SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
25 ottobre 2001 *

Nella causa C-493/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Sack, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra B. Muttelsee-Schön, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, avendo emanato disposizioni legislative ai sensi delle quali le imprese edili stabilite in altri Stati membri

* Lingua processuale: il tedesco.

a) possono fornire servizi transfrontalieri sul mercato tedesco nell'ambito di un'associazione temporanea d'imprese solo qualora abbiano in Germania la sede principale, o almeno una sede secondaria, con personale proprio, per il quale abbiano stipulato un contratto collettivo d'impresa,

b) possono mettere a disposizione di altre imprese edili la manodopera proveniente da un altro paese solo qualora abbiano in Germania la sede principale, o almeno una sede secondaria, con personale proprio, ed abbiano stipulato un contratto collettivo di lavoro ed una convenzione quadro in materia previdenziale in qualità di membri di un'associazione tedesca di datori di lavoro,

c) non possono costituire in Germania una succursale che sia considerata impresa edile qualora il personale di questa svolga esclusivamente attività di gestione, vendita, pianificazione, vigilanza o fornitura di lavori per conto di terzi, ma devono, affinché una succursale sia considerata tale, occupare in tale succursale operai presi sul mercato del lavoro tedesco che prestino in cantiere più del 50% dell'orario di lavoro globale del personale.

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE),

LA CORTE (Quinta Sezione),

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

avvocato generale: D. Ruíz-Jarabo Colomer
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 aprile 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 21 dicembre 1999 la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania, avendo emanato disposizioni legislative ai sensi delle quali le imprese edili stabilite in altri Stati membri

a) possono fornire servizi transfrontalieri sul mercato tedesco nell'ambito di un'associazione temporanea d'imprese solo se hanno in Germania la sede principale, o almeno una sede secondaria con personale proprio, per il quale abbiano stipulato un contratto collettivo d'impresa,

b) possono mettere a disposizione di altre imprese edili la manodopera proveniente da un altro paese solo qualora abbiano in Germania la sede principale, o almeno una sede secondaria, con personale proprio, ed abbiano stipulato un contratto collettivo di lavoro ed una convenzione quadro in materia previdenziale in qualità di membri di un'associazione tedesca di datori di lavoro,

c) non possono costituire in Germania una succursale che sia considerata impresa edile, se il personale di questa svolge esclusivamente attività di gestione, vendita, pianificazione, vigilanza o contabilità, ma devono, affinché una succursale sia considerata tale, occupare operai sul mercato del lavoro tedesco che prestino più del 50% dell'orario di lavoro globale del personale in cantiere,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE).

2 Con atto depositato il 18 maggio 2000 il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Pur essendo stato ammesso ad intervenire nella presente causa con ordinanza del presidente della Corte 19 giugno 2000, questo Stato membro ha poi ritirato il proprio intervento con lettera pervenuta nella cancelleria della Corte il 24 agosto 2000.

La normativa nazionale contestata dalla Commissione

3 Con il presente ricorso la Commissione contesta l'art. 1, n. 1 e l'art. 1 ter del Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (legge

7 agosto 1972 sulla fornitura di manodopera interinale; BGBl. 1972 I, pag. 1393), come modificato dall'art. 63 del Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (legge 24 marzo 1997 sulla riforma della promozione del lavoro; BGBl. 1997 I, pag. 594; in prosieguo: l'«AÜG»).

4 L'art. 1, n. 1, dell'AÜG dispone quanto segue:

«I datori di lavoro che, in qualità di fornitori di manodopera, intendano mettere a titolo professionale dei lavoratori (lavoratori interinali) a disposizione di terzi (utilizzatori di manodopera) devono ottenere un'autorizzazione. Il distacco di lavoratori nell'ambito di un'associazione temporanea d'imprese costituitasi allo scopo di realizzare un'opera non si configura come fornitura di manodopera quando il datore di lavoro è membro dell'associazione, i contratti collettivi del settore economico pertinente si applicano a tutti i membri associati, e qualora ogni membro dell'associazione sia soggetto all'adempimento degli obblighi derivanti dal contratto che regola l'associazione in forma indipendente».

5 L'art. 1 ter dell'AÜG stabilisce quanto segue:

«È vietata la fornitura di manodopera a titolo professionale nell'industria edile per la realizzazione di opere che sono comunemente realizzate da operai. Si autorizza la fornitura di manodopera tra imprese del settore edile per le quali valgono gli stessi contratti collettivi quadro e le stesse convenzioni previdenziali, o che rientrano nell'ambito di applicazione di questi strumenti in virtù dell'estensione generalizzata della loro obbligatorietà».

La fase precontenziosa del procedimento

6 La Commissione, ritenendo che la normativa tedesca citata ai punti 4 e 5 della presente sentenza fosse contraria agli artt. 52 e 59 del Trattato CE, ha avviato il procedimento d'inadempimento, e con lettera 17 settembre 1997 ha intimato alla Repubblica federale di Germania di presentare le proprie osservazioni al riguardo.

7 La Commissione, giudicando insoddisfacente la risposta alla lettera di diffida fornita il 21 novembre 1997 dalle autorità tedesche, il 22 dicembre 1998 ha notificato alla Repubblica federale di Germania un parere motivato, concedendo a questo Stato membro un termine di due mesi per conformarvisi. Preso atto che le autorità tedesche non avevano risposto a detto parere entro il termine previsto, e non ritenendo sufficiente la successiva comunicazione, da parte delle medesime autorità, di una proposta di emendamento della normativa controversa, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Nel merito

Sulle prime due censure, relative alla libertà di prestazione dei servizi

Argomenti delle parti

8 La Commissione ritiene che la normativa controversa sia incompatibile con la libera prestazione dei servizi per due motivi. A suo parere, detta normativa

impedisce alle imprese edili che non si sono stabilite in Germania e che pertanto non sono vincolate ai contratti collettivi tedeschi del settore, in primo luogo, di prendere parte ad un'associazione temporanea d'imprese che si sia costituita allo scopo di realizzare un'opera e, in secondo luogo, di effettuare pratiche di distacco della manodopera in Germania, verso altre imprese di questo stesso settore.

9 La Commissione afferma che sia l'art. 1, n. 1, seconda frase, sia l'art. 1 ter, seconda frase, dell'AÜG esigono l'applicazione dei contratti collettivi tedeschi del settore edile a tutte le imprese che vogliano prendere parte ad un'associazione temporanea o distaccare manodopera in altre imprese dell'industria edile. Orbene, soltanto le imprese stabilite in Germania, con operai alle proprie dipendenze, potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione dei suddetti contratti. Pertanto, secondo la Commissione, le imprese non stabilite nel territorio della Repubblica federale di Germania non sono in grado di distaccare lavoratori dalla propria sede o dalle filiali situate in altri Stati membri verso le imprese di un'associazione temporanea che si è costituita in Germania o verso imprese edili tedesche, senza che la detta associazione temporanea o le imprese di cui trattasi perdano la possibilità di avvalersi dell'art. 1, n. 1, seconda frase, o dell'art. 1 ter, seconda frase, dell'AÜG.

10 Per questa ragione, le imprese non stabilite in Germania, che non rientrano nell'ambito di applicazione dei contratti collettivi tedeschi per il settore edile, sarebbero senz'altro escluse dalle associazioni temporanee costituite o costituende in Germania. Di conseguenza, le stesse imprese non potrebbero esercitare, in proposito, il diritto alla libera prestazione dei servizi sancito dall'art. 59 del Trattato.

11 Il governo tedesco conferma che la normativa controversa impone l'applicazione dei contratti collettivi tedeschi ai fini della partecipazione ad un'associazione temporanea d'imprese che si costituisce allo scopo di realizzare un'opera, così come per poter distaccare il personale nell'ambito di imprese edili. Tale governo conferma inoltre che, in forza del loro ambito di applicazione territoriale, detti

contratti non si applicano alle imprese che non abbiano alcun stabilimento in Germania ed ammette che l'obbligo di disporre di una sede in Germania affinché tali contratti siano applicabili grava maggiormente sulle imprese di Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania. Il governo tedesco sostiene tuttavia che la normativa controversa non è contraria alle libertà fondamentali sancite dal Trattato.

