CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 19 febbraio 1998 *

1. Il Pretore presso la Pretura circondariale di Trento chiede se una norma nazionale che prevede l'assunzione di personale da parte dell'Ente Poste Italiane con contratto a tempo determinato, in deroga alla regola generale prevista dal diritto italiano per cui i contratti di lavoro devono essere a tempo indeterminato, costituisca un aiuto di Stato che dev'essere comunicato ai sensi dell'ultima frase dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

2. In forza del diritto italiano, il contratto di lavoro a tempo determinato è consentito solo in determinati casi eccezionali. L'art. 1 della legge 18 aprile 1962, n. 230, dispone che, salvo talune eccezioni precisate nella legge [1], il contratto di lavoro dev'essere considerato a tempo indeterminato.

3. Tuttavia, l'art. 9, comma 21, del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito nella legge 28 novembre 1996, n. 608, e recante disposizioni urgenti in materia di lavori socievolmente utili, dispone:

«I lavoratori che a decorrere dal 1° dicembre 1994 abbiano prestato attività lavorative con contratto a tempo determinato alle dipendenze dell'Ente "Poste Italiane" hanno diritto di precedenza nei termini e alle condizioni delle norme contrattuali e di apposito accordo con le organizzazioni sindacali, in caso di assunzioni a tempo indeterminato da parte dell'Ente "Poste Italiane" per la stessa qualifica e/o mansione fino alla data del 31 dicembre 1996; i lavoratori interessati devono manifestare la volontà di esercitare tale diritto entro il 30 novembre 1996. Le assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato effettuate dall'Ente "Poste Italiane" a partire dalla data della sua costituzione e comunque non oltre il 30 giugno 1997 non possono dare luogo a rapporti di lavoro a tempo indeterminato e decadono allo scadere del termine finale di ciascun contratto».

4. La suddetta disposizione è collegata alla trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni in un'impresa pubblica a decorrere dal 1° gennaio 1994. In forza dell'art. 6, n. 2, della legge n. 71/1994, il personale dell'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni passava alle dipendenze delle Poste Italiane sulla

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Ulteriori eccezioni erano previste dalla legge 28 febbraio 1987, n. 56.

base di un rapporto di lavoro disciplinato dal diritto privato. Secondo l'ordinanza di rinvio, lo scopo della seconda frase dell'art. 9, comma 21, consisteva nello stabilire un periodo transitorio al termine del quale i rapporti di lavoro si sarebbero conformati al regime del settore privato.

5. I ricorrenti nel procedimento principale, signori Epifanio Viscido, Mauro Scandella e Massimiliano Terragnolo, agivano in giudizio contro le Poste Italiane sostenendo che dal 1° gennaio 1994 l'impresa avrebbe fatto fronte alle carenze di personale assumendo lavoratori con rapporto di lavoro a tempo determinato. Essi deducevano che l'assunzione effettuata a tale titolo sarebbe da considerarsi costitutiva di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e che nella disposizione controversa, in quanto esentava le Poste Italiane dai vincoli vigenti per le altre imprese in forza delle norme generali del diritto del lavoro, sarebbe stata ravvisabile la concessione di aiuti di Stato in contrasto con gli artt. 92 e 93 del Trattato.

6. Alla luce di quanto sopra il giudice nazionale poneva a questa Corte le seguenti questioni:

«1) Se rientri nella nozione di "aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma", una disposizione di legge che sottragga un singolo ente pubblico economico dall'osservanza della normativa, di applicazione generale in materia di contratti di lavoro a tempo determinato;

2) se, nel caso di risposta affermativa alla questione di cui sub a), un aiuto di tale tipo doveva essere sottoposto al procedimento di controllo preliminare di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato;

3) se, non essendo stata seguita la procedura suddetta, il divieto di un aiuto di tale tipo possa ritenersi direttamente applicabile nell'ordinamento interno dello Stato italiano;

4) se, in caso di risposta affermativa alla questione di cui sub 3), un tale tipo di divieto sia invocabile in una controversia tra l'ente pubblico economico ed un soggetto che lamenti la mancata applicazione nei suoi confronti della normativa generale in materia di lavoro a tempo determinato al fine di ottenere la conversione del suo rapporto in rapporto di lavoro a tempo indeterminato e/o il risarcimento dei danni».

7. I ricorrenti non hanno presentato osservazioni scritte od orali alla Corte. I governi italiano e tedesco nonché la Commissione ritengono che nella disposizione contestata

non sia ravvisabile la concessione di aiuti di Stato nel senso di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato. Condivido questa tesi.

8. L'art. 92, n. 1, così recita:

«Salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

9. Dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che un provvedimento costituisce un aiuto solo se implica il trasferimento di risorse statali ad un'impresa (o un'esenzione da obblighi finanziari nei confronti dello Stato, come nel caso di una tassa o di oneri previdenziali).

10. Nella causa van Tiggele [2], la Corte ha affermato che la fissazione da parte di un'autorità nazionale, ma a carico esclusivo dei consumatori, di un prezzo minimo per la vendita al dettaglio di un determinato prodotto non implica la concessione diretta o indiretta di risorse statali.

