SENTENZA DELLA CORTE
DEL 17 DICEMBRE 1970 [1]

Manpower S.r.l.
contro Caisse primaire d'assurance maladie di Strasburgo (domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dalla Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole du Bas-Rhin)

Causa 35-70

Massime

1. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Legislazione da applicare — Criterio di determinazione — Stabilimento del datore di lavoro — Luogo in cui si svolge normalmente l'attività dell'impresa*

   (Regolamento del Consiglio n. 3, art. 13 a)

2. *Previdenza sociale dei lavoratori migranti — Legislazione da applicare — Determinazione — Lavoro a tempo determinato svolto per conto di un'impresa la cui attività consiste nel prestito di manodopera, presso un'altra impresa, in un altro Stato membro*

   (Regolamento del Consiglio n. 3, art. 13 a)

1. Il riferimento, contenuto nell'articolo 13, a), all'azienda situata nello Stato in cui ha sede l'impresa e da cui il lavoratore dipende, tende essenzialmente ad ottenere che la disposizione si applichi ai soli lavoratori assunti da imprese che svolgono normalmente la loro attività sul territorio dello Stato membro in cui hanno sede.

2. L'articolo 13, a), del regolamento del Consiglio CEE n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, si applica al lavoratore assunto da un'impresa che svolga la sua attività in uno Stato membro e che — retribuito da quest'impresa, da cui dipende, fra l'altro, per quanto riguarda il regime disciplinare e il licenziamento — vada ad effettuare, per conto della detta impresa, un periodo di lavoro presso un'altra impresa, in un altro Stato membro.

Nel procedimento 35-70

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, dalla « Commission

1 — Lingua processuale : francese.

de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole du Bas-Rhin », nella causa dinanzi ad essa pendente

tra

MANPOWER S.R.L. Centro regionale di Strasburgo,

e

CAISSE PRIMAIRE D'ASSURANCE MALADIE di Strasburgo,

domanda vertente sull'interpretazione dell'articolo 13, lettera a), del regolamento del Consiglio CEE 25 settembre 1958, n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, modificato dal regolamento 10 marzo 1964 n. 24,

LA CORTE,

composta dai signori : R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e A. Trabucchi (relatore), presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale : A. Dutheillet de Lamothe,
cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che sono all'origine della controversia e le fasi del procedimento si possono riassumere come segue :

Il 29 agosto 1969, la S.r.l. Manpower, cui attività consiste nel prestito di manodopera per soddisfare il fabbisogno momentaneo di personale qualificato in altre imprese, inviava il sig. Francis Fehlmann presso il cantiere

di una ditta tedesca, a Karlsruhe, per un periodo di tre giorni. Il giorno stesso, il sig. Fehlmann era vittima di un infortunio sul lavoro, nel detto cantiere.

Avendo la Manpower chiesto il pagamento degli onorari del medico curante in Germania, la « Caisse primaire d'assurance maladie » di Strasburgo (in prosieguo denominata « la Caisse ») le comunicava, il 14 novembre 1969, che a suo parere le condizioni di lavoro della manodopera impiegata presso le imprese della Repubblica federale non erano tali da giustificare, ai sensi del regolamento n. 3 della CEE, l'applicazione del regime di previdenza sociale francese.

Con provvedimento 15 gennaio 1970, la « Commission du recours gracieux » della « Caisse primaire d'assurance maladie » di Strasburgo confermava la decisione di quest'ultima.

Il 17 giugno 1970, la « Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité agricole du Bas-Rhin », dinanzi alla quale era stato impugnato tale provvedimento, decideva di sottoporre alla Corte di giustizia, in forza dell'articolo 177 del trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale :

« Se un'impresa di uno Stato membro che svolga un'attività analoga a quella della Manpower possa invocare l'articolo 13, a), del regolamento n. 3 ».

L'articolo 13, a), di cui si chiede l'interpretazione alla Corte, recita :

« Il lavoratore subordinato o assimilato il quale, essendo al servizio di un'impresa che possiede sul territorio di uno Stato membro uno stabilimento da cui egli dipende normalmente, è distaccato da tale impresa sul territorio di un altro Stato membro per svolgervi un lavoro per conto di detta impresa, rimane soggetto alla legislazione del primo Stato come se continuasse ad essere occupato sul suo territorio, purché la durata prevedibile del lavoro che deve effettuarvi non superi i dodici mesi, e tale lavoratore non sia inviato per sostituire un altro lavoratore giunto al termine del proprio periodo di distacco ».

Nel provvedimento di rinvio, pervenuto nella cancelleria della Corte il 20 luglio 1970, il giudice a quo osserva che, secondo la memoria presentata dalla « Caisse », la Manpower avrebbe messo a disposizione dell'impresa tedesca, nei cui cantieri è avvenuto l'infortunio, manodopera assunta in Francia alle seguenti condizioni :

— la Manpower mette la manodopera a disposizione dell'impresa tedesca, in base ad una tariffa oraria espressa in moneta francese;
— in cantiere, gli operai devono seguire le istruzioni del capo cantiere, senza che tale subordinazione pregiudichi in alcun modo i loro rapporti con la Manpower;
— il rappresentante della Manpower in cantiere presenta settimanalmente al capo cantiere, per l'approvazione, una distinta delle ore di lavoro effettuate, col nome e la categoria degli operai;
— le fatture sono a 30 giorni netto.

Le parti nel giudizio di merito e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni, in forza dell'articolo 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE.

La Corte, su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, ha deciso di non procedere ad istruttoria.

Le parti nel giudizio di merito e la Commissione hanno svolto le loro osservazioni orali all'udienza del 18 novembre 1970.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'8 dicembre 1970.

L'attrice nel giudizio di merito era rappresentata dal prof. Jambu-Merlin, e dagli avvocati Brossollet, del foro di Parigi, ed Elvinger, del foro di Lussemburgo; la convenuta, dall'avv. Baden, del foro di Lussemburgo; la Commissione delle Comunità europee, dal suo consigliere giuridico sig. Telchini.

II — Le osservazioni presentate in forza dell'articolo 20 dello statuto

Le osservazioni presentate in forza dell'articolo 20 dello statuto della Corte si possono riassumere come segue :

1 — Osservazioni della Manpower

La *Manpower* fa presente innanzitutto una serie di fatti. Gli avventizi ch'essa ha inviato ad imprese tedesche per periodi di breve durata, in ogni caso inferiori a dodici mesi, erano cittadini francesi che lavorano generalmente in territorio francese, ove risiedono, e sono iscritti perciò alla « Caisse primaire de sécurité sociale du Bas-Rhin », la quale non aveva mai sollevato obiezioni al versamento dei contributi.

La Manpower è l'unico datore di lavoro della manodopera assunta, che soltanto ad essa è vincolata da un contratto di lavoro; essa è l'unica responsabile del pagamento della retribuzione e degli oneri sociali, e procede all'intera gestione amministrativa del suo personale.

Nell'ottobre 1969 veniva firmato un accordo tra la « Manpower France » e la « Confédération générale du travail », accordo che riconosceva l'utilità dell'organizzazione del lavoro a tempo determinato, in quanto rispondente agl'interessi dei lavoratori ed a quello delle imprese soggette alle fluttuazioni del mercato.

Dopo aver così sottolineato che i lavoratori da lei assunti dipendono esclusivamente da essa, che ha sede in territorio francese, la Manpower osserva che la modifica apportata dal Consiglio (col regolamento 24/64) all'originaria redazione dell'articolo 13, n. 1, lettera a), cioè l'espressione « durata prevedibile del lavoro », tende a subordinare l'eccezione di cui all'articolo 13, a), al distacco essenzialmente precario e provvisorio, e ciò fra l'altro per evitare che degli intermediari cerchino di trarre profitto, con la collaborazione d'imprese più o meno reali, dalla differenza fra i contributi, assumendo in uno Stato dei lavoratori destinati in realtà a lavorare in modo permanente sul territorio di un altro Stato.

Tuttavia, come risulta dall'accordo concluso con la Confédération générale du travail e dalla definizione degli scopi sociali della Manpower, i distacchi di breve durata costituiscono, per natura, lavoro a tempo determinato. La sfera d'attività della Manpower coincide esattamente con l'ambito d'applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 13, a) il quale, per ragioni di comodità, ammette che il lavoratore resti sotto il regime di previdenza abituale, anche quando sia distaccato per un breve periodo in un altro paese membro della Comunità. Poiché il Centro regionale Manpower di Strasburgo si trova nelle immediate vicinanze della frontiera tedesca, è normale ch'essa possa avere come clienti anche imprese che hanno sede nel territorio tedesco.

Contestando l'argomento della « Caisse », secondo cui gli avventizi prestano lavoro per conto dell'impresa presso la quale sono distaccati, non già per conto della Manpower, quest'ultima osserva che il proprio scopo sociale consiste nell'indirizzare i lavoratori da lei assunti ad imprese che, in ragione del loro momentaneo fabbisogno di manodopera, li possono utilmente impiegare. Di conseguenza, tutti i lavoratori distaccati presso imprese clienti della Manpower realizzano lo scopo sociale di quest'ultima e quindi prestano lavoro per conto di quest'impresa, ai sensi dell'articolo 13, a) il quale, quando parla di un lavoro svolto per conto di un'impresa, non considera un fatto economico, ma enuncia un criterio di collegamento di ordine giuridico.

2 — Osservazioni della « Caisse primaire d'assurance maladie » di Strasburgo

La « Caisse » osserva che i lavoratori assunti dalla Manpower non sono da quest'ultima distaccati nella Repubblica

federale di Germania, per svolgervi un lavoro per suo conto, ma sono invece da lei prestati ad altre imprese per effettuare un lavoro per conto di queste ultime.
Essa sottolinea che lo scopo sociale della Manpower non è quello di eseguire dei lavori, bensì quello di reclutare lavoratori al fine di metterli, contro pagamento, a disposizione d'imprese che abbiano bisogno di manodopera. Essa conclude che questo commercio non può essere assimilato al distacco di lavoratori all'estero, ai sensi dell'articolo 13, a), del regolamento n. 3.
La « Caisse » si richiama inoltre alla memoria da lei presentata nel giudizio di merito, memoria nella quale essa osserva che tutto il personale occupato nei cantieri dell'impresa tedesca cui era stato inviato il sig. Fehlmann è posto, per quanto riguarda l'esecuzione del lavoro, esclusivamente alle dipendenze dell'impresa stessa. Il lavoratore non poteva quindi invocare la legislazione previdenziale francese, né i testi comunitari che prevedono il mantenimento del regime originario per i lavoratori distaccati all'estero.
In subordine, la « Caisse » osserva che l'invio del sig. Fehlmann in Germania le è stato notificato dopo l'infortunio, del 29 agosto 1969. Ora, secondo quanto disposto dai regolamenti comunitari nn. 3 e 4, la domanda per ottenere il mantenimento del regime previdenziale francese doveva essere inviata dal datore di lavoro alla « Caisse primaire d'assurance maladie » cui è iscritto il lavoratore distaccato, prima della partenza di quest'ultimo.

3 — *Osservazioni della Commissione delle Comunità europee*

La *Commissione* ritiene che la questione proposta dal giudice francese, benché formulata in termini strettamente connessi al caso singolo, è una questione di principio che rientra nell'ambito dell'articolo 177 del trattato CEE.
In conformità al parere da lei espresso nella causa 19-67, la Commissione pensa che, al fine di stabilire se al prestito di manodopera si applichi l'eccezione prevista dall'articolo 13, a), il criterio decisivo è quello dell'esistenza di un vincolo organico fra il lavoratore e l'impresa che lo ha assunto, al momento dell'esecuzione del lavoro.
Nel suddetto parere, la Commissione aveva proposto una soluzione negativa della questione, in quanto il lavoratore non dipendeva più, nell'esecuzione del lavoro, dall'impresa che l'aveva assunto.
Per contro, nella fattispecie, il sig. Fehlmann era pagato dalla Manpower, che versava altresì i contributi di previdenza sociale per suo conto in Francia, dove egli aveva lavorato fino alla vigilia del suo breve soggiorno in Germania. Benché il lavoratore fosse alle dipendenze dell'impresa tedesca per quanto riguarda l'esecuzione del lavoro, il vincolo organico con la Manpower sussisteva, in particolare per quanto riguarda le sanzioni disciplinari che possono essere inflitte al lavoratore in ragione del suo comportamento durante il periodo di distacco. Poiché, ai sensi della legislazione francese, un'attività del genere di quella esercitata dalla Manpower è lecita, bisogna anche ammettere che nei casi come quello che ha dato origine alla domanda pregiudiziale del giudice francese si applichi l'articolo 13, a), del regolamento n. 3, anche se il legislatore comunitario, nel formulare questa norma, non ha pensato a situazioni del genere.
L'eventualità che la prestazione sia posta a carico dell'ente previdenziale tedesco è in contrasto con l'obiettivo essenziale enunciato dall'articolo 51 del trattato CEE : i lavoratori che si spostano da un paese all'altro per brevi periodi hanno infatti interesse a restare soggetti alla legislazione di un solo paese. La necessità dell'iscrizione, per brevi periodi, ai regimi di previdenza sociale di vari paesi può considerarsi un ostacolo alla libera circolazione prevista dagli articoli 48-51 del trattato.

La soluzione proposta non implica alcun abuso, ai sensi della circolare del governo francese 5 maggio 1964 (allegata alla memoria della Commissione), e non è quindi contraria allo scopo perseguito con la modifica apportata alla versione originaria dell'articolo 13, a), dal regolamento del Consiglio n. 24/64.

In diritto

1/2 Con ordinanza 17 giugno 1970, pervenuta in cancelleria il 20 luglio 1970, la « Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole du Bas-Rhin » ha chiesto alla Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, se un'impresa di uno Stato membro, che svolga un'attività analoga a quella della Manpower, possa invocare l'articolo 13, a), del regolamento del Consiglio CEE 25 settembre 1958, n. 3, modificato dal regolamento dello stesso Consiglio 10 marzo 1964, n. 24. La soluzione della questione servirà a determinare se la « Caisse d'assurance maladie » francese abbia l'obbligo di rimborsare le spese mediche causate dall'infortunio di cui è stato vittima un lavoratore assunto dalla Manpower, durante il lavoro in un cantiere in Germania, dove egli era stato inviato dalla suddetta società.

3/4 Dal fascicolo trasmesso alla Corte risulta che la questione ad essa deferita riguarda un'impresa (che svolge normalmente la sua attività in uno Stato membro) la quale, in base a determinate condizioni generali di contratto, assume lavoratori per « distaccarli » presso altre imprese al fine di soddisfare esigenze momentanee di manodopera qualificata. A tale scopo essa stipula, col personale in questione, un contratto di lavoro che prevede diritti e doveri reciproci della società e dei lavoratori avventizi, per quanto riguarda il lavoro che questi ultimi s'impegnano ad effettuare presso le imprese clienti.

5/7 Se è vero che, in forza di questo contratto, ogni avventizio è tenuto ad osservare le condizioni di esecuzione del lavoro e la disciplina imposta dal regolamento interno dello stabilimento in cui è inviato a lavorare, dall'esame del fascicolo risulta che tale circostanza non influisce sulla sussistenza del vincolo di subordinazione del lavoratore nei confronti dell'impresa che l'ha assunto. È quindi quest'ultima impresa che costituisce il centro dei vari rapporti giuridici, in quanto essa è parte, al tempo stesso,

nel contratto col lavoratore e nel contratto con l'impresa cliente. La soluzione della questione proposta alla Corte va cercata nel contesto giuridico così definito.

8/9 L'articolo 13, a), del regolamento n. 3, di cui si chiede l'interpretazione, prevede il caso del « lavoratore subordinato o assimilato il quale, essendo al servizio di un'impresa che possiede sul territorio di uno Stato membro uno stabilimento da cui egli dipende normalmente, è distaccato da tale impresa sul territorio di un altro Stato membro per svolgervi un lavoro per conto di detta impresa ». Quest'articolo stabilisce che il lavoratore rimane allora « soggetto alla legislazione del primo Stato come se continuasse ad essere occupato sul suo territorio, purché la durata prevedibile del lavoro che deve effettuarvi non superi i dodici mesi, e tale lavoratore non sia inviato per sostituire un altro lavoratore giunto al termine del proprio periodo di distacco ».

10/12 L'eccezione all'articolo 12 dello stesso regolamento, prevista dall'articolo 13, a), tende a superare gli ostacoli che possono impedire la libera circolazione dei lavoratori, ed a favorire l'integrazione economica, evitando al tempo stesso complicazioni amministrative per i lavoratori, le imprese e gli enti previdenziali. Se non si ammettesse questa eccezione, un'impresa con sede nel territorio di uno Stato membro sarebbe costretta ad iscrivere i suoi dipendenti, normalmente soggetti alla legislazione sociale dello Stato di cui trattasi, al regime previdenziale di altri Stati membri, ove i lavoratori fossero inviati per svolgervi lavori di breve durata. Del resto, nella maggior parte dei casi, il lavoratore sarebbe svantaggiato, in quanto le legislazioni nazionali escludono in genere che si possa fruire di determinate prestazioni sociali in base a brevi periodi di assicurazione.

13 È stato sostenuto che, poiché lo scopo sociale dell'impresa non è quello di eseguire lavori, bensì quello di assumere lavoratori per metterli, contro pagamento, a disposizione di altre imprese, l'invio di questi lavoratori ad imprese situate in altri Stati membri non può essere assimilato al distacco di lavoratori all'estero, previsto dall'articolo 13, a), del regolamento n. 3.

14/16 La sola circostanza che un lavoratore sia stato assunto per lavorare nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede l'impresa da cui dipende non può far escludere, di per sé, la possibilità di applicare a questo lavoratore il summenzionato articolo 13, a). Purché l'attività

dell'impresa che assume il lavoratore si svolga nello Stato membro in cui essa ha un'azienda, l'articolo 13, a), va applicato in base al semplice fatto della dipendenza del lavoratore dall'impresa, senza che sia necessario indagare se lo scopo sociale di quest'ultima sia o meno l'esecuzione di lavori. Il riferimento contenuto nell'articolo 13, a), allo stabilimento situato nello Stato in cui ha sede l'impresa e da cui il lavoratore dipende, tende essenzialmente ad ottenere che la disposizione si applichi ai soli lavoratori assunti da imprese che svolgono normalmente la loro attività sul territorio dello Stato membro in cui hanno sede.

17/19 Nel contesto giuridico messo in luce nella fattispecie, l'impresa che ha assunto i lavoratori è l'unico datore di lavoro. La continuità, per tutta la durata dell'occupazione, del vincolo di subordinazione fra il lavoratore e questo datore di lavoro risulta, in particolare, dalla circostanza che è quest'ultimo che paga la retribuzione e può licenziare il lavoratore per inadempimenti di cui si sia reso responsabile durante lo svolgimento del lavoro presso l'impresa cliente. Quest'ultima, d'altra parte, è debitrice non nei confronti del lavoratore, ma unicamente verso il datore di lavoro.

20/21 Si deve ammettere, quindi, che il lavoratore ha svolto, ai sensi dell'articolo 13, a), presso l'impresa cliente, un lavoro per conto dell'impresa da cui è stato assunto. Questa interpretazione è conforme, del resto, agli obiettivi sopra ricordati.

Sulle spese

22 Le spese sostenute dalla Commissione, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nel giudizio di merito, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,

sentite le osservazioni orali delle parti nella causa di merito e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli articoli 48, 51 e 177,
visto il regolamento del Consiglio CEE 25 settembre 1958, n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, modificato dal regolamento 10 marzo 1964 n. 24, in ispecie gli articoli 12 e 13, a),
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione deferitale, con ordinanza 17 giugno 1970, dalla « Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole du Bas-Rhin », afferma per diritto :

L'articolo 13, a), del regolamento del Consiglio CEE n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, si applica al lavoratore assunto da un'impresa che svolga la sua attività in uno Stato membro e che — retribuito da quest'impresa, da cui dipende, fra l'altro, per quanto riguarda il regime disciplinare e il licenziamento — vada ad effettuare, per conto della detta impresa, un periodo di lavoro presso un'altra impresa, in un'altro Stato membro.

Così deciso e pronunziato all'udienza del 17 dicembre 1970.

Lecourt Donner Trabucchi
Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Lussemburgo, 17 dicembre 1970.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt