RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-312/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. In forza degli artt. L.221-2, L.221-4 e L.221-5 del codice del lavoro vigente nel territorio della Repubblica francese, il riposo settimanale del quale devono fruire i lavoratori subordinati, per una durata minima di 24 ore consecutive, deve essere concesso la domenica.

2. Tale regola incontra numerose eccezioni, stabilite dagli artt. L.221-5-1 e seguenti dello stesso codice e classificabili in tre fondamentali gruppi:

— stabilimenti relativi a settori tassativamente enumerati, come i ristoranti, le tabaccherie, i negozi di fiori naturali, gli ospedali, le industrie che adoperino materiali soggetti a rapidissimo deterioramento, ecc. (vanno altresì ricompresi in questa categoria taluni esercizi commerciali per la vendita al dettaglio di generi alimentari);

— imprese industriali appartenenti a un settore per il quale un contratto collettivo abbia previsto una deroga alla regola del riposo domenicale;

— imprese alle quali sia stata rilasciata un'autorizzazione prefettizia, sul rilievo che il riposo domenicale simultaneo dell'intero personale di uno stabilimento sarebbe dannoso per la collettività o pregiudicherebbe il normale funzionamento dello stabilimento medesimo.

3. Denunciando che le società SIDEF-Conforama, Arts et meubles e JIMA tengono i propri esercizi commerciali aperti la domenica facendo lavorare i propri dipendenti in tale giorno, l'Union départementale des syndicats CGT de l'Aisne ha adito con ricorso il giudice dei procedimenti sommari del Tribunal de grande instance di Saint-Quentin, affinché questi provvedesse a vietare alle società resistenti, sotto pena di sanzioni pecuniarie, l'apertura dei propri esercizi commerciali la domenica.

4. Nell'ambito del procedimento sommario, il presidente del Tribunal de grande instance di Saint-Quentin ha emesso il 5 ottobre 1989 un'ordinanza con la quale ha sottoposto alla Corte le seguenti due questioni pregiudiziali:

« Se la nozione di " misura d'effetto equivalente " ad una restrizione quantitativa all'importazione, così come definita all'art. 30 del Trattato, possa applicarsi ad una norma avente portata generale da cui discenda un divieto del lavoro domenicale prestato dai lavoratori subordinati in un settore come la vendita al pubblico di mobili per arredamento, tenendo presente che

— questo settore si avvale in larga misura di prodotti importati provenienti, soprattutto, da paesi della CEE;

* Lingua processuale: il francese.

— una quota rilevante del giro d'affari delle imprese operanti in tale settore viene realizzata la domenica, qualora dette imprese contravvengano alle norme di diritto interno;

— la chiusura domenicale può determinare una contrazione del giro d'affari e, di conseguenza, del volume delle importazioni provenienti dai paesi della Comunità;

— infine, l'obbligo di concedere ai dipendenti il riposo settimanale la domenica non è riscontrabile in tutti gli Stati membri.

In caso di soluzione affermativa, se sia possibile ritenere che le caratteristiche del settore di cui trattasi corrispondano ai criteri di cui all'art. 36 del Trattato ».

5. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte l'11 ottobre 1989.

6. Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte: la ricorrente nella causa principale, rappresentata dagli avv.ti Khelfat, del foro di Saint-Quentin, A. Lyon-Caen, F. Fabiani e L. Liard, avvocati presso il Conseil d'État e la Cour de cassation; la resistente SIDEF-Conforama, rappresentata dall'avv. M. Distel, del foro di Parigi; il governo della Repubblica francese, rappresentato dalla sig. ra E. Belliard e dal sig. G. de Bergues, in qualità di agenti; la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. R. Wainwright, consigliere giuridico, e H. Lehman, in qualità di agenti.

7. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

1. La *ricorrente* nella causa principale ritiene che esista una grande analogia tra la presente causa e la causa C-145/88, Torfaen Borough Council. Essa ricorda che la Corte, nella sentenza 23 novembre 1989 (causa C-145/88, Racc. pag. 3851), ha statuito che le normative nazionali che disciplinano gli orari di vendita al minuto sono intese a garantire una ripartizione degli orari di lavoro e di riposo rispondente alle peculiarità socioculturali nazionali o regionali, la cui valutazione spetta, nella fase attuale del diritto comunitario, agli Stati membri. Secondo la ricorrente nella causa principale, la Corte in quella sentenza ha affermato che le correnti di scambi tra gli Stati membri non sono pregiudicate da tali normative e che compete ai giudici nazionali valutare se gli effetti di tali normative non eccedano il contesto degli effetti propri di una normativa commerciale sulla libera circolazione delle merci.

Ne consegue, secondo la ricorrente nella causa principale, che la Corte ha già risolto, con la suddetta pronuncia del 23 novembre 1989, le questioni sollevate dal giudice di rinvio, talché è superfluo che la Corte statuisca nuovamente su tale problema.

La ricorrente nella causa principale conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che non occorre pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali sottopostele, essendo queste già state da lei risolte nella summenzionata sentenza 23 novembre 1989;

— in subordine, dichiarare che:

« l'art. 30 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che il divieto in esso previsto non si applica ad una normativa nazionale che vieti l'apertura domenicale degli esercizi commerciali al dettaglio, qualora gli effetti restrittivi sugli scambi comunitari che possono eventualmente derivarne non eccedano il contesto degli effetti caratteristici di una normativa di tal genere ».

2. Le *resistenti* nella causa principale segnalano che nell'ordinanza di rinvio il giudice nazionale rileva che nel settore di attività al quale esse appartengono vengono messi in commercio prodotti in provenienza dalla Comunità, che una quota rilevante del giro d'affari viene realizzata la domenica e che la chiusura domenicale per ottemperare alle disposizioni dell'art. L.221-5 del codice del lavoro provocherebbe una contrazione del giro d'affari e, di conseguenza, del volume delle importazioni in provenienza dalla Comunità.

Secondo le resistenti nella causa principale, discende da tali elementi di fatto, il cui apprezzamento è di competenza esclusiva del giudice nazionale, che la normativa de qua ha un effetto restrittivo sugli scambi intracomunitari, effetto dal quale il giudice francese avrebbe potuto trarre tutte le conseguenze, senza sollecitare l'interpretazione della Corte. Su tale punto, esse richiamano la sentenza 23 novembre 1989, Torfaen Borough Council, già citata, nella quale la Corte ha ammesso necessariamente, sia pure implicitamente, che la normativa britannica, che non riguardava il riposo dei dipendenti, bensì l'attività domenicale degli esercizi commerciali, comportava di fatto delle restrizioni agli scambi intracomunitari.

Ne consegue, quindi, a parere delle resistenti nella causa principale, che la prima questione pregiudiziale dev'essere risolta nel senso che l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. L.221-5 del codice del lavoro integra una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE.

Le resistenti nella causa principale argomentano poi che le suddette disposizioni dell'art. L.221-5 del codice del lavoro non perseguono un obiettivo giustificato alla luce del diritto comunitario. Dal momento che il 26% dei lavoratori dipendenti ed il 66% dei lavoratori autonomi prestano lavoro la domenica, non sembra che si possa riscontrare nel diritto francese l'esistenza di un principio relativo al riposo settimanale. La natura puramente suppletiva della regola del riposo domenicale trova conferma nell'esistenza di una puntuale ed evoluta normativa sul lavoro domenicale.

Secondo le resistenti nella causa principale il riposo domenicale, poiché non risulta, a differenza del riposo settimanale, essere un principio fondamentale nel diritto francese, non potrebbe nemmeno costituire un obiettivo giustificato alla luce delle disposizioni dell'art. 36 del Trattato CEE. A parer loro, il divieto del lavoro domenicale, che è solo parziale e derogabile dietro contropartite che avvantaggiano notevolmente i lavoratori subordinati, non può giustificarsi in base a

« motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute o della vita delle persone ».

