SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
15 marzo 2001 *

Nel procedimento C-165/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Tribunal correctionnel d'Arlon (Belgio) nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

André Mazzoleni

e

Inter Surveillance Assistance SARL, civilmente responsabile,

con l'intervento di:

Éric Guillaume e altri,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1), nonché degli artt. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE),

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. D.A.O. Edward (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, J.-P. Puissochet e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: S. Alber

cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il ministère public (auditorat du travail), dal sig. P. Nazé, in qualità di supplente;

— per il governo belga, dal sig. J. Devadder, in qualità di agente, assistito dall'avv. B. van de Walle de Ghelcke;

— per il governo tedesco, dal sig. E. Röder, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. C. Chavance, in qualità di agenti;

— per il governo dei Paesi Bassi, dal sig. M.A. Fierstra, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. D. Gouloussis, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Mazzoleni e della Inter Surveillance Assistance SARL, rappresentati dall'avv. M. Gamelon, del governo belga, rappresentato dall'avv. B. van de Walle de Ghelcke, del governo francese, rappresentato dalla sig.ra C. Bergeot, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. D. Gouloussis, all'udienza del 3 giugno 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 settembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 2 aprile 1998, pervenuta in cancelleria il 29 aprile seguente, il Tribunal correctionnel di Arlon ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»), nonché degli artt. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE).

2 Tali questioni sono sorte nell'ambito di un procedimento penale promosso a carico del sig. Mazzoleni, nella sua qualità di amministratore della società di diritto francese Inter Surveillance Assistance SARL (in prosieguo: l'«ISA»), e dell'ISA stessa, nella sua qualità di civilmente responsabile, per non avere rispettato le disposizioni del diritto belga relative alle retribuzioni minime.

Normativa nazionale

3 Il contratto collettivo di lavoro 14 giugno 1993, stipulato in seno alla commissione paritaria per i servizi di custodia, concernente la promozione dell'occupazione e la fissazione di talune condizioni di lavoro degli operai che effettuino attività di sorveglianza nel settore privato (in prosieguo: il «CCT»), è stato reso obbligatorio con regio decreto 1° marzo 1995 (*Moniteur belge* del 4 maggio 1995, pag. 11923).

4 A tenore del suo art. 1, n. 2, il CCT si applica a tutte le imprese di sorveglianza che esercitino una qualsivoglia attività sul territorio belga, indipendentemente dal fatto che esse abbiano la loro sede in Belgio o all'estero.

5 A termini dell'art. 2 del CCT, gli operai occupati nelle imprese di servizi di custodia per conto terzi sono classificati in nove categorie, tenendo conto della natura dei lavori svolti, della capacità professionale e del grado di autonomia e di responsabilità nell'esecuzione dei compiti loro affidati.

6 L'art. 3 del CCT fissa, per ciascuna categoria di operai, la retribuzione oraria minima nonché l'importo di vari premi e indennità.

7 L'art. 56 della legge 5 dicembre 1968 sui contratti collettivi di lavoro e le commissioni paritarie (*Moniteur belge* del 15 gennaio 1969) prevede, in particolare, che la violazione di un contratto collettivo di lavoro reso obbligatorio è passibile di una sanzione penale. Detta legge fa parte delle leggi di ordine pubblico e di sicurezza ai sensi dell'art. 3 del codice civile belga e, in quanto tale, vincola tutti gli operatori presenti sul territorio belga.

Causa principale

8 Durante il periodo 1° gennaio 1996 - 14 luglio 1997 l'ISA, avente sede a Mont-Saint-Martin (Francia), ha occupato tredici lavoratori per attività di sorveglianza e vigilanza di un centro commerciale a Messancy (Belgio).

9 Fra detti lavoratori alcuni erano occupati a tempo pieno in Belgio, mentre altri vi erano occupati solo a tempo parziale e effettuavano anche, peraltro, prestazioni lavorative in Francia.