12 In proposito, esso fa valere, da un lato, che l'obbligo di disporre di una sede in Germania non costituisce una discriminazione nei confronti delle imprese edili stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania, poiché le imprese tedesche dello stesso settore devono ugualmente soddisfare detta condizione. Dall'altro, la normativa controversa troverebbe una giustificazione nel motivo imperativo d'interesse generale rappresentato dalla tutela previdenziale dei lavoratori dell'industria edile.

13 Secondo il governo tedesco, la normativa controversa ha il fine di impedire gli abusi in materia di lavoro precario nell'industria edile e di garantire la tutela previdenziale dei lavoratori occupati in questo settore. Esso aggiunge che la precitata normativa è conforme alla giurisprudenza della Corte, e precisamente, alla sentenza 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a. (Racc. pag. I-8453, punto 41). Sostiene inoltre che la normativa in questione è proporzionata, poiché consente di realizzare l'obiettivo prefisso, è necessaria per il conseguimento di tale obiettivo, ed appropriata quanto ai mezzi di attuazione.

Giudizio della Corte

14 Dalla normativa controversa risulta che in Germania la fornitura di manodopera nel settore edile è, in via di principio, vietata. Essa viene autorizzata a titolo di deroga, purché ricorrano determinate condizioni, quando consiste nel distacco di lavoratori nell'ambito di un'associazione temporanea d'imprese o se viene effettuata tra imprese di questo settore.

15 Così, da una parte, ai sensi dell'art. 1, n. 1, dell'AÜG, il distacco di lavoratori nell'ambito di un'associazione temporanea d'imprese che si è costituita allo scopo di realizzare un'opera non si considera fornitura di manodopera quando il datore di lavoro che distacca i propri lavoratori è un membro dell'associazione, i contratti collettivi di lavoro dello stesso settore si applicano a tutti i membri dell'associazione e questi ultimi sono soggetti all'adempimento degli obblighi contrattuali, a titolo indipendente, derivanti dal contratto che regola l'associazione.

16 Dall'altra, l'art. 1 ter dell'AÜG autorizza, a titolo di deroga, la fornitura di manodopera qualora sia effettuata tra imprese del settore edile che rientrino nell'ambito di applicazione degli stessi contratti collettivi quadro delle stesse convenzioni in materia previdenziale o che siano vincolate a tali convenzioni in virtù della loro obbligatorietà generale.

17 Per poter beneficiare dell'una o dell'altra disposizione, l'impresa interessata deve pertanto, di regola, essere soggetta in qualche modo all'applicazione dei contratti collettivi tedeschi, il che presuppone, sempre in base alla normativa tedesca, che l'impresa possieda una sede in Germania.

18 Dal momento che la fornitura di manodopera costituisce una forma di prestazione dei servizi ai sensi del Trattato (v. sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305, punto 9), è palese che il requisito di possedere una sede nel territorio dello Stato membro dove viene prestato il servizio, imposto dalla normativa controversa, ostacola la libera prestazione dei servizi.

19 Come la Corte ha ripetutamente affermato, il requisito relativo alla sede stabile costituisce di fatto la negazione stessa del principio fondamentale della libera prestazione di servizi, in quanto ha la conseguenza di privare di ogni effetto utile

l'art. 59 del Trattato, il cui scopo consiste per l'appunto nell'eliminare le restrizioni della libera prestazione dei servizi da parte di persone non stabilite nello Stato nel cui territorio dev'essere fornita la prestazione. Tale requisito può essere ammissibile soltanto qualora sia provato che esso costituisce una condizione indispensabile per raggiungere lo scopo perseguito (v., in particolare, sentenza 9 luglio 1997, causa C-222/95, Parodi, Racc. pag. I-3899, punto 31).

20 È vero che la tutela previdenziale dei lavoratori del settore edile compare tra i motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare una restrizione della libera prestazione di servizi (v. sentenza 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot, Racc. pag. I-1905, punto 16). Si evince inoltre dalla giurisprudenza della Corte che i motivi imperativi d'interesse generale che giustificano le disposizioni sostanziali di una determinata normativa possono ugualmente giustificare le misure di controllo necessarie a garantirne l'osservanza (v., in tal senso, sentenza 27 marzo 1990, causa C-113/89, Rush Portuguesa, Racc. pag. I-1417, punto 18).

21 Tuttavia, la Corte ha costantemente sottolineato che considerazioni di ordine amministrativo non possono legittimare una restrizione della libera prestazione dei servizi (v., in proposito, sentenza 26 gennaio 1999, causa C-18/95, Terhoeve, Racc. pag. I-345, punto 45). La Corte ha in tal senso statuito che lo Stato membro nel quale viene prestato il servizio non può imporre ad un'impresa la tenuta di documenti che sono peculiari di quello stesso Stato se la detta impresa è già soggetta nello Stato membro in cui è stabilita ad obblighi equiparabili, sotto il profilo della loro finalità di salvaguardia degli interessi dei lavoratori, per gli stessi lavoratori e per gli stessi periodi di attività, a quelli previsti dalla normativa del primo Stato (v., segnatamente, sentenza Arblade e a., citata, punto 80).

22 Per quanto riguarda la causa in esame, è giocoforza prendere atto che il requisito relativo ad una sede nello Stato membro ove si svolge la prestazione dei servizi, quale si deduce dalla normativa controversa, va ben oltre ciò che è necessario per conseguire l'obiettivo della tutela previdenziale dei lavoratori del settore edile.

23 Non è stato ancora dimostrato infatti, che tale requisito, imposto indiscriminatamente a tutte le imprese che intendono fornire manodopera nel contesto di un'associazione temporanea o tra imprese del settore edile, sia di per sé necessario per conseguire l'obiettivo della tutela previdenziale dei lavoratori del settore medesimo.

24 Ne consegue che le prime due censure formulate dalla Commissione devono essere accolte.

Sulla terza censura, relativa alla libertà di stabilimento

Argomenti delle parti

25 La Commissione fa valere che, nel diritto tedesco, solo le imprese nelle quali più del 50% dell'orario di lavoro è svolto da operai impiegati nei cantieri possono ottenere il riconoscimento come imprese del settore edile. A suo avviso questa condizione fa sì che le imprese edili stabilite in altri Stati membri abbiano uno scarso interesse ad aprire una succursale nella Repubblica federale di Germania qualora intendano assegnarvi unicamente personale amministrativo, tecnico, o commerciale per svolgere attività pubblicitaria o lanciare progetti. Infatti, nell'eventualità di una commessa, la succursale non sarebbe in grado di eseguire le opere richieste mettendo a disposizione manodopera impiegata presso altre succursali o presso la società madre, che siano situate in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania, in quanto non sarebbe considerata un'impresa edile e, pertanto, non potrebbe beneficiare dell'art. 1, n. 1 e dell'art. 1 ter, dell'AÜG.

26 Per contro, la Commissione sostiene che le succursali tedesche d'imprese tedesche del settore edile sono sempre considerate imprese appartenenti a detto settore,

anche quando non integrano in senso stretto la regola secondo la quale un minimo del 50% dell'orario di lavoro deve venire svolto da operai nei cantieri. La Commissione aggiunge che tale disparità di trattamento risulta dall'applicazione dell'art. 1, IV sezione, punto 4, del Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (contratto collettivo quadro per il settore edile) e dall'art. 1, sezione IV, del Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren im Baugewerbe (convenzione relativa al regime previdenziale del settore edile). Queste disposizioni prevedrebbero, in sostanza, l'equiparazione alle imprese edili delle imprese che svolgono principalmente o esclusivamente, nell'ambito di un'associazione d'imprese del medesimo settore, attività di gestione, vendita, pianificazione o contabilità, oppure che eseguono analisi di laboratorio per conto dei membri di detta associazione.

27 La Commissione ritiene che siffatto trattamento discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania e delle loro succursali in Germania costituisca una violazione della libertà di stabilimento garantita dall'art. 52 del Trattato.

28 Il governo tedesco ammette che un'impresa, per poter essere considerata facente parte del settore edile, deve impiegare operai edili e realizzare attività proprie del settore edile in misura superiore al 50% dell'orario complessivo di lavoro del personale alle sue dipendenze. Ciononostante, detto governo sostiene che la Commissione travisa il significato e la portata delle disposizioni contenute nei contratti collettivi citati al punto 26 della presente sentenza.

29 Infatti, secondo il governo tedesco, le dette disposizioni non sono state adottate allo scopo di regolamentare la fornitura di manodopera, bensì per evitare che i lavoratori del settore edile vengano esclusi dai contratti collettivi del settore a causa di una riorganizzazione della loro impresa.