Le resistenti nella causa principale ritengono che le controverse modalità di esercizio del riposo settimanale, introdotte da una norma anteriore di oltre mezzo secolo al Trattato CEE, rispondano solo all'intento di tenere conto di considerazioni religiose, la cui rilevanza era considerevole nel 1906, ma che non dovrebbero essere considerate alla stregua di un obiettivo giustificato alla luce del diritto comunitario né fare ostacolo al principio della libera circolazione delle merci, che costituisce un elemento fondamentale del sistema comunitario. Inoltre, gli ostacoli derivanti per gli scambi intracomunitari appaiono manifestamente inutili ed eccessivi con riguardo alla realizzazione dell'unico obiettivo che potrebbe ritenersi giustificato sotto il profilo del diritto comunitario. L'imposizione di un giorno di riposo settimanale obbligatorio, a costo di restringere le importazioni, non può considerarsi una misura proporzionata all'unico obiettivo giustificabile alla luce del Trattato CEE, quello del « miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera » enunciato dall'art. 117 del Trattato.

Secondo le resistenti nella causa principale, il principio di proporzionalità postula che il costo di una misura trovi compensazione nel vantaggio, inteso nel senso più ampio, derivantene per la collettività. Nella presente causa, per riconoscere che la controversa normativa è conforme al principio di proporzionalità occorrerebbe dimostrare che l'attuazione dello scopo perseguito con questa normativa giustifichi le restrizioni operate sugli scambi intracomunitari.

Dall'esame della questione, esse proseguono, si evince che sul piano dell'evoluzione comunitaria una simile giustificazione non può riscontrarsi. L'obbligo di riconoscere il riposo settimanale la domenica, distinto dall'obbligo di riconoscere un riposo settimanale del quale esso è solo un modo di attuazione, non sembra necessario per conseguire l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori. A parer loro, nel caso in cui l'obiettivo sociale perseguito possa non essere, e in numerosi casi in pratica non è, attuato con una misura restrittiva, una norma siffatta sarebbe sproporzionata ed integrerebbe una misura di effetto equivalente, che non potrebbe essere giustificata sul fondamento dell'art. 36 del Trattato CEE.

D'altra parte, le resistenti nella causa principale ritengono che la Corte debba altresì vagliare la compatibilità delle norme nazionali di cui trattasi con l'art. 85 del Trattato CEE. Dall'esame del sistema risultante dalle disposizioni degli artt. L.221-5 e seguenti del codice del lavoro e dalla giurisprudenza che ne puntualizza le condizioni di applicazione si rileva che la misura restrittiva consistente nel divieto del lavoro subordinato domenicale può, in talune ipotesi, derivare dall'esistenza di accordi o pratiche concordate del tipo di quelle delle quali è fatto divieto all'art. 85.

Le resistenti nella causa principale concludono che la Corte voglia risolvere le questioni sottopostele nel seguente modo:

« 1) Una norma avente portata generale da cui discenda il divieto del lavoro domenicale dei lavoratori subordinati in un settore come la vendita pubblica di mobili per l'arredamento, benché detto settore si avvalga in larga misura di prodotti importati provenienti soprattutto da paesi della CEE, una quota ri-

levante del giro d'affari delle imprese operanti in tale settore venga realizzata la domenica, nel caso in cui esse abbiano preso l'iniziativa di contravvenire alle norme di diritto interno, la chiusura domenicale possa determinare una riduzione del volume del giro d'affari e di conseguenza del volume delle importazioni provenienti dai paesi della Comunità, costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa incompatibile col Trattato.

2) Una norma del genere esula dalle previsioni dell'art. 36 del Trattato ».

3. Il *governo francese* ritiene che la normativa in vigore in Francia sul riposo settimanale domenicale non sia interessata dal divieto sancito dall'art. 30 del Trattato CEE. Anzitutto, esso argomenta, questa normativa è indistintamente applicabile ai prodotti importati ed a quelli nazionali. A suo parere, essa non potrebbe avere né per scopo né per effetto quello di rendere più difficile o più oneroso lo smercio dei prodotti importati in rapporto a quelli nazionali (v. sentenza 7 aprile 1981, United Foods e Van den Abeele, causa 132/80, Racc. pag. 995).