10 Nel corso di un controllo effettuato il 21 marzo 1997, l'Ispettorato competente in materia di leggi sociali belghe ha chiesto al sig. Mazzoleni di produrre vari documenti previsti dalla normativa belga, in particolare alcuni fogli paga. Dal loro esame è risultato che la retribuzione base mensile di un lavoratore dell'ISA occupato in Belgio era, per 169 ore lavorative, pari a FRF 6 692, vale a dire circa BEF 40 152, il che costituiva una retribuzione per ora di circa BEF 237,59, mentre la retribuzione oraria minima prevista dal CCT ammontava a BEF 356,68.

11 Per non aver rispettato l'obbligo di versare una retribuzione che non fosse inferiore alla retribuzione oraria minima fissata dal CCT, il sig. Mazzoleni e l'ISA sono stati perseguiti in giudizio dinanzi al Tribunal correctionnel d'Arlon. Il sig. Guillaume e altri quattro dei tredici lavoratori interessati si sono costituiti parti civili.

12 Dinanzi al Tribunal correctionnel d'Arlon l'ISA ha dichiarato che, in materia di retribuzione minima, era tenuta solo al rispetto della legge francese.

13 Ha fatto valere che la specificità dell'attività di sorveglianza implicava un avvicendamento del personale per evitare che esso fosse troppo facilmente identificato dalla clientela e che i suoi lavoratori lavoravano quindi «a tempo parziale» in Belgio, nel senso che un dipendente poteva essere tenuto ad effettuare nel corso della giornata, della settimana o del mese una parte della sua attività su un territorio limitrofo. Secondo l'ISA, la direttiva non si applicherebbe a siffatte situazioni di lavoro «a tempo parziale».

14 L'ISA ha sostenuto, inoltre, che i tredici lavoratori interessati beneficiavano, in forza della normativa francese, della stessa tutela o di una tutela essenzialmente analoga a quella prevista dalla normativa belga. È vero che le retribuzioni minime francesi sarebbero inferiori; sarebbe però necessario, ai fini del raffronto, tener conto della situazione complessiva dei lavoratori, comprendendovi l'incidenza del regime tributario, che, secondo l'ISA, è più favorevole in Francia, e la tutela previdenziale.

15 Considerando che necessitasse dell'interpretazione del diritto comunitario per statuire, il Tribunal correctionnel d'Arlon ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

«1) Se la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, ricomprenda, nella nozione di "periodo di distacco", quella del lavoro prestato ad orario ridotto, aleatorio o meno, da un lavoratore frontaliero, dipendente di un'impresa di uno Stato membro, che, nel corso della giornata, della settimana o del mese lavorativi, presti parte della propria attività lavorativa sul o sui territori limitrofi di un altro o altri Stati membri.

2) Se gli artt. 59 e 60 del Trattato sull'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che costituisce violazione di tali articoli la circostanza che uno Stato membro imponga, per motivi imperativi di interesse generale, il rispetto della propria normativa o di contratti collettivi di lavoro nazionali relativi alle retribuzioni minime a tutte le imprese di un altro Stato membro che facciano svolgere, ancorché temporaneamente, a propri dipendenti attività lavorativa sul territorio del primo Stato, quando tale interesse sia già garantito dalla normativa dello Stato in cui il prestatore sia stabilito ed i lavoratori si trovino in tale Stato in una situazione analoga o simile, in considerazione non solo della normativa riguardante le retribuzioni minime, bensì della situazione complessiva (incidenza fiscale, tutela sociale relativa alla malattia, ivi compresa quella derivante dall'assicurazione integrativa obbligatoria in Francia, agli infortuni sul lavoro, alla vedovanza, alla disoccupazione, alla vecchiaia, alla morte).

3) Nel medesimo contesto e in altri termini: se i vincoli nazionali transitori debbano intendersi riferiti unicamente ai livelli di retribuzione oraria minima, senza tener conto della situazione di tutela sociale complessiva di cui goda il lavoratore che svolga attività lavorativa da uno Stato all'altro».

Sulla prima questione pregiudiziale

16 I governi tedesco, francese ed olandese esprimono dubbi sulla ricevibilità di detta questione. Segnalano che il termine di recepimento della direttiva è scaduto soltanto il 16 dicembre 1999 e che i fatti della causa principale sono antecedenti a detta data. A loro avviso, un singolo non poteva invocare alcun diritto basato sulla direttiva prima della scadenza del termine di recepimento della stessa. Di conseguenza, dato che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, la Corte è competente solo a risolvere le questioni che rilevino per la soluzione della causa principale, la prima questione sarebbe irricevibile.

17 Non essendo in effetti scaduto il termine di recepimento della direttiva e non essendo stata recepita la direttiva nel diritto nazionale al momento dei fatti della

causa principale, non si deve procedere ad un'interpretazione dei suoi termini ai fini del procedimento principale.

18 Tuttavia, le fattispecie figuranti nella prima questione pregiudiziale devono essere prese in considerazione ai fini dell'esame della seconda questione pregiudiziale.

Sulla seconda questione pregiudiziale

19 La seconda questione pregiudiziale, esaminata alla luce della prima questione, deve essere intesa nel senso che essa mira in sostanza a far stabilire se un'impresa stabilita in una zona frontaliera, e di cui taluni dipendenti devono effettuare a tempo parziale e durante brevi periodi una parte della loro prestazione di servizi nel territorio limitrofo di uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita l'impresa, sia tenuta a rispettare le norme nazionali dello Stato membro ospitante relative alle retribuzioni minime qualora detti lavoratori fruiscano nello Stato membro in cui sono stabiliti di una tutela complessiva analoga benché la retribuzione minima vi sia inferiore.

20 Essendo stabilita in Francia ed esercitando attività di natura temporanea in uno Stato membro diverso da quello in cui ha la sede, nella fattispecie il Belgio, l'ISA è una società prestatrice di servizi ai sensi degli artt. 59 e 60 del Trattato.

21 Detti articoli del Trattato rivestono un'importanza particolare per i prestatori di servizi stabiliti in una zona frontaliera che esercitano regolarmente la loro attività in più Stati membri.

22 Risulta da una giurisprudenza costante che l'art. 59 del Trattato prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, qualora sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v. sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12; 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst, Racc. pag. I-3803, punto 14; 28 marzo 1996, causa C-272/94, Guiot, Racc. pag. I-1905, punto 10, e 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a., Racc. pag. I-8453, punto 33).

23 In particolare, uno Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul suo territorio all'osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di qualsiasi effetto utile le norme del Trattato dirette a garantire appunto la libera prestazione dei servizi (v. la precitata sentenza Säger, punto 13).

24 Al riguardo l'applicazione delle normative nazionali dello Stato membro ospitante ai prestatori di servizi può vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le prestazioni di servizi in quanto essa comporta spese nonché oneri amministrativi ed economici supplementari.

25 La libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate da ragioni imperative d'interesse generale e applicabili a tutte le persone o imprese che esercitino un'attività nel territorio dello Stato membro ospitante, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito (v.,

segnatamente, sentenze 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305, punto 17; Säger, citata, punto 15; Vander Elst, citata, punto 16; Guiot, citata, punto 11, e Arblade e a., citata, punto 34).

26 L'applicazione delle normative nazionali di uno Stato membro ai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri dev'essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in particolare, precitate sentenze Guiot, punti 11 e 13, e Arblade e a., punto 35).

27 Tra le ragioni imperative d'interesse generale già riconosciute dalla Corte vi è la tutela dei lavoratori (v., in particolare, precitate sentenze Webb, punto 19, e Arblade e a., punto 36).

28 Per quanto riguarda in particolare le disposizioni nazionali relative alle retribuzioni minime, quali quelle di cui trattasi nella causa principale, dalla giurisprudenza della Corte emerge che il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro stipulati tra le parti sociali in materia di retribuzioni minime a chiunque svolga un lavoro subordinato, ancorché temporaneo, nel loro territorio, indipendentemente dal paese in cui è stabilito il datore di lavoro (sentenze 3 febbraio 1982, cause riunite 62/81 e 63/81, Seco e Desquenne & Giral, Racc. pag. 223, punto 14; Guiot, citata, punto 12, e Arblade e a., citata, punto 41). Ne consegue che le disposizioni di legge o dei contratti collettivi di lavoro di uno Stato membro che garantiscono un livello di retribuzione minima possono, in via di principio, essere estese ai datori di lavoro che svolgono una prestazione di servizi sul territorio di tale Stato, qualunque ne sia il paese di stabilimento (sentenza Arblade e a., già citata, punto 42).

29 Ne consegue che il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro imponga ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro che effettui una prestazione di servizi nel territorio del primo Stato membro di versare ai suoi lavoratori la retribuzione minima fissata dalle norme nazionali di detto Stato.

30 Tuttavia, non può escludersi che vi siano circostanze nelle quali l'applicazione di siffatte normative non sia né necessaria né proporzionata rispetto allo scopo perseguito, vale a dire la tutela dei lavoratori interessati.

31 Infatti, mentre le cause citate al punto 28 della presente sentenza riguardavano lavoratori occupati nel settore edile che sono stati effettivamente trasferiti, per un periodo più o meno lungo, dallo Stato membro di stabilimento del loro datore di lavoro allo scopo di realizzare un determinato progetto in un altro Stato membro, si tratta, nella causa principale, di un'impresa stabilita in una zona frontaliera e per la quale è possibile che taluni dipendenti debbano, ai fini di una prestazione di servizi da parte dell'impresa, effettuare a tempo parziale e durante brevi periodi una parte del loro lavoro nel territorio limitrofo di uno Stato membro diverso da quello in cui l'impresa è stabilita.

32 Al riguardo l'ISA rileva che la specificità dei compiti di sorveglianza da essa svolti implica un avvicendamento del personale che vi è destinato per evitare che esso sia troppo facilmente riconosciuto.

33 Inoltre, anche se la retribuzione minima prevista dalla normativa francese è inferiore a quella prevista dalla normativa belga, l'ISA chiede che sia presa in considerazione la situazione complessiva, vale a dire non soltanto la retribuzione, ma anche l'incidenza tributaria e quella dei contributi previdenziali. Essa sostiene che i dipendenti soggetti al diritto previdenziale francese e al fisco francese si trovano in una situazione analoga a quella nella quale si troverebbero se fossero soggetti alla normativa belga, e persino più favorevole a questa.

34 In tali circostanze, anche se va ammesso che una normativa dello Stato membro ospitante che imponga una retribuzione minima persegue l'obiettivo legittimo di tutelare i lavoratori, occorre che le autorità nazionali dello Stato membro ospitante, prima di applicarla ad un prestatore di servizi stabilito in una zona limitrofa di un altro Stato membro, esaminino se l'applicazione di detta

normativa sia necessaria e proporzionata per la tutela dei lavoratori interessati.

35 In effetti, l'obiettivo dello Stato membro ospitante di garantire ai dipendenti di detti prestatori di servizi lo stesso livello di tutela sociale che si applica sul suo territorio ai lavoratori dello stesso settore può essere considerato raggiunto se tutti i lavoratori interessati fruiscono di una situazione equivalente nel suo complesso con riguardo alle retribuzioni, al fisco e agli oneri previdenziali nello Stato membro ospitante e nello Stato membro di stabilimento.

