CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 24 ottobre 1996 *

1. Nella presente causa, la Pretura circondariale di Biella, Italia (in prosieguo: la «Pretura») sottopone alla Corte una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione di talune disposizioni del Trattato CEE, con riferimento ad una normativa nazionale, che vieta l'intermediazione privata e la locazione temporanea di mano d'opera.

La normativa nazionale

2. Secondo l'art. 11, primo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264 (in prosieguo: la «legge del 1949») l'intermediazione e altre attività, come l'interposizione tra l'offerta e la domanda di lavoro salariato, sono vietate a soggetti diversi dall'ufficio del pubblico collocamento, anche se l'attività avviene gratuitamente.

3. L'art. 1, nn. 1 e 2, della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 (in prosieguo: la «legge del 1960») così dispone:

«È vietato all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di mano d'opera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono.

È altresì vietato all'imprenditore di affidare ad intermediari, siano questi dipendenti, terzi o società, anche se cooperative, lavori da eseguirsi a cottimo da prestatori di opere assunti e retribuiti da tali intermediari».

Secondo il terzo comma dell'art. 1, tali disposizioni si applicano anche alle aziende e agli enti pubblici, e, ai sensi del quarto comma dello stesso articolo, il locatario di mano d'opera viene trattato a tutti gli effetti di legge come datore di lavoro.

La fattispecie

4. L'attore nella causa principale, la USSL 47 — Unità socio-sanitaria locale —, decideva, con delibera 30 dicembre 1986, n. 1762, di stipulare un contratto con la cooperativa «La Famiglia» (in prosieguo: la «cooperativa»)

* Lingua originale: il danese.

per lo svolgimento di compiti socio-sanitari nell'ambito della circoscrizione territoriale sotto la sua competenza.

5. Il 18 febbraio 1988, il convenuto nella causa principale, l'INAIL — Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro — (ente pubblico di assicurazione contro gli infortuni), sottoponeva ad accertamento il detto contratto e rilevava che, in realtà, si era in presenza di una locazione temporanea di mano d'opera, in violazione dell'art. 1 della legge del 1960, trattandosi di una mera prestazione d'opera eseguita per il committente.

L'INAIL basava la sua affermazione sul fatto che i soci della cooperativa prendevano istruzioni dalla USSL 47, utilizzavano sedi di lavoro che corrispondevano esattamente a quelle utilizzate dal personale della USSL 47, prendevano parte ai corsi di formazione organizzati dalla USSL 47 e usavano veicoli appartenenti alla USSL 47, o, se usavano autoveicoli di loro proprietà, chiedevano alla USSL 47 il rimborso delle spese.

6. L'INAIL, con ordinanza 21 dicembre 1993, ingiungeva alla USSL 47 di pagare 9 200 105 LIT (circa 4 810 ECU) quali contributi assicurativi contro gli infortuni calcolati sul compenso corrisposto dalla cooperativa ai suoi membri.

—

7. La USSL 47 negava che si potesse parlare di locazione illecita di mano d'opera, e, in data 21 aprile 1994, citava l'INAIL in giudizio dinanzi alla Pretura affermando che l'ingiunzione di pagamento dei contributi assicurativi contro gli infortuni è in contrasto con il diritto comunitario.

La questione pregiudiziale

8. La Pretura, con ordinanza 30 marzo 1995, ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se il combinato disposto di cui all'art. 1, primo comma, della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, coordinata con l'art. 11, primo comma, della legge 29 ottobre 1949, n. 264, sia compatibile con i principi comunitari di cui agli artt. 48, 49, 54 e 90 del Trattato CEE e se comunque tali principi siano immediatamente applicabili con conseguente disapplicazione della normativa italiana».

9. Il giudice a quo fa, tra l'altro, riferimento agli artt. 49 e 54, che autorizzano il legislatore comunitario a emettere atti intesi ad assicurare ai lavoratori la libertà di circolazione e di stabilimento. Il rinvio ai «principi

di diritto comunitario» contenuti nelle menzionate disposizioni deve però intendersi nel senso che le disposizioni del Trattato effettivamente considerate sono gli artt. 48 e 52. Come risulterà in seguito, sembra che l'art. 59 del Trattato, sulla libera prestazione dei servizi, abbia considerevole importanza per la fattispecie qui in esame. Nell'intento di fornire al giudice a quo una risposta utile, trovo pertanto conseguente estendere la presente disamina anche alla detta disposizione.

10. La questione pregiudiziale sollevata verte su due distinti complessi normativi: e da un lato, cioè, sul divieto contenuto nella legge del 1949 di esercizio dell'attività di intermediazione di lavoro da parte di soggetti diversi da un ente pubblico e, dall'altro, sul divieto contenuto nella legge del 1960 di prendere in locazione mano d'opera. Trovo pertanto naturale trattare detti complessi normativi separatamente.

La legge del 1949

11. L'INAIL, il governo italiano e la Commissione hanno dedotto che l'art. 11 della legge del 1949, che vieta l'esercizio dell'attività di intermediazione di lavoro da parte di soggetti diversi da un determinato ente pubblico, è privo di rilevanza ai fini della presente causa, la quale verte solo sulla violazione dell'art. 1 della legge del 1960.

12. Secondo la costante giurisprudenza, la Corte può decidere di non pronunciarsi in merito a una questione pregiudiziale, qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta dal giudice nazionale non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa a qua [1].

13. Come emerge dagli atti processuali depositati presso la Corte, la causa a qua verte esclusivamente sulla violazione del divieto di cui alla legge del 1960 di assumere in locazione mano d'opera. La causa a qua non verte pertanto sulla questione se e in che misura la cooperativa abbia esercitato attività di intermediazione di mano d'opera nei riguardi della USSL 47, bensì sulla questione se la USSL 47 abbia operato in violazione del divieto di assumere in locazione mano d'opera, e venga perciò a ragione considerata come il datore di lavoro effettivo, tenuta, pertanto, al pagamento dei contributi assicurativi contro gli infortuni a favore dell'INAIL.

14. Per questi motivi, a mio avviso la Corte non è tenuta a rispondere alla questione se e in quale misura un divieto di esercizio da

1 — V., ad esempio, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman e a. (Racc. pag. I-4921, punto 61), e 26 ottobre 1995, causa C-143/94, Furlanis (Racc. pag. I-3633, punto 12).

parte di privati dell'attività di intermediazione di mano d'opera, quello contemplato dall'art. 11 della legge del 1949, sia compatibile con il diritto comunitario.

La legge del 1960

15. Il giudice a quo, nell'ordinanza di rinvio ha affermato che le cooperative rappresentano le forme associative che meglio si adattano a realizzare l'intermediazione di mere prestazioni di lavoro. La legge del 1960, in combinazione con la legge del 1949, impedisce a siffatte cooperative di svolgere le loro attività e comprime così il mercato del lavoro. Tale legislazione appare, secondo il giudice a quo, in contrasto con i principi fondamentali del diritto comunitario riguardanti la libertà di lavoro, di iniziativa economica, di stabilimento, il libero incontro tra domanda e offerta di lavoro nonché la libera concorrenza, visto che comunque lo Stato italiano non riesce a garantire la richiesta nell'ambito del mercato del lavoro.

16. La USSL 47 ha affermato che il divieto di prendere in locazione mano d'opera è in contrasto con taluni principi fondamentali del diritto comunitario, che sono direttamente applicabili.

17. L'INAIL ha affermato che la legge del 1960 non è in contrasto con il diritto comunitario. Essa mira a tutelare i lavoratori, come emerge, tra l'altro, dal fatto che costoro, in caso di violazione della legge, vengono trattati come impiegati del locatario della mano d'opera. Tale obiettivo risponde alle finalità perseguite dal Trattato. La legge del 1960 non vieta alla cooperativa di offrire e prestare servizi. È solo la pura locazione di mano d'opera ad essere vietata.

18. Il governo italiano ha dedotto che si tratta di una situazione interna, senza collegamento con nessuna delle situazioni considerate nel diritto comunitario. Si tratta di rapporti tra un ente pubblico (la USSL 47) e una cooperativa costituita da lavoratori italiani che opera esclusivamente come mediatore per lavoratori italiani. Le disposizioni contenute negli artt. 48 e 52 del Trattato non trovano pertanto applicazione. Inoltre la norma italiana non è in contrasto con l'art. 90 del Trattato, che richiama l'art. 86, dato che non si tratta di attività economiche e non si tratta di intermediazione di mano d'opera di dirigenti.

19. Il governo tedesco è dell'opinione che si tratti di una situazione interna. L'esercizio dell'attività considerata dalle normative italiane può essere soggetto ad un'autorizzazione temporanea. È di pertinenza degli Stati membri stabilire a tale proposito i presuppo-

sti necessari. Per quanto riguarda l'art. 90 del Trattato, è di competenza del giudice nazionale valutare se si tratta di un'attività di interesse generale considerata dall'art. 90, n. 2.

20. La Commissione ha sostenuto che la disposizione comunitaria pertinente nella presente causa è l'art. 59 del Trattato, in quanto si discute se la cooperativa abbia prestato servizi per la USSL 47. L'art. 59 non può però trovare applicazione nella presente causa, poiché si tratta di una situazione puramente interna. L'art. 48 non è pertinente, poiché non risulta appurato se i lavoratori sono considerati impiegati della USSL 47. Neanche l'art. 90 del Trattato è rilevante, poiché la legge del 1960 non riconosce diritti speciali a determinate imprese, ma, per contro, vieta in generale l'esercizio di una determinata attività.

Le norme sulla libera circolazione

21. Come detto, la questione sollevata deve essere intesa nel senso che il giudice a quo vuol sapere se le disposizioni sulla libera circolazione dei lavoratori e dei prestatori di servizi, contenute negli artt. 48 e 59 del Trattato, e sulla libertà di stabilimento, di cui all'art. 52, abbiano effetti diretti e se tali disposizioni ostino a una normativa nazionale, come quella risultante dall'art. 1 della legge del 1960, che vieti la locazione di mano d'opera.

22. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i principi generali di diritto contenuti negli artt. 48, 52 e 59 del Trattato sono sufficientemente chiari e precisi: pertanto essi hanno effetto diretto e possono essere fatti valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali che debbono assicurare l'osservanza delle dette disposizioni [2]. Se l'art. 1 della legge del 1960, pertanto, risulta in contrasto con una o più delle dette disposizioni, il giudice nazionale deve disapplicarlo.

23. Alla base delle circostanze di fatto descritte nell'ordinanza di rinvio vi è una convenzione tra la USSL 47 e la cooperativa per lo svolgimento di determinate prestazioni di servizi. Come dedotto dalla Commissione, l'art. 59 del Trattato sulla libera prestazione di servizi viene perciò ad essere di primo acchito la disposizione pertinente. Non si può tuttavia escludere che un divieto di locazione di mano d'opera possa, in determinate circostanze, intralciare la libera circolazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento. È difficile riuscire a ravvisare in quale

2 — V., per esempio, sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn (Racc. pag. 1337, punti 6 e 7); 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (racc. pag. 631, punto 26), e 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen (Racc. pag. 1299, punto 27).

modo gli artt. 48 e 52 del Trattato possano essere rilevanti ai fini della presente causa, vuoi per quanto riguarda la questione dell'accesso dei lavoratori al mercato del lavoro italiano, vuoi per quanto riguarda la questione della libertà di stabilimento in Italia. Comunque sia, risulta però dalle consolidata giurisprudenza della Corte che gli artt. 48, 52 e 59 non si applicano ad attività che, in tutti i loro elementi, si collocano all'interno di un solo Stato membro [3].

24. Nella presente causa è stata stipulata una convenzione tra un ente pubblico italiano e una cooperativa italiana per la prestazione di determinati servizi in Italia. Non viene precisato nella specie se i servizi siano stati svolti o dovessero essere svolti da lavoratori di altri Stati membri o se la cooperativa avesse per il resto collegamenti con imprese o persone di altri Stati membri.

25. A mio avviso, sulla base di quanto sopra considerato, questa parte della questione sollevata deve essere risolta dichiarando che gli artt. 48, 52 e 59 non si applicano ad attività che in tutti i loro elementi qualificanti si collocano all'interno di un solo Stato membro come avviene nel caso in cui un ente pubblico italiano stipula una convenzione con una cooperativa italiana per la prestazione di determinati servizi da effettuarsi impiegando lavoratori italiani.

3 — V., ad esempio, sentenze 28 gennaio 1992, causa C-332/90, Steen (Racc. pag. I-341, punto 9); 16 febbraio 1995, cause riunite da C-29/94 a C-35/91, Aubertin e a. (Racc. pag. I-301, punto 9), e 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser (Racc. pag. I-1979, punto 37).

L'art. 90 del Trattato

26. Secondo l'art. 90, n. 1, del Trattato, gli Stati membri non emanano né mantengono nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi alcuna misura contraria alle norme del medesimo Trattato specialmente a quelle contemplate dagli artt. 7 e da 85 a 94 inclusi.

27. L'art. 1 della legge del 1960 non pone, per le imprese pubbliche o per le imprese alle quali gli Stati membri riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna norma che possa indurre siffatte imprese ad avvalersi dei loro diritti in modo contrastante con il Trattato [4]. L'art. 1 della legge 1960 vieta invece in modo generale sia alle imprese private, sia alle imprese pubbliche ed agli enti pubblici, una determinata attività, cioè la locazione di mano d'opera. Come, tra l'altro, emerge dalla sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler [5], un siffatto divieto di una determinata attività deve essere valutato sulla base delle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione. Non è né necessario, né giustificato applicare contemporaneamente le disposizioni speciali di cui all'art. 90. Per questo, a mio avviso, l'art. 90 del Trattato è irrilevante ai fini della presente causa.

4 — V., ad esempio, sentenza 14 dicembre 1995, causa C-387/93, Banchero (Racc. pag. I-4663, punto 51), e la causa C-41/90, Höfner e Elser, loc. cit. in nota 3, punto 31.

5 — Racc. pag. I-1039.

Conclusioni

28. Sulla base di quanto sopra considerato suggerisco alla Corte di risolvere come segue la questione pregiudiziale sollevata dalla Pretura circondariale di Biella:

«Gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato non si applicano ad attività che in tutti i loro elementi qualificanti si collocano all'interno di un solo Stato membro, come avviene nel caso in cui un ente pubblico italiano stipula una convenzione con una cooperativa italiana per la prestazione di determinati servizi da effettuarsi impiegando lavoratori italiani».