Per altro verso esso fa rilevare come una normativa del genere costituisca l'espressione di una politica sociale intesa alla tutela dei lavoratori subordinati. Le deroghe al principio del riposo settimanale domenicale, previste dalla legge, oltre ad essere occasionalmente informate anche a ragioni di ordine sociale, come la prosecuzione di un minimo di attività necessarie alla vita sociale la domenica, si fondano su criteri obiettivi, senza connessione alcuna con la natura dei prodotti, siano essi nazionali o importati, posti in vendita dagli esercizi ammessi a giovarsi di tali deroghe.

Osserva il governo francese che la Corte ha chiaramente ammesso la compatibilità di questo tipo di normative col diritto comunitario. Anzitutto nella sentenza 14 luglio 1981, Oebel (causa 155/80, Racc. pag. 1993), essa ha affermato che una normativa nazionale concernente gli orari di lavoro, di consegna e di vendita nel settore della panetteria e della pasticceria costituiva una legittima scelta di politica economica e sociale, conforme agli obiettivi di interesse generale perseguiti dal Trattato CEE.

Nel contesto della presente causa, prosegue lo stesso governo, va inoltre richiamata la sentenza pronunciata dalla Corte con riguardo alla normativa britannica che vietava l'esercizio delle attività commerciali la domenica, sentenza nella quale la Corte ha statuito che « l'art. 30 del Trattato va interpretato nel senso che il divieto da esso sancito non si applica ad una normativa nazionale che vieti l'apertura domenicale di esercizi commerciali al minuto, qualora gli effetti restrittivi sugli scambi comunitari che ne possono eventualmente risultare non eccedano il contesto degli effetti caratteristici di una normativa di tal genere » (sentenza 23 novembre 1989, Torfaen Borough Council, già citata).

Secondo il governo francese, in quella sentenza la Corte non ha tuttavia statuito in ordine all'ipotesi in cui gli effetti di simili normative possano eccedere il contesto degli effetti propri di una normativa di tal genere. Esso ritiene che siffatta ipotesi non ricorra per la normativa francese, la quale si applica indistintamente ai prodotti nazionali ed a

quelli importati e prevede limitate deroghe basate su criteri obiettivi, senza connessione alcuna con la natura dei prodotti, siano essi nazionali o importati, posti in vendita dagli esercizi ammessi a giovarsi di tali deroghe.

A parere del governo francese, la circostanza che taluni settori di attività interessati facciano ampiamente ricorso alle importazioni, che una rilevante quota del giro d'affari delle imprese costrette a cessare la loro attività domenicale verrebbe altrimenti realizzata in tale giorno o, ancora, che il giro d'affari e, indirettamente, le importazioni in provenienza da altri Stati membri della Comunità vengano pregiudicati da un simile divieto, oltre ad essere di difficile comprensione, non potrebbe far revocare in discussione la compatibilità di questo tipo di normativa col diritto comunitario.

Alla luce dei suddetti rilievi, il governo francese è altresì del parere che non si possa trarre argomento dall'esistenza di normative più liberali in altri Stati membri per affermare l'incompatibilità della normativa francese col diritto comunitario. Le eventuali disparità delle normative nazionali in vigore in un determinato settore, esso prosegue, conseguono infatti alla carenza stessa di armonizzazione in questo settore, onde tale disparità non può in quanto tale comportare l'incompatibilità col diritto comunitario delle normative più restrittive, a meno che non si reputi che in tutti i settori gravi sulle istituzioni comunitarie un obbligo di armonizzazione delle normative nazionali.

In conclusione, il governo francese propone alla Corte di risolvere la questione sollevata dal giudice di rinvio dichiarando che l'art. 30 deve essere interpretato nel senso che il divieto in esso previsto non si applica ad una normativa nazionale in forza della quale il riposo settimanale deve essere concesso la domenica, salvo deroghe fondate su criteri obiettivi.

Su tale conclusione, esso soggiunge, non hanno incidenza né il volume delle importazioni in taluni settori economici interessati né la circostanza che il giro d'affari delle imprese costrette a cessare la loro attività in tale giorno possa ridursi né, infine, l'esistenza di normative meno restrittive in altri Stati membri.

4. La *Commissione* si richiama alla sentenza 23 novembre 1989, pronunciata nella causa C-145/88 (Torfaen Borough Council, già citata), osservando che le questioni deferite dal giudice di rinvio devono essere valutate alla stregua del principio posto da tale sentenza. Senonché la normativa nazionale di cui trattasi, contrariamente alla normativa esaminata in quella causa, non verte sul divieto di apertura domenicale degli esercizi, bensì sull'obbligo di concedere un giorno settimanale di riposo, la domenica, ai lavoratori subordinati.

La Commissione osserva che si tratta di una norma di diritto sociale, che trascende l'ambito del settore commerciale interessando tutti i settori di attività, come ad esempio i settori industriali o associativi; per converso, essa non interessa tutti gli esercizi commerciali, essendo espressamente esclusa la sua applicazione per i ristoranti, per le rivendite di bevande e di tabacchi, per i negozi di fiori naturali, per le imprese del settore giornalistico e dell'informazione, per taluni esercizi di vendita al dettaglio di generi alimentari, nei quali il riposo settimanale può essere concesso a rotazione, nonché per le

imprese alle quali è stata rilasciata un'autorizzazione da parte dell'autorità amministrativa.

Secondo la Commissione, una norma di diritto sociale avente diretta ripercussione sullo smercio può incidere sulle possibilità di vendita delle merci importate e quindi, eventualmente, sull'importazione delle merci. Il divieto di far lavorare i dipendenti la domenica integra, nelle descritte condizioni, una misura indistintamente applicabile ai prodotti nazionali ed a quelli importati: talché, nel caso prospettato dal giudice nazionale, il divieto di apertura dei magazzini per la vendita di mobili per l'arredamento incide sì sullo smercio domenicale dei mobili importati, tuttavia in proporzioni identiche a quelle dei mobili prodotti nel territorio dello Stato membro.

Osserva la Commissione che nella sentenza 23 novembre 1989, Torfaen Borough Council, già citata, la Corte ha precisato che la valutazione di una misura di tal genere indistintamente applicabile deve compiersi accertando, da un lato, se la normativa in questione persegua uno scopo legittimo con riguardo al diritto comunitario e, dall'altro, se gli eventuali ostacoli derivantine per gli scambi intracomunitari non vadano al di là di quanto necessario a garantire il raggiungimento dello scopo perseguito.

Secondo la Commissione, la Corte ha così inteso stabilire un principio applicabile a tutte le normative di questo tipo in vigore all'interno della Comunità. Di conseguenza, è agevole la constatazione che la normativa de qua è preordinata alla tutela dei lavoratori subordinati, in quanto garantisce loro, da un lato, un giorno di riposo settimanale e, dall'altro, che tale giorno di riposo sia identico per tutti, al fine di permettere lo svolgimento della vita familiare nonché, come ha rilevato l'avvocato generale nelle conclusioni presentate nella causa C-145/88, la promozione delle attività extralavorative e dei rapporti sociali, posto che la scelta della domenica discende da una tradizione storica e religiosa. Tutto ciò ben costituisce una scelta di politica economica e sociale conforme agli obiettivi di interesse generale perseguiti dal Trattato CEE e paragonabile alle misure di tutela sociale quali il divieto del lavoro notturno, la limitazione della durata settimanale e giornaliera del lavoro o l'attribuzione di ferie annuali retribuite.

In ordine al problema della proporzionalità degli eventuali ostacoli frapposti agli scambi intracomunitari, in relazione agli obiettivi legittimi perseguiti, la Corte ha affermato nella richiamata sentenza Torfaen Borough Council che « stabilire se gli effetti di una determinata normativa nazionale rimangano effettivamente in detto ambito pertiene alla valutazione dei fatti, la quale spetta al giudice nazionale ».