36 Inoltre, l'applicazione delle norme nazionali dello Stato membro ospitante relative alle retribuzioni minime ai prestatori di servizi stabiliti in una zona di un altro Stato membro frontaliero dello Stato membro ospitante può comportare, da un lato, oneri amministrativi supplementari sproporzionati che implicano, se del caso, il calcolo, ora per ora, dell'adeguata retribuzione di ciascun dipendente a seconda che egli abbia o meno, durante il suo lavoro, attraversato la frontiera di un altro Stato membro e, inoltre, il pagamento di livelli diversi di retribuzione ai dipendenti, tutti collegati alla stessa base di operazioni, che effettuano un lavoro identico. Quest'ultima conseguenza potrebbe, a sua volta, comportare tensioni fra i dipendenti stessi e persino minacciare la coerenza dei contratti collettivi di lavoro che si applicano nello Stato membro di stabilimento.

37 In un caso come quello di cui trattasi nella causa principale, spetta quindi alle competenti autorità dello Stato membro ospitante, allo scopo di stabilire se sia necessaria e proporzionata l'applicazione della propria normativa che impone una retribuzione minima, valutare tutti gli elementi pertinenti.

38 Tale valutazione implica che esse tengano conto, in particolare, della durata delle prestazioni di servizi, dalla loro prevedibilità, del fatto che i dipendenti siano stati

effettivamente trasferiti nello Stato membro ospitante o che essi continuino ad essere collegati alla base di operazioni del loro datore di lavoro nel suo Stato membro di stabilimento.

39 Inoltre, allo scopo di accertarsi se la tutela di cui fruiscono i dipendenti nello Stato membro di stabilimento sia equivalente, esse devono in particolare prendere in considerazione gli elementi collegati all'importo della retribuzione, la durata del lavoro cui tale importo si riferisce, nonché l'importo dei contributi previdenziali e l'incidenza tributaria.

40 Nella causa principale, siccome le competenti autorità belghe hanno perseguito l'ISA in sede penale per non aver rispettato la normativa belga che impone la retribuzione minima, tocca all'organo giurisdizionale adito stabilire se l'applicazione all'ISA della detta normativa fosse effettivamente necessaria e proporzionata rispetto al pregiudizio arrecato alle libertà sancite dagli artt. 59 e 60 del Trattato.

41 Pertanto, occorre risolvere la seconda questione pregiudiziale nel senso che gli artt. 59 e 60 del Trattato non ostano a che uno Stato membro imponga ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro che effettui una prestazione di servizi sul territorio del primo Stato membro di versare ai suoi lavoratori la retribuzione minima fissata dalle norme nazionali di detto Stato. L'applicazione di siffatte norme potrebbe tuttavia risultare sproporzionata qualora si tratti di dipendenti di un'impresa stabilita in una zona frontaliera che debbono effettuare, a tempo parziale e durante brevi periodi, una parte del loro lavoro sul territorio di uno Stato membro e persino di più Stati membri diversi da quello in cui è stabilita l'impresa. È compito pertanto delle competenti autorità dello Stato membro ospitante stabilire se, e in quale misura, l'applicazione di una normativa nazionale che impone una retribuzione minima a detta impresa sia necessaria e proporzionata per garantire la tutela dei lavoratori interessati.

Sulle spese

42 Le spese sostenute dai governi belga, tedesco, francese, olandese ed austriaco, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal correctionnel d'Arlon con sentenza 2 aprile 1998, dichiara:

Gli artt. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE) non ostano a che uno Stato membro imponga ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro che effettui una prestazione di

servizi sul territorio del primo Stato membro di versare ai suoi lavoratori la retribuzione minima fissata dalle norme nazionali di detto Stato. L'applicazione di siffatte norme potrebbe tuttavia risultare sproporzionata qualora si tratti di dipendenti di un'impresa stabilita in una zona frontaliera che debbono effettuare, a tempo parziale e durante brevi periodi, una parte del loro lavoro sul territorio di uno Stato membro e persino di più Stati membri diversi da quello in cui è stabilita l'impresa. È compito pertanto delle competenti autorità dello Stato membro ospitante stabilire se, e in quale misura, l'applicazione di una normativa nazionale che impone una retribuzione minima a detta impresa sia necessaria e proporzionata per garantire la tutela dei lavoratori interessati.

Edward Puissochet Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 marzo 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola