

Causa C-411/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

21 giugno 2022

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)

Data della decisione di rinvio:

24 maggio 2022

Ricorrente per cassazione:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Autorità convenuta dinanzi al Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo, Austria):

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (autorità amministrativa distrettuale della Stiria sudorientale, Austria)

Oggetto del procedimento principale

Attribuzione di un'indennità per il mancato guadagno subito dai lavoratori a causa dell'isolamento («quarantena») disposto dalle autorità sanitarie a causa del risultato positivo del test COVID-19 – Nozione di «prestazione di malattia» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 883/2004 – Lavoratori frontalieri – Restrizione alla libera circolazione dei lavoratori a condizione che l'isolamento sia stato disposto da un'autorità nazionale

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1. Se l'importo dell'indennità dovuta ai lavoratori, durante il loro isolamento in quanto malati di COVID-19 o che abbiano il sospetto di essere malati o infetti, in ragione dei danni patrimoniali subiti per l'impedimento a svolgere la loro attività

retribuita, e ad essi inizialmente versata dal datore di lavoro, al quale spetta il diritto all'indennità nei confronti dello Stato austriaco al momento del versamento, costituisca una prestazione di malattia ai sensi dell'articolo. 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Nel caso in cui venga fornita una risposta negativa alla prima questione:

2. Se l'articolo 45 TFUE e l'articolo 7 del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che prevede l'attribuzione di un'indennità per il mancato guadagno subito dai lavoratori a causa dell'isolamento disposto da un'autorità sanitaria a seguito dell'esito positivo del test COVID-19 (con la conseguenza che l'indennità deve essere versata ai lavoratori in primo luogo dal datore di lavoro e a quest'ultimo spetta pertanto un diritto al rimborso nei confronti del Stato austriaco) a condizione che l'isolamento venga disposto da un'autorità nazionale sulla base di disposizioni epidemiologiche nazionali, cosicché una siffatta indennità non viene corrisposta ai lavoratori che, in qualità di frontalieri, risiedono in un altro Stato membro e il cui isolamento («quarantena») venga disposto dall'autorità sanitaria del loro Stato di residenza.

Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione

Articolo 45 TFUE; articolo 7 del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione; articoli da 1 a 3, 5 e 11 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

Disposizioni nazionali pertinenti

Articolo 7, paragrafo 1, dell'Epidemiegesetz (legge in materia di epidemie; in prosieguo: l'«EpiG»): «Con ordinanza vengono individuate le malattie soggette a obbligo di denuncia per le quali possono essere ordinate misure di isolamento per le persone malate, o che abbiano il sospetto di essere malate o infette. (...)».

Articolo 32 dell'EpiG: «1. Le persone fisiche e giuridiche, nonché le società di persone di diritto commerciale ricevono un'indennità a causa dei danni patrimoniali derivanti dall'impedimento a svolgere le rispettive attività retribuite qualora e nella misura in cui

1) esse siano state isolate a termini degli articoli 7 o 17, (...)

e ne sia conseguito un mancato guadagno.

2. L'indennità viene corrisposta per ogni giorno previsto dall'ordinanza amministrativa di cui al paragrafo 1.

3. L'indennità per le persone che si trovano in un rapporto di lavoro viene commisurata alla retribuzione ordinaria (...). I datori di lavoro devono versare l'importo dell'indennità dovuta nei termini consueti per il pagamento della retribuzione. Il diritto all'indennità nei confronti del Bund (Stato austriaco) spetta al datore di lavoro al momento di detto versamento (...).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento e argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 1 Il ricorrente è stabilito in Austria, ove gestisce un albergo. Nel corso dei test di controllo effettuati in detto albergo, diversi lavoratori risultavano positivi alla COVID-19. Il ricorrente segnalava la circostanza all'autorità sanitaria austriaca, la quale non disponeva però l'isolamento dei lavoratori interessati in quanto essi risiedevano in Slovenia o, rispettivamente, in Ungheria. Tuttavia, l'autorità austriaca informava le autorità competenti di tali altri Stati membri, che disponevano successivamente l'isolamento dei lavoratori nei rispettivi luoghi di residenza in Slovenia e Ungheria per periodi specificamente stabiliti (dal 23 ottobre 2020 al 18 novembre 2020, dal 21 ottobre 2020 al 17 novembre 2020 e dal 26 ottobre 2020 al 13 novembre 2020). Durante i suddetti periodi di isolamento, il ricorrente continuava a pagare le rispettive retribuzioni ai lavoratori interessati.
- 2 In data 1° dicembre 2020, il ricorrente chiedeva alla Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (autorità amministrativa distrettuale della Stiria sudorientale) un'indennità per il mancato guadagno, in quanto il relativo diritto dei lavoratori si sarebbe a lui trasferito a seguito del versamento della retribuzione. Tali domande venivano rigettate con decisioni dell'amministrazione distrettuale del 29 dicembre 2020.
- 3 Con cinque sentenze, il Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria) respingeva, in quanto infondati, i ricorsi proposti dal ricorrente avverso le suddette decisioni, poiché, a suo avviso, non dovrebbe essere riconosciuto alcun diritto ai sensi dell'EpiG nel caso di misure di isolamento disposte da autorità straniere.
- 4 Avverso tali sentenze il ricorrente proponeva i presenti ricorsi straordinari per cassazione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), nei quali contestava, in primo luogo, la compatibilità dell'articolo 32, paragrafi 1 e 3, dell'EpiG, come interpretato dal Landesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo regionale), con la libera circolazione dei lavoratori di cui all'articolo 45 TFUE e al regolamento (CE) n. 883/2004. Il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) riuniva i procedimenti di cassazione ai fini di una decisione comune.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 5 Il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) è un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, avverso le cui decisioni non può proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno.
- 6 L'importo dell'indennità corrisposta al lavoratore ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 3, prima e seconda frase, dell'EpiG non costituisce concettualmente una retribuzione, bensì un risarcimento (indennità) erogato dallo Stato austriaco sulla base di un titolo di diritto pubblico.
- 7 Nella fattispecie in esame, occorre chiarire se il ricorrente, in qualità di datore di lavoro, sia altresì legittimato a far valere un diritto all'indennità per mancato guadagno – trasferitole in forza dell'articolo 32, paragrafo 3, terza frase, dell'EpiG – qualora la disposizione della misura dell'isolamento per i lavoratori malati di COVID-19 o che abbiano il sospetto di essere malati o infetti aveva luogo non a seguito dell'adozione di una decisione da parte di un'autorità sanitaria austriaca in quanto i lavoratori non erano residenti in Austria, bensì a seguito di un provvedimento (dell'autorità) di un altro Stato membro.
- 8 Il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ritiene che i lavoratori interessati siano frontalieri ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del regolamento n. 883/2004 e che siano quindi soggetti alla legislazione austriaca, in forza del successivo articolo 11, paragrafi 1 e 3, lettera a), nell'ambito di applicazione di tale regolamento.
- 9 Qualora l'indennità prevista dall'articolo 32 dell'EpiG dovesse essere considerata una prestazione di malattia ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 883/2004, le autorità e i giudici austriaci dovrebbero tener conto, ai sensi del successivo articolo 5, lettera b), di un provvedimento di isolamento emesso dall'autorità competente di un altro Stato membro come se detto provvedimento fosse stata adottato da un'autorità austriaca sul proprio territorio.
- 10 Secondo la giurisprudenza della Corte, una prestazione è considerata prestazione di sicurezza sociale ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 883/2004 se è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita, e se si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 (attualmente articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004). Per distinguere tra le varie categorie di prestazioni di sicurezza sociale, occorre prendere in considerazione il rischio coperto da ogni prestazione (v., con riguardo alla disposizione precedente del regolamento n. 1408/71, sentenza del 1° febbraio 2017, Tolley, C-430/15, punti 43 e 45, ECLI:EU:C:2017:74). La prestazione di malattia copre il rischio legato ad uno stato morboso che determini una sospensione temporanea delle attività dell'interessato (v. sentenza del 21 luglio 2011, Stewart, C-503/09, punto 37, ECLI:EU:C:2011:500).

- 11 Il beneficio in questione nel caso in esame è attribuito dallo Stato austriaco in base ad una situazione legalmente definita. Tuttavia, esso non è legato all'esistenza di una malattia, bensì si basa sul fatto che l'avente diritto alla prestazione è impedito a svolgere il proprio lavoro per effetto di un ordine sovrano delle autorità sanitarie e quindi subisce un mancato guadagno indennizzato dallo Stato austriaco. L'EpiG qualifica l'isolamento per ordine dell'autorità come una «misura per la prevenzione e il controllo di malattie soggette a obbligo di denuncia». In conformità alla sua finalità, l'isolamento non mira alla guarigione del singolo, bensì alla protezione della popolazione dall'infezione veicolata dalla persona in isolamento e quindi al contenimento del rischio sanitario generale derivante dalla malattia soggetta a obbligo di denuncia.
- 12 Il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) è quindi incline a ritenere che la retribuzione in questione non costituisca una prestazione di malattia ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 883/2004. Tuttavia, dato che su tale questione non si è ancora pronunciata la Corte di giustizia dell'Unione europea e la corretta applicazione del diritto dell'Unione non è così evidente da non dare adito ad alcun ragionevole dubbio, la questione pregiudiziale viene sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea in forza dell'articolo 267 TFUE.
- 13 In caso di risposta negativa alla prima questione, occorre chiarire se la libera circolazione dei lavoratori di cui all'articolo 45 TFUE e il principio di parità di trattamento sancito dall'articolo 7 del regolamento n. 492/2011 ostino all'indennità come disciplinata dall'articolo 32 dell'EpiG.
- 14 I lavoratori interessati dall'isolamento nella fattispecie principale svolgono un'attività dipendente in Austria, ma hanno la loro residenza in Slovenia o in Ungheria, dove fanno ritorno quotidianamente. Essi devono essere pertanto considerati lavoratori che si sono avvalsi del diritto alla libera circolazione previsto dall'articolo 45 TFUE.
- 15 La pretesa all'indennità fatta valere dal ricorrente nella fattispecie principale si basa sul fatto che una siffatta pretesa nei confronti dello Stato austriaco, fondata sulla legge per il lavoratore, viene soddisfatta in primo luogo dal datore di lavoro nei confronti del lavoratore e si trasferisce in detta misura al datore di lavoro. La pretesa di quest'ultimo è quindi direttamente connessa all'impiego ai sensi dell'articolo 45 del TFUE, cosicché secondo il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) – anche alla luce della giurisprudenza (v. sentenza del 7 maggio 1998, *Clean Car Autoservice Ges.m.b.H.*, C-350/96, punti 18 e segg., ECLI:EU:C:1998:205) – non si dubita che anche il datore di lavoro possa invocare la libera circolazione dei lavoratori ai sensi dell'articolo 45 TFUE in tale contesto.
- 16 La legislazione nazionale prescrive – indirettamente – quale condizione per far valere un diritto all'indennità la residenza nel territorio nazionale. Secondo il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), tale regime deve essere considerato una discriminazione indiretta perché, per sua natura, può incidere più

sui lavoratori migranti che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischia di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (v. sentenza del 18 luglio 2007, Hartmann, C-212/05, punti da 29 a 31, ECLI:EU:C:2007:437); ad avviso del Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), la conclusione non cambia anche nel caso in cui la pretesa derivata dal lavoratore viene fatta valere dal datore di lavoro.

- 17 Per quanto riguarda la normativa ad oggetto del procedimento di cui trattasi, dai lavori preparatori della legge non è dato desumere alcuna specifica giustificazione della necessità di una decisione di un'autorità austriaca e quindi implicitamente del fatto che il lavoratore sia residente in Austria. Al massimo potrebbe prendersi in considerazione il motivo della salute pubblica. L'imposizione di misure di isolamento per le persone malate, o che abbiano il sospetto di essere malate o infette, agevola il tracciamento dell'infezione e ha l'effetto di impedire alle persone (eventualmente) infette di soggiornare al di fuori del loro luogo di residenza, riducendo così il rischio di un'ulteriore diffusione della COVID-19. Il diritto all'indennità per mancato guadagno durante il periodo dell'isolamento mira altresì a promuovere il rispetto delle misure di quarantena e quindi ad aumentare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità sanitarie per contenere l'incidenza dell'infezione. Una possibile giustificazione per la necessità di ordinanze emanate esclusivamente dalle autorità nazionali potrebbe consistere nel fatto che il controllo dell'osservanza di dette ordinanze è possibile solo se la quarantena ha luogo a livello nazionale e che l'obiettivo di tale contenimento si riferisce alla situazione nazionale, che può essere diversa dalla situazione epidemica in un altro Stato membro (il paese di residenza del lavoratore interessato). Infine, una possibile giustificazione della limitazione dell'indennità erogata dallo Stato austriaco ai soli lavoratori messi in quarantena dalle autorità austriache potrebbe ravvisarsi nel fatto che esclusivamente in tali casi lo Stato austriaco è responsabile dell'invalidità del lavoratore. Nel caso di un'ordinanza dispositiva della quarantena, il lavoratore dovrebbe essere rinvio al suo Stato di origine, a condizione che in tale Stato esistano regimi indennitari corrispondenti.
- 18 In ogni caso, non risulta evidente che la disparità di trattamento tra i datori di lavoro che impiegano lavoratori residenti in Austria e quelli che impiegano anche lavoratori frontalieri sia proporzionata. Dato che la corretta applicazione del diritto dell'Unione non sembra essere così evidente da non dare adito ad alcun ragionevole dubbio, anche la seconda questione costituisce oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale in forza dell'articolo 267 TFUE.