La Commissione reputa che siffatta valutazione non possa essere lasciata ai giudici nazionali. A suo parere è da temersi, innanzitutto, che i giudici nazionali nel compiere le suddette valutazioni pervengano in determinati casi a soluzioni contrastanti col diritto comunitario. Sussiste il rischio, peraltro, che giudici diversi pervengano a soluzioni divergenti per casi simili, se non identici, in difetto di una giurisprudenza uniforme a livello comunitario.

La Commissione ritiene che, benché la disparità delle normative nazionali in materia di giorni e ore di apertura degli esercizi commerciali renda difficoltosa una valutazione univoca, l'esame di una singola normativa deve nondimeno permettere di stabilire se le sue previsioni siano o meno in contrasto col diritto comunitario e di prospettare al giudice nazionale la soluzione del problema interpretativo che gli consentirà di dirimere la controversia sottoposta al suo esame.

Nella presente causa, non sembra, secondo la Commissione, che gli effetti restrittivi esercitati sulla libera circolazione delle merci dal divieto di far lavorare i dipendenti la domenica, temperato da deroghe attinenti precipuamente al commercio dei beni di consumo immediato, siano sproporzionati in relazione al risultato ricercato. Tali effetti sono, in realtà, assai limitati. Indubbiamente, i consumatori versano nell'impossibilità di acquistare la domenica alcune merci, importate o no, quali, nel caso sottoposto all'esame del giudice nazionale, i mobili per l'arredamento. Può ammettersi che tale preclusione provochi una contrazione della domanda globale di taluni prodotti, riducendone di conseguenza le importazioni.

La Commissione tuttavia ritiene che, nel complesso, sia scarsamente probabile che la chiusura domenicale di talune categorie di esercizi commerciali induca i consumatori a rinunciare definitivamente all'acquisto dei prodotti posti in vendita negli altri sei giorni della settimana. Infatti, il consumatore, non ignorando che la vendita di determinate merci è preclusa la domenica, si adegua a tale situazione e pianifica i propri acquisti in conseguenza. Per giunta, non è dimostrato che la leggera modifica che può risultarne nella struttura dei consumi non si risolva a vantaggio dei prodotti importati.

La Commissione assume che il fatto che l'obbligo di concedere ai lavoratori il riposo settimanale la domenica non esiste in tutti gli Stati membri non è circostanza idonea a incidere sugli scambi intracomunitari. Le disparità esistenti per quanto riguarda i giorni e le ore di apertura degli esercizi commerciali possono, al contrario, incentivare gli scambi tra due Stati membri che abbiano una frontiera comune.

I suddetti elementi, prosegue la Commissione, consentono di affermare che il divieto del lavoro domenicale dei dipendenti non comporta sugli scambi effetti sproporzionati rispetto all'obiettivo legittimo di tutela sociale. Del pari, avuto riguardo alle deroghe previste dalla legge per gli esercizi commerciali che pongono in vendita beni di consumo immediato, non risulta che l'obiettivo di tutela sociale perseguito dalla normativa possa attuarsi attraverso un diverso mezzo, meno restrittivo degli scambi.

Per quanto attiene al regime di deroghe amministrative previsto dal codice dal lavoro, la Commissione osserva che, ove fosse disposto che la competente autorità amministrativa può autorizzare l'apertura domenicale di esercizi che pongono in vendita in preminente misura prodotti di origine nazionale, rifiutando tale autorizzazione a esercizi che pongono in vendita merci analoghe, ma prevalentemente di origine comunitaria, sussisterebbe in tal caso una prassi discriminatoria nei confronti dei prodotti importati. In siffatta ipotesi, alla quale non sembra far riscontro il caso dedotto in giudizio nel procedimento a quo, si profilerebbe una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, distintamente applicabile ai soli prodotti importati, senza giustificazione alcuna in un'esigenza imperativa e pertanto contraria al divieto sancito dall'art. 30.

Conseguentemente, la Commissione propone alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale nel seguente modo:

« L'art. 30 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che il divieto in esso sancito non si applica ad una normativa nazionale che vieti il lavoro domenicale dei dipendenti in esercizi commerciali, purché le deroghe concesse non siano di fatto discriminatorie per i prodotti importati rispetto ai prodotti nazionali ».

M. Díez de Velasco
giudice relatore