ORDINANZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)
25 febbraio 2003 *

Nel procedimento C-445/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunale di Biella nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Roberto Simoncello,

Piera Boerio

e

Direzione Provinciale del Lavoro,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 48 e 52 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE e 43 CE), nonché dell'art. 90 del Trattato CE (divenuto art. 86 CE),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dai sigg. C.W.A. Timmermans (relatore), presidente di sezione, A. La Pergola e S. von Bahr, giudici,

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

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con ordinanza 18 ottobre 2001, pervenuta in cancelleria il 19 novembre seguente, il Tribunale di Biella ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 48 e 52 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE e 43 CE), nonché dell'art. 90 del Trattato CE (divenuto art. 86 CE).

2 Detta questione è stata sollevata nell'ambito di una lite che oppone il sig. Simoncello e la sig.ra Boerio, soci e legali rappresentanti della società Mergellina Snc, alla Direzione Provinciale del Lavoro, in merito ad una sanzione amministrativa imposta da quest'ultima in quanto detta società avrebbe assunto lavoratori senza aver comunicato tale assunzione alla Sezione Circondariale per l'Impiego.

Ambito normativo

3 L'art. 9 bis, secondo comma, della legge 28 novembre 1996, n. 608 (GURI n. 281 del 30 novembre 1996, supplemento ordinario n. 209; in prosieguo: la «legge n. 608/1996»), così dispone:

«Entro cinque giorni dall'assunzione effettuata ai sensi del comma 1, il datore di lavoro deve inviare alla sezione circoscrizionale per l'impiego una comunicazione contenente il nominativo del lavoratore assunto, la data dell'assunzione, la tipologia contrattuale, la qualifica ed il trattamento economico e normativo».

4 L'art. 10, tredicesimo comma, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (GURI n. 5 dell'8 gennaio 1998; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 469/1997»), recita:

«Nei confronti dei soggetti autorizzati alla mediazione di manodopera ai sensi del presente articolo, non trovano applicazione le disposizioni contenute nella legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modificazioni ed integrazioni».

Causa principale e questione pregiudiziale

5 Il Tribunale di Biella constata che la società Mergellina Snc ha assunto lavoratori senza comunicare tali assunzioni alla Sezione Circondariale per l'Impiego, ai sensi dell'art. 9 bis della legge n. 608/1996.

6 Dinanzi al giudice a quo i ricorrenti nella causa principale fanno valere che detto articolo non può giustificare l'applicazione di una sanzione. Infatti, esso sarebbe in contrasto con il diritto comunitario in quanto riguarderebbe il regime italiano di collocamento di manodopera che la Corte, nella sentenza 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre (Racc. pag. I-7119), avrebbe giudicato in contrasto con l'art. 90 del Trattato, in quanto istituiva un monopolio di Stato incompatibile con il regime della libera concorrenza.

7 A questo proposito, il Tribunale di Biella constata che l'art. 9 bis della legge n. 608/1996 non costituiva la normativa di cui trattasi nella causa che ha dato luogo alla precitata sentenza Job Centre. Inoltre, rileva che la causa principale riguarda non un regime monopolistico di autorizzazione preventiva da parte dello Stato membro, ma un mero obbligo di comunicazione, la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni di natura amministrativa.

8 Tuttavia, esso osserva che la normativa che impone detto obbligo di comunicazione sotto pena di sanzione potrebbe essere in contrasto con il diritto comunitario, in particolare con gli artt. 48, 52 e 90 del Trattato, in quanto porrebbe la Repubblica italiana in posizione di «supremazia», dal momento che detto obbligo le consentirebbe di esercitare un controllo sulle assunzioni di lavoratori. Tuttavia, non sarebbe certo il contrasto con la normativa comunitaria, dato che la Repubblica italiana non sarebbe posta in tale posizione al momento dell'assunzione del lavoratore e il suo potere di controllo mirerebbe unicamente ad evitare situazioni irregolari con riguardo al diritto del lavoro.

9 Per quanto attiene all'art. 10 del decreto legislativo n. 469/1997, il giudice a quo osserva che esso non prevede siffatto obbligo di comunicazione a carico delle persone autorizzate all'esercizio di un'attività di mediazione in materia di occupazione e che, pertanto, esso autorizza eccezionalmente le autorità pubbliche a punire le infrazioni commesse dalle persone che non siano titolari di detta autorizzazione.

10 Considerando che la soluzione della causa dinanzi ad esso pendente richiede l'interpretazione di disposizioni del Trattato, il Tribunale di Biella ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale relativa

«alla compatibilità dell'art. 9 bis, comma 2, della legge 28.11.1996, n. 608, là ove è previsto per il datore di lavoro l'obbligo della comunicazione dell'assunzione di ogni lavoratore alla Sezione Circoscrizionale per l'Impiego, nonché dell'art. 10 del D.lvo 23.12.1997, n. 469, là ove si richiama l'art. 9 bis della L. 608/1996, in caso di mediazione operata da soggetti non autorizzati, con i principi comunitari di cui agli artt. 39, 43, 86 (ex artt. 48, 52 e 90) Trattato CE».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni presentate alla Corte

11 I ricorrenti nella causa principale sostengono che la Corte ha affermato nella precitata sentenza Job Centre che le sanzioni di cui trattasi nella causa principale sono illegittime, poiché in contrasto con le regole comunitarie in materia di concorrenza. Inoltre, fanno valere che, nella sentenza 8 giugno 2000, causa C-258/98, Carra e a. (Racc. pag. I-4217), la Corte ha fornito al giudice nazionale indicazioni quanto alla normativa precedente al decreto legislativo n. 469/1997. Rilevano che la causa principale in esame riguarda collocamenti effettuati nel 1997 e nel 1998.

12 I ricorrenti sostengono come sia sufficiente riferirsi alla precitata sentenza Carra e a. per constatare l'illegittimità del sistema di sanzioni stabilito dall'art. 9 bis della legge n. 608/1996. Tuttavia, essi esaminano anche le disposizioni del decreto legislativo n. 469/1997, in quanto queste avrebbero mantenuto in vigore detto sistema di sanzioni. A questo proposito, i ricorrenti sostengono che le comunicazioni di cui all'art. 9 bis della legge n. 608/1996 non hanno più alcuna ragione di essere, poiché esse sono state istituite per rafforzare il monopolio di Stato sugli uffici di collocamento di lavoratori, che deve essere considerato illecito a seguito delle sentenze Job Centre e Carra e a. Dal momento che il sistema degli uffici di collocamento è stato riformato nel senso di una liberalizzazione, sarebbero divenute inapplicabili tutte le sanzioni legate al precedente monopolio di Stato, poiché sarebbe venuto meno il loro fondamento e l'interesse giuridico che esse proteggevano.

13 Inoltre, secondo i ricorrenti, la liberalizzazione non è completa se sussiste per il datore di lavoro un obbligo di comunicazione di assunzione, in quanto tale obbligo renderebbe più difficile l'esercizio da parte di imprese private dell'attività di collocamento.

14 Dal canto suo, il governo italiano presenta brevemente l'evoluzione della normativa italiana in materia di collocamento di manodopera. A questo proposito, esso rileva che, in forza della legge 29 aprile 1949, n. 264, un datore di lavoro era tenuto ad assumere un lavoratore tramite uno degli uffici di collocamento pubblici. La legge n. 608/1996 avrebbe posto fine al sistema di collocamento dei lavoratori basato su un'autorizzazione preventiva di un ufficio di collocamento pubblico. L'art. 9 bis della legge n. 608/1996 avrebbe sancito il principio di un'assunzione diretta dei lavoratori da parte del datore di lavoro, avendo quest'ultimo ormai soltanto l'obbligo di comunicare, entro cinque giorni, un'assunzione all'ufficio di collocamento competente.

15 Il governo italiano fa valere che l'art. 9 bis della legge n. 608/1996 è stato ispirato a considerazioni d'interesse pubblico. Il sistema di comunicazione previsto da detto articolo, che consentirebbe all'amministrazione di controllare costante-

mente i flussi di manodopera e di avere un'effettiva conoscenza delle variazioni dell'offerta e della domanda sul mercato del lavoro, sarebbe stato considerato dal legislatore italiano indispensabile per l'applicazione di strumenti della politica dell'occupazione, quali le iscrizioni e le cancellazioni nelle apposite liste, le quote e le indennità di disoccupazione. Alla luce di quanto precede, il governo italiano sostiene che sono infondati i dubbi formulati dal giudice a quo quanto alla compatibilità della normativa italiana di cui trattasi nella causa principale con le disposizioni del Trattato.

16 La Commissione considera che la questione pregiudiziale è irricevibile. A questo proposito essa fa valere, in primo luogo, che il giudice a quo non indica i motivi per i quali si chiede l'interpretazione degli artt. 48, 52 e 90 del Trattato. Mancherebbero in particolare un'esposizione, anche sommaria, dei motivi della scelta delle dette disposizioni, come pure una spiegazione sul nesso che esisterebbe tra queste e la normativa nazionale applicabile nella causa principale. In secondo luogo, la Commissione sostiene che le disposizioni del Trattato cui l'ordinanza di rinvio fa riferimento non sembrano avere la minima relazione con i fatti e con l'oggetto della causa principale, di modo che la Corte non sarebbe tenuta a statuire sulla questione pregiudiziale.

17 Ammesso che tale questione possa tuttavia essere considerata ricevibile, la Commissione fa valere che l'ordinanza di rinvio non contiene alcun elemento che consenta di dedurre che gli artt. 48, 52 e 90 del Trattato si applicano nella causa principale.

18 Per quanto attiene all'art. 90 del Trattato, la Commissione osserva che le circostanze della causa principale sono notevolmente diverse da quelle esaminate nell'ambito delle sentenze Job Centre e Carra e a., che riguarderebbero un organismo pubblico che esercita attività di collocamento di manodopera. Nella fattispecie della causa principale, ove si chiede soltanto una comunicazione ex post, la Commissione considera che la Repubblica italiana non agisce come impresa, ma esercita piuttosto una funzione di controllo diretta a tutelare il lavoratore dipendente.

19 Quanto all'applicazione degli artt. 48 e 52 del Trattato, la Commissione rileva che, conformemente a una giurisprudenza costante, le dette disposizioni non si applicano ad attività che in tutti i loro elementi rilevanti si collocano all'interno di un solo Stato membro. Tuttavia, anche ammettendo che le disposizioni di cui trattasi possano essere applicate nella causa principale, la Commissione rileva, unicamente in subordine, che l'obbligo di comunicazione ex art. 9 bis della legge n. 608/1996 e la sanzione erogata in caso di mancata osservanza di detto obbligo non costituiscono un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori. Infatti, la comunicazione sarebbe imposta al datore di lavoro dopo l'assunzione effettiva di un lavoratore, senza distinzione a seconda che questi sia italiano o meno. Inoltre, la sanzione non sarebbe che pecuniaria ed amministrativa e colpirebbe solamente il datore di lavoro.

Pronuncia della Corte

20 In limine, occorre ricordare come da una giurisprudenza costante risulti che il procedimento ex art. 234 CE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario necessari per risolvere le controversie dinanzi a loro pendenti (v. sentenza 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke, Racc. pag. I-4871, punto 22, e ordinanze 9 agosto 1994, causa C-378/93, La Pyramide, Racc. pag. I-3999, punto 10, e 25 maggio 1998, causa C-361/97, Nour, Racc. pag. I-3101, punto 10).

21 Nell'ambito di detta cooperazione, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni

che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v. sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 59; 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 38, e 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punto 18).

22 Tuttavia, la Corte ha anche affermato che, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza. Il rifiuto di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v. citate sentenze PreussenElektra, punto 39, e Canal Satélite Digital, punto 19).

23 La Corte ha del pari sottolineato l'importanza dell'indicazione, da parte del giudice nazionale, delle ragioni precise che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione del diritto comunitario e a ritenere necessario porre questioni pregiudiziali alla Corte (ordinanza 25 giugno 1996, causa C-101/96, Italia Testa, Racc. pag. I-3081, punto 6). La Corte ha così affermato come sia indispensabile che il giudice nazionale fornisca un minimo di spiegazioni in ordine alla scelta delle disposizioni comunitarie di cui chiede l'interpretazione e sul nesso che esso stabilisce tra le disposizioni medesime e la normativa nazionale applicabile alla controversia sottopostagli (ordinanza 7 aprile 1995, causa C-167/94, Grau Gomis e a., Racc. pag. I-1023, punto 9).

24 Orbene, nella fattispecie, si deve constatare che l'ordinanza di rinvio non contiene indicazioni sufficienti atte a soddisfare tali criteri.

25 In primo luogo, per quanto attiene alla richiesta interpretazione degli artt. 48 e 52 del Trattato, il giudice a quo non fornisce alcuna precisazione circa le ragioni che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione di dette disposizioni del diritto comunitario e a ritenere necessario sottoporre al riguardo una questione pregiudiziale alla Corte.

26 A questo proposito, si può rilevare che né l'ordinanza di rinvio né le osservazioni presentate alla Corte consentono di stabilire un nesso tra, da un lato, i principi della libera circolazione dei lavoratori e della libertà di stabilimento nella Comunità riconosciuti dal Trattato e, dall'altro, gli elementi giuridici e fattuali della causa principale. In particolare, non vi è alcun elemento che indichi che la società Mergellina Snc o i suoi dipendenti si siano avvalsi di dette libertà o abbiano voluto farne uso.

27 In secondo luogo, quanto all'interpretazione richiesta dell'art. 90 del Trattato, lo stesso Tribunale di Biella afferma nell'ordinanza di rinvio che gli elementi giuridici e fattuali della causa principale sono diversi da quelli esaminati nella sentenza Job Centre. Esso stesso rileva del pari che la causa principale riguarda un mero obbligo di comunicazione e non un regime monopolistico di autorizzazione preventiva da parte dello Stato membro. Il giudice a quo non ha fornito quindi alcun elemento tale da dimostrare che l'art. 90 del Trattato possa applicarsi alla causa principale.

28 Infatti, nessun elemento giuridico o fattuale della causa principale consente di considerare che la Sezione Circondariale per l'Impiego agisca come un'impresa ex art. 90 del Trattato quando, in forza dell'art. 9 bis, secondo comma, della legge n. 608/1996, riceve comunicazioni relative all'assunzione di lavoratori.

29 In terzo luogo, per quanto riguarda l'art. 10 del decreto legislativo n. 469/1997, che autorizza, secondo il giudice a quo, le autorità pubbliche a punire le infrazioni commesse da persone che non siano titolari di un'autorizzazione all'esercizio dell'attività di mediazione in materia di occupazione, l'ordinanza di rinvio non spiega perché tale disposizione sia pertinente per risolvere la causa principale.

30 Da quanto precede emerge che, in mancanza di elementi che evidenzino la relazione fra, da un lato, la realtà e l'oggetto della causa principale e, dall'altro, l'interpretazione degli artt. 48, 52 e 90 del Trattato richiesta dal giudice a quo, la Corte non è in grado di risolvere utilmente la questione pregiudiziale sottopostale.

31 Di conseguenza, occorre constatare, a norma degli artt. 92 e 103, n. 1, del regolamento di procedura, che la questione sottoposta alla Corte è manifestamente irricevibile.

Sulle spese

32 Le spese sostenute dal governo italiano e 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 (Quarta Sezione)

così provvede:

La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Tribunale di Biella con ordinanza 18 ottobre 2001 è irricevibile.

Lussemburgo, 25 febbraio 2003

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quarta Sezione

C.W.A. Timmermans