11. Successivamente, nella sentenza Sloman Neptun [3], la Corte ha affermato che la parziale non applicazione delle norme tedesche in materia di diritto del lavoro e previdenziale agli equipaggi stranieri sulle navi battenti bandiera tedesca non costituisce aiuto di Stato. Riferendosi alla sua sentenza van Tiggele la Corte ha rilevato [4] che:

«(...) solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali vanno considerati aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Invero, emerge dal tenore stesso di questa disposizione e dalle regole procedurali dettate dall'art. 93 del Trattato che i vantaggi concessi con mezzi diversi dalle risorse statali esulano dall'ambito di applicazione di queste disposizioni. La distinzione tra aiuti concessi dagli Stati e aiuti concessi mediante risorse statali è intesa a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati».

2 — Causa 82/77, Pubblico ministero olandese/van Tiggele (Racc. 1978, pag. 25).

3 — Cause riunite C-72/91 e C-73/91, Sloman Neptun/Bodo Ziesemer (Racc. 1993, pag. I-887).

4 — Punto 19.

12. Passando alle norme tedesche la Corte ha sottolineato [5] che:

«Al riguardo, la disciplina in questione, esaminata sia sotto il profilo delle sue finalità sia sotto quello della sua struttura generale, non è intesa a creare un vantaggio atto a costituire per lo Stato o per gli enti di cui sopra un onere supplementare, bensì unicamente a modificare, in favore delle imprese di navigazione marittima, le condizioni alle quali vengono costituiti i rapporti contrattuali tra le dette imprese e i loro dipendenti. Le conseguenze che ne derivano, in relazione sia alla diversa base di calcolo dei contributi previdenziali, segnalata dal giudice nazionale, sia all'eventuale perdita di gettito tributario riconducibile al basso livello delle retribuzioni, menzionata dalla Commissione, sono inerenti a questa disciplina e non costituiscono un mezzo per accordare alle imprese interessate un vantaggio determinato».

13. Nella sentenza Kirsammer-Hack [6] la Corte, richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, ha affermato che l'esclusione di piccole imprese da una disciplina nazionale in materia di tutela dei lavoratori contro il licenziamento illegittimo non costituisce aiuto di Stato. Essa ha precisato che [7]:

«Nel caso di specie, bisogna riconoscere che l'esclusione di una categoria di imprese dal regime di tutela in questione non dà luogo ad alcun trasferimento, diretto o indiretto, di risorse statali verso tali imprese, ma costituisce solo il frutto di una scelta legislativa volta a prevedere una specifica disciplina giuridica dei rapporti fra datori di lavoro e lavoratori nelle piccole imprese e ad evitare che queste ultime siano gravate da oneri finanziari tali da ostacolarne lo sviluppo».

14. Appare evidente che la menzionata giurisprudenza si applica alla fattispecie in esame. Esonerando le Poste Italiane per un periodo transitorio dall'obbligo di assumere personale con contratto a tempo indeterminato, le norme italiane non prevedono alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali a tale impresa. Sospendendo invece le norme ordinarie italiane del diritto del lavoro, il loro scopo era di eliminare i vincoli legali che potevano ostacolare l'agevole trasformazione dell'Amministrazione postale italiana in un'impresa pubblica.

15. Si potrebbe sostenere che da un rapporto di lavoro con contratto a tempo determinato possano derivare costi per lo Stato sotto forma di perdita di gettito tributario o di sussidi di disoccupazione. Tuttavia, come la Corte ha affermato nella sentenza Sloman Neptun [8], tali costi «sono inerenti a questa disciplina e non costituiscono un mezzo per

5 — Punto 21.

6 — Causa C-189/91, Kirsammer-Hack/Sidal (Racc. 1993, pag. I-6185).

7 — Punto 17.

8 — V. supra, nota 3.

accordare» all'ente Poste Italiane «un vantaggio determinato». In ogni caso detti costi non sono né certi né quantificabili giacché, in mancanza della flessibilità consentita dalla disposizione contestata, le Poste Italiane non avrebbero forse assunto — o lo avrebbero fatto in misura minore — altro personale per coprire, a breve termine, carenze di organico.

16. Ci si potrebbe chiedere perché, dato il loro potenziale effetto sulla concorrenza, l'art. 92, n. 1, non comprenda tutti i provvedimenti in materia di lavoro e altre misure di carattere sociale che, incidendo in modo selettivo, potrebbero alterare la concorrenza e, quindi, produrre un effetto equivalente agli aiuti di Stato. Forse la risposta è soprattutto di ordine pragmatico: l'esame di tutti questi regimi implicherebbe un'inchiesta in base al solo Trattato sull'intera vita economica e sociale di uno Stato membro [9].

17. Concludo quindi, in risposta alla prima questione sollevata dal giudice di rinvio, che in una disposizione come quella di cui trattasi nella specie non è ravvisabile la concessione di un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Non appare dunque necessario prendere in esame le restanti questioni pregiudiziali.

Conclusione

18. Di conseguenza, suggerisco di risolvere le questioni sollevate dalla Pretura circondariale di Trento come segue:

«Una disposizione nazionale che esoneri un'impresa dall'obbligo di osservare le norme generali relative alla durata dei contratti di lavoro non implica la concessione di un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato».

9 — Per una discussione su tale questione v. Paul Davies, *Market Integration and Social Policy in the Court of Justice*, in *Industrial Law Journal*, 1995, pag. 49, in particolare pag. 58 e ss.