Giudizio della Corte

30 È assodato che nell'ordinamento tedesco la succursale tedesca di un'impresa edile stabilita in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania viene considerata appartenente al settore edile soltanto se una quota superiore al 50% dell'orario di lavoro complessivo del personale alle sue dipendenze è svolto dagli operai nei cantieri.

31 Senza che occorra stabilire se, come sostiene la Commissione, le disposizioni dei contratti collettivi citati al punto 26 della presente sentenza abbiano un effetto discriminatorio a discapito delle imprese edili stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania, si deve rilevare che la condizione richiamata al punto precedente pone un ostacolo alla libertà di stabilimento, allorché è esercitata mediante l'apertura di succursali da parte di dette imprese.

32 Tale condizione, in primo luogo, ostacola l'accesso delle suddette imprese edili al mercato tedesco, poiché subordina la qualificazione delle loro succursali tedesche come imprese appartenenti al settore edile a criteri che le stesse sarebbero in grado di integrare solo con grande difficoltà.

33 Infatti, come rileva a ragione la Commissione, l'interesse ad aprire una succursale tedesca da parte delle imprese edili stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania trae spesso origine dall'esigenza economica di disporre, in Germania, di personale amministrativo, tecnico e commerciale, che consenta in particolare di pubblicizzare e lanciare i progetti. Per contro, il personale addetto alla realizzazione materiale delle opere in esecuzione delle commesse può venire reperito altrove, presso altre succursali o presso la sede principale dell'impresa.

34 In secondo luogo, siffatta condizione può risultare meno onerosa per le imprese della Repubblica federale di Germania che non per quelle stabilite in altri Stati membri, nei limiti in cui è meno importante per le prime assegnare personale amministrativo, tecnico e commerciale alle proprie succursali tedesche dal momento che i relativi incarichi possono venire assunti dal personale impiegato presso la sede principale dell'impresa in territorio tedesco.

35 Passando poi ai motivi che possono giustificare tale ostacolo, il governo tedesco invoca in sostanza gli stessi argomenti che aveva avanzato in risposta alle prime due censure, in particolare i motivi imperativi connessi alla repressione degli abusi sul mercato del settore edile e alla tutela previdenziale dei lavoratori interessati.

36 Tuttavia, tali argomenti non potrebbero giustificare detto ostacolo, poiché si riferiscono alla condizione che impone l'applicazione dei contratti collettivi tedeschi e non alla condizione richiamata al punto 30 della presente sentenza, che è all'origine dell'ostacolo medesimo.

37 Non essendo stati dedotti ulteriori motivi imperativi d'interesse generale a giustificazione del suddetto ostacolo alla libertà di stabilimento, anche la terza censura sollevata dalla Commissione deve essere accolta.

Sulle spese

38 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica federale di Germania e quest'ultima è risultata soccombente, essa va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) la Repubblica federale di Germania, avendo emanato disposizioni legislative ai sensi delle quali le imprese edili stabilite in altri Stati membri

a) possono fornire servizi transfrontalieri sul mercato tedesco nell'ambito di un'associazione temporanea solo se hanno in Germania la sede principale, o almeno una sede secondaria, con personale proprio, per il quale abbiano stipulato un contratto collettivo d'impresa,

b) possono mettere a disposizione di altre imprese edili la manodopera proveniente da un altro paese solo qualora abbiano in Germania la sede principale, o almeno una sede secondaria, con personale proprio, ed abbiano stipulato un contratto collettivo di lavoro ed una convenzione quadro in materia previdenziale in qualità di membri di un'associazione tedesca di datori di lavoro,

c) non possono costituire in Germania una succursale che sia considerata impresa edile, qualora il personale di questa svolga esclusivamente attività di gestione, vendita, pianificazione, vigilanza o fornitura di lavori per conto di terzi, ma devono, affinché una succursale sia considerata tale, occupare in tale succursale operai presi sul mercato del lavoro tedesco che prestino in cantiere più del 50% dell'orario di lavoro globale del personale.

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 CE e 49 CE).

2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.

Jann Edward La Pergola

Sevón Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 ottobre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann