale a dire nel senso che essa contiene un requisito di residenza.

Requisito di residenza

37. Dal momento che, ai sensi della misura nazionale in questione, la residenza in Lussemburgo costituisce una condizione per l'iscrizione all'ADEM e l'iscrizione all'ADEM è una condizione per la concessione di un aiuto all'assunzione, un datore di lavoro lussemburghese che intenda assumere un disoccupato di età superiore ai quarantacinque anni sarà indotto ad assumere un lavoratore residente in Lussemburgo, che gli consentirà, in linea di principio, di ricevere l'aiuto [23], piuttosto che un lavoratore frontaliero, per il quale non lo riceverà.

38. Di conseguenza, ottenere un impiego in Lussemburgo potrebbe essere un'impresa più difficile per i lavoratori disoccupati di età superiore ai quarantacinque anni che non risiedano in tale Stato. Siffatta condizione può pertanto scoraggiare le persone interessate dal trasferire la propria residenza in uno Stato limitrofo.

39. Sono quindi dell'opinione che un requisito di residenza come quello in discussione nel procedimento principale costituisca una restrizione alla libertà dei lavoratori di circolare all'interno dell'Unione europea, garantita dall'articolo 45 TFUE.

20 — Il tribunal administratif e la Cour Constitutionnelle, quando hanno esaminato le questioni pregiudiziali di cui erano stati investiti (v. nota 13) e il giudice del rinvio (la Cour administrative). Aggiungo che quasi tutta l'informazione sull'ADEM pubblicata in Internet conferma tale impressione (v. l'indirizzo: www.adem.public.lu/demandeur/placement/index.html).

21 — Sentenza del 17 marzo 2012, Naftiliaki Etaireia Thasou AE (C-128/10 e C-129/10, Racc. pag. I-1885, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

22 — Sentenza del 17 luglio 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, Racc. pag. I-5785, punto 21).

23 — L'articolo L.622-6(1) del codice del lavoro, che si applica a tutte le persone residenti in Lussemburgo, obbliga un disoccupato in cerca di lavoro ad iscriversi all'ADEM come persona in cerca di occupazione (v. paragrafo 11 supra).

40. Il giudice nazionale indica di voler sapere se un requisito di residenza possa nonostante tutto essere giustificato. Esso sottolinea che il governo del Lussemburgo, non essendo rappresentato nel procedimento principale, non ha avuto l'opportunità di chiarire se tale ostacolo sia giustificato ai sensi dell'articolo 45 TFUE ed aggiunge di non essere competente a fornire giustificazioni d'ufficio.

41. Secondo una giurisprudenza costante, una misura che ostacoli la libera circolazione dei lavoratori può essere ammessa solo qualora persegua uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. In tal caso, tuttavia, occorre altresì che l'applicazione di una siffatta misura sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di cui trattasi e non ecceda quanto necessario per conseguirlo [24].

42. Perciò, spetta allo Stato membro, qualora le autorità nazionali adottino provvedimenti di deroga ad una libertà fondamentale, provare che tale provvedimento è idoneo alla realizzazione dell'obiettivo invocato e non va al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento. Pertanto, le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché degli elementi che consentono di suffragare il suo argomento [25].

43. Nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale (a differenza di quanto accade nei procedimenti per inadempimento a norma dell'articolo 258 TFUE) spetta al giudice nazionale e non alla Corte stabilire se la misura nazionale di cui trattasi sia giustificata [26]. Il compito della Corte è quello di fornire un orientamento al giudice. Tuttavia, tale compito diventa particolarmente difficile se la descrizione del contesto di fatto e di diritto presenta talune insufficienze (sebbene non tali da rendere il rinvio irricevibile [27]) e quindi impedisce alla Corte di rispondere alla questione sottopostale con la dovuta precisione. Pertanto, è possibile che la Corte lasci aperti alcuni aspetti [28].

44. Prima dell'udienza la Corte ha invitato il Lussemburgo a pronunciarsi sulla questione della giustificazione, che non era stata affrontata nelle osservazioni scritte. Nonostante sia stata ad esso rivolta (all'udienza) una richiesta esplicita di assistenza in merito a detta questione, il Lussemburgo non ha raccolto l'invito a fornire argomenti in proposito.

45. In mancanza di qualsiasi dato che indichi se una condizione di residenza come quella in discussione persegua un obiettivo legittimo, mi sembra che la Corte non sia in condizione di fornire orientamenti per stabilire se la misura in esame sia proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Quando il giudice nazionale esaminerà tale questione, i commenti che seguono potrebbero tuttavia essergli utili.

46. Se la residenza è una condizione sine qua non per l'iscrizione, essa avrà necessariamente l'effetto di impedire ad una persona nella situazione della sig.ra Krier di iscriversi presso le autorità competenti. Di conseguenza, il datore di lavoro che assume tale persona perde automaticamente il diritto di ricevere l'aiuto all'assunzione. Una condizione di residenza come quella descritta dal giudice nazionale ha pertanto un effetto radicale, che difficilmente potrebbe risultare proporzionato, anche qualora le autorità nazionali competenti dimostrassero che persegue uno scopo legittimo [29].

24 — Sentenza Olympique Lyonnais, cit. supra alla nota 16 (punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

25 — Sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a. (C-73/08, Racc. pag. I-2735, punto 71). V. anche la sentenza del 14 giugno 2012, Commissione/Paesi Bassi (C-542/09, punto 81).

26 — Bressol e Chaverot, cit. supra alla nota 25 (punto 74).

27 — V. paragrafo 22 supra.

28 — V. la sentenza del 30 marzo 2000, Jämställdhetsombudsmannen (C-236/98, Racc. pag. I-2189, punto 34).

29 — V., per esempio, la sentenza dell'11 luglio 2002, D'Hoop (C-224/98, Racc. pag. I-6191, punto 39).

47. Sono pertanto dell'opinione che siffatta condizione della residenza sia vietata dall'articolo 45 TFUE, in quanto determina la circostanza che l'aiuto all'assunzione sia o meno erogabile al potenziale datore di lavoro di un disoccupato che ha superato i quarantacinque anni di età, cui si applica tale condizione.

Requisito dell'iscrizione

48. Poiché il giudice nazionale dichiara di voler sapere se imporre la condizione della *residenza* per l'*iscrizione* sia vietato dall'articolo 45 TFUE, non è necessario esaminare se il mero requisito dell'iscrizione costituisca di per sé un ostacolo. Tuttavia, poiché il Lussemburgo insiste sul fatto che la misura nazionale in discussione non impone un requisito di residenza, e dato che gli Stati membri che hanno presentato osservazioni hanno esaminato tale misura come se si trattasse di un semplice requisito di iscrizione, devo considerare tale posizione in subordine.

49. La questione non tocca direttamente il regolamento n. 1408/71. L'aiuto all'assunzione non è una prestazione previdenziale coperta da tale misura. Inoltre, la domanda di sussidio di disoccupazione della sig.ra Krier non costituisce l'oggetto del procedimento principale. Ciononostante, l'Austria sostiene che il regolamento n. 1408/71 fornisce il criterio di riferimento per valutare il vantaggio sociale, cioè l'aiuto all'assunzione, nel caso presente [30]. La Polonia sostiene che, in quanto la sig.ra Krier è una lavoratrice frontaliera, dalla giurisprudenza della Corte sull'articolo 71 del regolamento n. 1408/71, e in particolare dalla sentenza Miethe [31], discende che essa può scegliere di iscriversi, ai fini delle prestazioni di disoccupazione, o in Germania, il suo Stato di residenza, o in Lussemburgo, lo Stato della sua ultima occupazione. Dato che l'interessata ha scelto di iscriversi nel suo Stato di residenza e non in Lussemburgo, l'impossibilità di soddisfare il requisito dell'iscrizione imposto dalla misura nazionale controversa deriverebbe da una sua scelta personale e non dalla misura in sé e per sé. La Commissione sostiene che, in forza del regolamento n. 1408/71, la sig.ra Krier ha diritto ad iscriversi sia in Germania sia in Lussemburgo, ma che tale possibilità le è preclusa in virtù delle condizioni imposte dalla misura nazionale controversa.

50. In generale, l'iscrizione all'ADEM significa, tra le altre cose, che la persona interessata sta cercando lavoro, che è disponibile ad accettare offerte di impiego e che ha il diritto di usufruire dei servizi di collocamento dell'ADEM. L'iscrizione può anche comportare il pagamento di sussidi di disoccupazione da parte dell'ADEM, qualora l'interessato vi abbia diritto. Tuttavia, le persone possono iscriversi all'ADEM indipendentemente dalla circostanza che tale ente, tra l'altro, versi loro i detti sussidi.

51. L'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 1408/71 determina la normativa applicabile alla domanda di un lavoratore volta ad ottenere un sussidio di disoccupazione [32]. Tuttavia, esso non indica quando sorga il diritto o l'obbligo di iscriversi a un regime previdenziale [33]. In genere, lo Stato competente in materia di prestazioni di disoccupazione è lo Stato di ultima occupazione dell'interessato [34]. In linea di principio, è tale Stato membro che è responsabile del pagamento delle prestazioni in parola e che deve fornire le prestazioni accessorie non pecuniarie, ad esempio l'aiuto alla riqualificazione professionale.

30 — Tanto l'Austria quanto la Commissione invocano le disposizioni del regolamento n. 883/2004 nelle loro osservazioni scritte. Tuttavia, poiché tale normativa non era in vigore all'epoca dei fatti (v. supra, nota 4), nelle presenti conclusioni mi riferisco al regolamento n. 1408/71.

31 — Cit. supra alla nota 8.

32 — V. paragrafo 6 supra.

33 — V. sentenza Huijbrechts, cit. supra alla nota 9 (punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

34 — Sentenza Huijbrechts, cit. supra alla nota 9 (punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

52. Tuttavia, l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), prevede una deroga al detto principio in relazione ai lavoratori frontalieri. Dall'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), sub ii), si deduce chiaramente che un lavoratore frontaliero in disoccupazione completa non ha diritto a percepire un sussidio di disoccupazione nell'ultimo Stato di occupazione, anche qualora abbia pagato i contributi in tale paese, ma può chiedere siffatta prestazione nello Stato membro di residenza [35].

53. Nella sentenza Miethe, la Corte ha inoltre statuito che un lavoratore cui si applica l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), sub ii), può anche essere considerato, in circostanze eccezionali «diverso dal lavoratore frontaliero», qualora abbia legami particolarmente stretti con lo Stato di ultima occupazione e quindi può ricadere nell'ambito dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera b). Tale lavoratore può scegliere di ricevere prestazioni di disoccupazione dallo Stato membro dell'ultima occupazione piuttosto che dallo Stato membro di residenza [36].

54. Se la posizione della sig.ra Krier era disciplinata dall'articolo 71, paragrafo 1, lettera a) (come sembra essere il caso), allora l'interessata non poteva scegliere il paese in cui iscriversi per ricevere il sussidio di disoccupazione, ma era obbligata ad iscriversi in Germania, suo Stato di residenza. D'altra parte, se l'interessata doveva essere (eccezionalmente) considerata «diversa da una lavoratrice frontaliera», alla luce della giurisprudenza Miethe, ma aveva comunque optato di iscriversi in Germania, essa non poteva cumulare le prestazioni di disoccupazione del Lussemburgo e di quest'ultimo paese [37]. Di conseguenza, se aveva percepito il sussidio di disoccupazione in Germania, l'interessata doveva altresì mettersi a disposizione delle autorità competenti di tale Stato.

55. Tuttavia, non ne deriva che il Lussemburgo non possa conferire il diritto di iscrizione all'ADEM alle persone come la sig.ra Krier, per quanto riguarda la prestazione di assistenza nella ricerca di un nuovo lavoro in tale Stato. Nemmeno il diritto dell'Unione impedisce ai lavoratori frontalieri disoccupati di iscriversi all'ADEM a tale scopo. In tali circostanze, i datori di lavoro che assumessero queste persone godrebbero del correlativo diritto di chiedere l'aiuto all'assunzione.

56. È certamente vero, come sostiene il governo lussemburghese, che la condizione dell'iscrizione non contiene discriminazioni dirette fondate sulla nazionalità.

57. Perciò (in assenza di un requisito di residenza) i lavoratori frontalieri come la sig.ra Krier avrebbero in linea di massima il diritto di iscriversi all'ADEM.

58. Dato che i lavoratori frontalieri disoccupati sono obbligati in forza dell'articolo 71 del regolamento n. 1408/71 ad iscriversi nello Stato membro di residenza, al fine di ricevere le prestazioni di disoccupazione, si pone la questione se un ulteriore obbligo di iscriversi anche presso le autorità competenti dello Stato dell'ultima occupazione costituisca una restrizione ai sensi dell'articolo 45 TFUE, nei limiti in cui tali persone vengono assoggettate ad un onere aggiuntivo che non grava sui lavoratori residenti in Lussemburgo, i quali non sono tenuti ad iscriversi presso due autorità competenti affinché ai loro potenziali datori di lavoro sia concesso l'aiuto all'assunzione.

59. Se è vero che (in tale ipotesi) i lavoratori frontalieri sarebbero certamente obbligati ad iscriversi in due Stati membri, non mi sembra che tale situazione costituirebbe una restrizione della loro libertà di circolazione.

35 — Sentenza Miethe, cit. supra alla nota 8 (punti 9-11). Tali punti tracciano una chiara distinzione tra i lavoratori *diversi* dai frontalieri, che esercitano la facoltà di opzione loro conferita dall'articolo 71, paragrafo 1, lettera b), mettendosi a disposizione o degli uffici del lavoro dello Stato membro in cui hanno avuto l'ultima occupazione o di quelli offerti dallo Stato membro in cui risiedono, e i lavoratori frontalieri, cui si applica l'articolo 71, paragrafo 1, lettera a), che non hanno tale facoltà di opzione. L'importanza della giurisprudenza Miethe alla luce del regolamento n. 883/2004 è attualmente esaminata da parte della Corte nell'ambito della causa Jeltes, C-443/11.

36 — Sentenza Miethe (punti 17 e 18).

37 — Sentenza van Gestel, cit. supra alla nota 11 (punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

60. Anzitutto, a causa della natura della loro condizione di lavoratori frontalieri, tali persone sono abituate ad occuparsi di questioni che insorgano tanto nello Stato membro di residenza quanto nello Stato membro di occupazione. In secondo luogo, la procedura di iscrizione può includere la compilazione di un modulo, probabilmente online, ed anche un colloquio. È pertanto improbabile che tale procedura comporti oneri amministrativi e/o costi tali da costituire un impedimento. In terzo luogo, è nell'interesse del lavoratore frontaliero cercare lavoro nello Stato membro in cui egli/ella ha le migliori prospettive di ottenere una nuova occupazione. Di conseguenza, è probabile che tali persone siano motivate ad iscriversi a tale scopo anche nello Stato membro dell'ultima occupazione.

61. In assenza di un requisito di residenza, sarei pertanto incline a ritenere che il mero obbligo di iscriversi nello Stato membro dell'ultima occupazione, in aggiunta all'iscrizione nello Stato membro di residenza, non comporti per il lavoratore frontaliero un onere aggiuntivo tale da costituire un ostacolo alla libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 45 TFUE, in relazione al pagamento dell'aiuto all'assunzione.

62. Alla luce di tale conclusione, non è necessario esaminare la questione della giustificazione. Tuttavia, al fine di fornire al giudice nazionale tutti gli elementi necessari, analizzerò brevemente gli argomenti che sono stati presentati in proposito.

63. Nelle sue osservazioni scritte la Caves Krier indica che l'aiuto all'assunzione ha lo scopo di incoraggiare i datori di lavoro ad assumere i lavoratori anziani disoccupati di lunga durata e di migliorare le prospettive di rientro nel mercato di lavoro di questi ultimi [38]. Tuttavia, non vi sono informazioni relativamente all'obiettivo perseguito dall'obbligo di iscrizione contenuto nella misura nazionale controversa.

64. L'Austria, la Repubblica ceca, il Lussemburgo e la Polonia sostengono che l'imposizione di una condizione relativa all'iscrizione rientra nel potere discrezionale degli Stati membri di prendere misure in materia di politica dell'occupazione, nei limiti in cui, richiedendo un periodo minimo di iscrizione, garantisce che il beneficiario dell'aiuto abbia un legame con il mercato del lavoro dello Stato interessato.

65. La Corte ha statuito che spetta agli Stati membri scegliere le misure in grado di conseguire gli obiettivi che essi perseguono in materia di lavoro. Essa ha poi riconosciuto che gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nell'esercizio di questa competenza. Inoltre, la promozione delle assunzioni costituisce un obiettivo legittimo di politica sociale [39].

66. In generale, è ragionevole ritenere che l'iscrizione all'ADEM sia richiesta per assicurare che tale organismo disponga dei dati necessari per favorire l'incontro tra le persone in cerca di occupazione e i posti di lavoro. Non si spiega perché i dati di una persona debbano essere registrati da almeno un mese.

67. Con riferimento alla concessione dell'aiuto all'assunzione, osservo inoltre che la condizione dell'iscrizione non si applica a tutti i lavoratori disoccupati. Infatti, quando un lavoratore è licenziato per esubero in base ad un piano esuberi l'obbligo di iscriversi all'ADEM non sussiste [40].

68. Pertanto, dalla misura in questione non si deduce chiaramente quale possa essere l'obiettivo da essa perseguito, né perché sia stata congegnata in tal modo. Di conseguenza, non è possibile approfondire l'analisi relativa alla proporzionalità.

38 — Su questo punto la Caves Krier si riferisce al *document parlementaire* n. 3798, pag. 3, sessione 1992-1993.

39 — Sentenza Innovative Technology Center, cit. supra alla nota 17 (punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

40 — V. paragrafo 10 supra.

Riconoscimento dell'iscrizione in un altro Stato membro

69. La Commissione sostiene che, in forza del diritto comunitario, i fatti o gli eventi che si verificano in un altro Stato membro devono essere trattati come se si fossero realizzati nel territorio dello Stato membro della normativa applicabile (descrivendo tale regola come un'emanazione o un'estensione del principio della parità di trattamento) [41]. Secondo la Commissione, da tale giurisprudenza deriva che il Lussemburgo dovrebbe tenere presente il fatto che la sig.ra Krier era iscritta come disoccupata in Germania e ciò dovrebbe risultare sufficiente per soddisfare la condizione dell'iscrizione ai fini della concessione dell'aiuto all'assunzione.

70. Non sono propensa a seguire l'approccio della Commissione.

71. Le condizioni e gli obiettivi dell'iscrizione sono disciplinati da ciascuno Stato membro e non sono necessariamente gli stessi. In mancanza di informazioni atte ad indicare se altri Stati membri forniscano un servizio di collocamento abbastanza simile a quello dell'ADEM e in assenza di un sistema di mutuo riconoscimento, tra gli Stati membri, delle condizioni di iscrizione per la concessione delle prestazioni di disoccupazione [42], non credo sia possibile ritenere che, per il mero fatto di essersi iscritto presso le autorità competenti di uno Stato membro, un disoccupato soddisfi le condizioni che gli danno diritto a ricevere tali prestazioni in un altro Stato membro, generando quindi un diritto del suo nuovo datore di lavoro in tale Stato ad ottenere un aiuto all'assunzione.

Conclusione

72. Di conseguenza, ritengo che la Corte debba rispondere nel seguente modo alla questione sottopostale dalla Cour administrative:

«L'articolo 45 TFUE osta ad una disposizione nazionale come l'articolo L.541-1, primo comma, del Code du travail, in quanto i lavoratori disoccupati devono soddisfare un requisito di residenza per potersi iscrivere presso le autorità nazionali competenti e la concessione di un aiuto all'assunzione ad un datore di lavoro che assuma una categoria di lavoratori disoccupati è subordinata a siffatta iscrizione».

41 — La Commissione si basa sulle sentenze del 15 ottobre 1969, Ugliola (15/69, Racc. pag. 363); del 4 ottobre 1991, Paraschi (C-349/87, Racc. pag. I-4501), e del 22 novembre 1995, Ioannis Vougioukas (C-443/93, Racc. pag. I-4033).

42 — Il regolamento n. 1408/71 non contiene disposizioni sul mutuo riconoscimento delle condizioni di iscrizione. Faccio notare che il regolamento n. 883/2004 prevede lo scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri interessati, ma non cambia posizione rispetto al mutuo riconoscimento delle condizioni di iscrizione.