CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER presentate il 5 ottobre 2006 [1]

1. Nell'ambito della liberalizzazione delle attività relative al collocamento di manodopera, le agenzie di collocamento private svolgono un ruolo sempre più importante nel funzionamento del mercato del lavoro degli Stati membri dell'Unione europea [2]. Tale ruolo è riconosciuto anche a livello internazionale [3].

2. Nel presente procedimento pregiudiziale si chiede alla Corte di interpretare varie disposizioni del diritto comunitario in relazione a un sistema di promozione del lavoro vigente in Germania dal 2002.

I — Ambito normativo

A — *Diritto comunitario*

3. Tale sistema consiste nella concessione, da parte della Bundesagentur für Arbeit (agenzia federale per l'impiego; in prosieguo: la «Bundesagentur»), alle persone in cerca di lavoro di un buono per l'intermediazione di lavoro che consente loro di essere esonerate, almeno in parte, dall'obbligo di remunerare l'agenzia di collocamento privata cui si sono rivolte per trovare lavoro.

4. Oltre agli artt. 18 CE, 39 CE, 49 CE, 50 CE e all'art. 87 CE, in combinato disposto con gli artt. 81 CE, 85 CE e 86 CE, le questioni pregiudiziali in esame riguardano gli artt. 3 e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [4]. In questa sede mi limiterò a citare queste due disposizioni del diritto comunitario derivato.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — V. documento del servizio di studi giuridici del Senato francese del gennaio 2004, relativo all'organizzazione del sistema di indennità e del collocamento dei disoccupati in sette Stati membri (studio di legislazione comparata), disponibile in Internet (http://www.senat.fr/lc/lc130/lc1300.html).

3 — V. convenzione n. 181 e raccomandazione n. 188 dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 19 giugno 1997, sulle agenzie per l'impiego private, disponibili in Internet (http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm e http://www.ilo.org/ilolex/french/recdisp1.htm).

4 — GU L 257, pag. 2.

5. L'art. 3 del regolamento n. 1612/68 dispone quanto segue:

«1. Nel quadro del presente regolamento non sono applicabili le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o le pratiche amministrative di uno Stato membro:

— che limitano o subordinano a condizioni non previste per i nazionali la domanda e l'offerta d'impiego, l'accesso all'impiego ed il suo esercizio da parte degli stranieri;

— o che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto.

(...)».

6. L'art. 7 del medesimo regolamento è del seguente tenore:

«1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

(...)».

B — *Diritto nazionale*

7. L'art. 296 del libro III del codice della sicurezza sociale — promozione del lavoro (Sozialgesetzbuch — Arbeitsförderung) [5], intitolato «Contratto di mediazione di lavoro tra un intermediario e una persona in cerca di lavoro», dispone, al n. 1, che il contratto con cui un intermediario assume l'obbligo di procacciare un posto di lavoro a una persona in cerca di lavoro dev'essere redatto per iscritto e deve indicare, in particolare, il corrispettivo per l'intermediario.

5 — BGBl. 1997 I, pag. 594 (in prosieguo: l'«SGB III»).

8. Ai sensi dell'art. 296, n. 2, dell'SGB III, la persona in cerca di lavoro è obbligata a versare il corrispettivo dovuto all'intermediario solo qualora, in conseguenza dell'attività di quest'ultimo, sia stato concluso un contratto di lavoro.

9. Inoltre, il detto art. 296 al n. 4 prevede che, qualora venga esibito all'intermediario un buono per la mediazione di lavoro, il versamento del corrispettivo è dilazionato fino alla data in cui la Bundesagentur abbia effettuato il versamento ai sensi dell'art. 421g dell'SGB III [6].

10. Il n. 1, prima frase, di quest'ultima disposizione, intitolata «Buono per la mediazione di lavoro», prevede che coloro che hanno diritto al sussidio di disoccupazione o all'assistenza ai disoccupati e che dopo un periodo di disoccupazione di tre mesi non sono stati ancora collocati, o coloro che esercitano un'occupazione incentivata come misura di aiuto alla creazione di posti di lavoro o come misura di adeguamento strutturale hanno diritto a un buono per la mediazione di lavoro [7]. Conformemente all'art. 421g, n. 1, seconda frase, dell'SGB III, con il buono per la mediazione di lavoro la Bundesagentur si impegna a versare la provvigione spettante a un intermediario intervenuto su richiesta della persona in cerca di lavoro, il quale abbia procurato a questa un impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori e con un orario di lavoro di almeno quindici ore settimanali.

11. Conformemente all'art. 421g, n. 2, dell'SGB III, il buono per la mediazione di lavoro viene rilasciato per un importo di EUR 1 500, 2 000 o 2 500, a seconda della durata del periodo in cui la persona in cerca di lavoro è stata disoccupata. Il compenso dell'intermediario viene pagato fino a concorrenza di EUR 1 000 all'inizio del rapporto di lavoro, mentre il saldo viene versato dopo un periodo di impiego di sei mesi; gli importi dovuti sono pagati direttamente all'intermediario.

12. Ai sensi dell'art. 1 del libro IV del codice della previdenza sociale — disposizioni comuni delle assicurazioni sociali (Sozialgesetzbuch — Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversichesung; in prosieguo: l'«SGB IV»):

«(...) Le disposizioni di questo libro si applicano, ad eccezione del primo e del secondo titolo della quarta sezione e della quinta sezione, anche alla promozione del lavoro. (...)».

6 — Il governo tedesco spiega, al punto 11 delle sue osservazioni scritte, il senso di tale disposizione precisando che da essa risulta che il buono dà diritto solo a un pagamento parziale e che la persona in cerca di lavoro rimane debitrice del compenso dovuto in forza del contratto di mediazione. Esso spiega, inoltre, che la presentazione di un buono per la mediazione di lavoro ha l'effetto, in forza della suddetta disposizione, di far decorrere automaticamente un termine per il pagamento del compenso dovuto all'intermediario dalla persona in cerca di lavoro.

7 — Occorre precisare che tale sistema relativo ai buoni di collocamento è stato introdotto nel diritto tedesco nel 2002 in via sperimentale. È previsto che tale normativa, vigente fino al 31 dicembre 2006, sia oggetto di una valutazione per deciderne l'eventuale proroga.

13. Inoltre, l'art. 3 dell'SGB IV prevede quanto segue:

«Le disposizioni in materia di obbligo di assicurazione e di diritto all'assicurazione si applicano

1. se presuppongono un lavoro subordinato o lo svolgimento di un'attività autonoma, a tutti coloro che svolgono la propria attività dipendente o autonoma nella sfera di applicazione territoriale del presente codice;

(...)».

14. Infine, l'art. 30 del libro I del codice della previdenza sociale — parte generale (Sozialgesetzbuch — Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversichesung; in prosieguo: l'«SGB I») è del seguente tenore:

«1. Le disposizioni di questo codice valgono per tutte le persone che hanno la loro residenza o il loro domicilio abituale nell'ambito della sua sfera di applicazione territoriale.

2. Restano impregiudicate le norme di diritto soprannazionale e internazionale.

(...)».

II — Fatti e procedimento principale

15. L'attività dell'ITC Innovative Technology Center GmbH (in prosieguo: l'«ITC») consiste nel collocamento di manodopera. Il 27 agosto 2003, l'ITC stipulava un contratto di mediazione con il sig. Darius Halacz. Il contratto prevedeva l'obbligo dell'ITC di prestare assistenza al lavoratore nella conclusione di un rapporto di lavoro soggetto ai contributi previdenziali obbligatori e di effettuare tutte le prestazioni inerenti all'attuazione del collocamento.

16. Il sig. Halacz aveva presentato all'ITC un buono per la mediazione di lavoro rilasciatogli dalla Bundesagentur. Tale buono, valido fino al 15 ottobre 2003 ed emesso per un importo di EUR 1 500, precisava che la persona in cerca di lavoro poteva rivolgersi a uno o più intermediari di sua scelta e che l'importo indicato sarebbe stato versato all'intermediario privato grazie al quale avesse ottenuto un lavoro. Sarebbe quindi stato effettuato un pagamento di EUR 1 000 all'inizio del rapporto di lavoro e il resto sarebbe stato versato se tale rapporto fosse durato almeno sei mesi.

17. Conformemente alle pertinenti disposizioni dell'SGB III, il buono per la mediazione di lavoro prevedeva che il compenso sarebbe stato versato qualora si fosse trattato di un

impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori, se l'orario di lavoro fosse di stato di almeno quindici ore settimanali, se fosse stata concordata una durata dell'impiego di almeno tre mesi, se fosse stato concluso un contratto scritto con l'intermediario e se quest'ultimo, in forza di tale contratto, avesse avuto diritto a un compenso per la mediazione.

18. In seguito all'intervento dell'ITC, il sig. Halacz concludeva un contratto di lavoro a tempo determinato, per il periodo compreso tra il 4 settembre 2003 e il 4 marzo 2004, con una società stabilita nei Paesi Bassi. Tale datrice di lavoro confermava che si trattava di un rapporto di lavoro soggetto ai contributi previdenziali obbligatori e che l'orario di lavoro era di almeno quindici ore settimanali.

19. Con lettera del 15 settembre 2003, l'ITC chiedeva alla Bundesagentur il pagamento della prima rata, ossia un importo pari a EUR 1 000, conformemente al buono per la mediazione di lavoro [8].

20. La Bundesagentur respingeva tale richiesta con decisione 2 ottobre 2003, a favore del sig. Halacz non era stata prestata attività di mediazione per un impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori nel territorio tedesco.

21. Con opposizione 16 ottobre 2003, l'ITC contestava tale decisione. La Bundesagentur respingeva l'opposizione con decisione 27 ottobre 2003, in quanto la nozione di «assicurazione sociale obbligatoria» era definita agli artt. 1-3 dell'SGB IV, disposizioni che varrebbero anche per l'SGB III. Le disposizioni relative all'assicurazione obbligatoria sarebbero quindi applicabili a tutti i soggetti occupati in un rapporto di lavoro nell'ambito della sfera di validità dell'SGB, vale a dire nel territorio tedesco.

22. Il 14 novembre 2003, l'ITC presentava un ricorso dinanzi al Sozialgericht Berlin (giudice di primo grado per la legislazione in materia sociale di Berlino, Germania), diretto, da un lato, all'annullamento della decisione della Bundesagentur 2 ottobre 2003, quale confermata dalla decisione 27 ottobre 2003, e, dall'altro, a far condannare tale organismo a pagare all'ITC l'importo di EUR 1 000, corrispondente al compenso per la mediazione prestata.

III — Rinvio pregiudiziale

23. Secondo il Sozialgericht Berlin, occorrerebbe accogliere il ricorso proposto dinanzi

8 — Dall'ordinanza di rinvio emerge che nel novembre 2003 si è risolto il rapporto di lavoro tra il sig. Halacz e il suo datore di lavoro. Poiché tale rapporto è durato meno di sei mesi, il compenso che l'ITC può chiedere alla Bundesagentur è limitato, in ogni caso, all'importo di EUR 1 000.

ad esso qualora l'art. 421g, n. 1, seconda frase, dell'SGB III dovesse essere considerato in contrasto con il diritto comunitario, se inteso nel senso che il versamento del compenso per la mediazione da parte della Bundesagentur all'intermediario cui il lavoratore si è rivolto è subordinato alla condizione che l'impiego trovato sia soggetto ai contributi previdenziali obbligatori nel territorio tedesco.

24. A tale riguardo, il suddetto giudice precisa che, secondo il solo diritto tedesco, vale a dire gli artt. 1 e 3 dell'SGB IV e 30 dell'SGB I, in combinato disposto con l'art. 421g, n. 1, seconda frase, dell'SGB III, per «impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori» ai sensi di quest'ultima disposizione deve intendersi soltanto un impiego di questo tipo rientrante nell'ambito di validità dell'SGB, ossia nel territorio tedesco.

25. Il giudice del rinvio ritiene che il diritto nazionale così interpretato possa configurare una violazione dei diritti garantiti dal diritto comunitario, in particolare perché la concezione del diritto nazionale risultante dalla formulazione di tali disposizioni dell'SGB implica che il lavoratore subordinato al quale sia trovato un impiego fuori dal territorio tedesco non possa esser sollevato dall'obbligo di pagare l'intermediario cui si è rivolto, mentre ciò avviene in caso di collocamento nel territorio nazionale. Inoltre, a causa di tale concezione, si impedirebbe indirettamente agli intermediari stabiliti in Germania di estendere le loro attività di collocamento di manodopera all'estero e, al contempo, si impedirebbe indirettamente agli intermediari stranieri di collocare all'estero disoccupati tedeschi.

26. Il giudice del rinvio afferma, tuttavia, che ritiene possibile interpretare l'art. 421g, n. 1, seconda frase, dell'SGB III in modo conforme al diritto comunitario, nel senso che può essere quindi considerato «impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori» un impiego del genere esercitato nel territorio di un altro Stato membro dell'Unione.

27. Nutrendo dubbi sull'interpretazione di varie disposizioni di diritto comunitario, il Sozialgericht Berlin ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se un'interpretazione dell'art. 421g, n. 1, seconda frase, [SGB III], secondo cui per impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori debba intendersi soltanto un impiego rientrante nell'ambito di validità dell'[SGB], violi

il diritto alla libera circolazione tutelato dal diritto comunitario, in particolare ai sensi degli artt. 18 [CE] e 39 CE e degli artt. 3 e 7 del regolamento CEE 1612/68.

2) a) Se sia possibile e necessario interpretare la disposizione in modo conforme al diritto comunitario, al fine di evitare un eventuale contrasto provocato conformemente al punto 1;

b) nel caso in cui non fosse possibile o necessaria un'interpretazione conforme al diritto comunitario: se l'art. 421g, n. 1, seconda frase, SBG III, violi il diritto alla libera circolazione [dei lavoratori] tutelato dal diritto comunitario.

3) Se l'interpretazione dell'art. 421g, n. 1, seconda frase, SGB III secondo cui per impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori deve intendersi soltanto un impiego rientrante nell'ambito di validità del [SGB] violi il diritto alla libera prestazione dei servizi e alla libera concorrenza tutelato dal diritto comunitario, in particolare ai sensi degli artt. 49 [CE], 50 [CE] e 87 [CE] in combinato disposto con gli artt. 81 [CE], 85 [CE], 86 CE, o di altre norme di diritto comunitario.

4) a) Se sia possibile e necessario interpretare la disposizione in modo conforme al diritto comunitario, al fine di evitare l'eventuale contrasto di cui al punto 3;

b) nel caso in cui non sia possibile o necessaria un'interpretazione conforme al diritto comunitario: se l'art. 421g, n. 1, seconda frase, SBG III, violi il diritto comunitario, in quanto la libera circolazione dei lavoratori non viene tutelata».

IV — Analisi

A — *Sulla prima e terza questione*

28. La prima e la terza questione possono essere esaminate congiuntamente, in quanto

sono entrambe dirette a far sì che la Corte stabilisca se il diritto comunitario debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro, quale quella in discussione nella controversia di cui alla causa principale, ai sensi della quale il versamento da parte di un ufficio di collocamento nazionale a un'agenzia di collocamento privata del compenso dovuto per la mediazione da una persona in cerca di lavoro è subordinato alla condizione che l'impiego trovato grazie a tale intermediario privato sia soggetto ai contributi previdenziali obbligatori nel territorio dello Stato membro in questione.

29. Con tali questioni il giudice del rinvio chiede di interpretare varie disposizioni del diritto comunitario, ossia gli artt. 18 CE, 39 CE, 49 CE, 50 CE e 87 CE, in combinato disposto con gli artt. 81 CE, 85 CE e 86 CE, nonché gli artt. 3 e 7 del regolamento n. 1612/68. È importante stabilire quali siano le disposizioni che occorre interpretare per consentire al suddetto giudice di risolvere la controversia principale.

30. A tal fine, inizierò escludendo subito dall'ambito della mia analisi l'art. 87 CE, che il giudice del rinvio propone di interpretare congiuntamente agli artt. 81 CE, 85 CE e 86 CE. Infatti, non mi sembra che il sistema nazionale dei buoni per la mediazione di lavoro possa essere qualificato come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE.

31. A tale riguardo ricordo che, secondo una costante giurisprudenza, la qualificazione di «aiuto di Stato» richiede che sussistano tutti i presupposti previsti dall'art. 87, n. 1, CE [9], ossia occorre trovarsi in presenza di una misura che conferisca un vantaggio a determinate imprese, che tale vantaggio venga concesso da uno Stato membro o mediante risorse statali e che falsi o minacci di falsare la concorrenza negli scambi intracomunitari.

32. Orbene, si deve constatare che il sistema nazionale dei buoni per la mediazione di lavoro non costituisce un vantaggio a favore di talune imprese, per i motivi qui di seguito indicati.

33. Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di aiuto può designare non soltanto prestazioni positive come le sovvenzioni, i prestiti o le assunzioni di partecipazione al capitale di imprese, ma anche interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono effetti identici [10].

9 — V., in particolare, sentenze 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (Racc. pag. I-7747, punto 74), e 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, Belgio e Forum 187/Commissione (Racc. pag. I-5479, punto 84).

10 — V., in particolare, sentenze 20 novembre 2003, causa C-126/01, Gemo (Racc. pag. I-13769, punto 28 e giurisprudenza ivi citata), e Belgio e Forum 187/Commissione, cit., punto 86.

34. Alla luce di tale definizione, ritengo che il sistema nazionale dei buoni per la mediazione di lavoro non possa essere considerato né una sovvenzione né uno sgravio degli oneri normalmente gravanti sul bilancio delle agenzie di collocamento private. Tale sistema comporta solo un trasferimento dal lavoratore alla Bundesagentur dell'onere di pagare il compenso dovuto all'agenzia di collocamento privata. Versando direttamente a tale agenzia il compenso in questione, la Bundesagentur si limita a versare il corrispettivo per un servizio reso, ossia il collocamento di una persona in cerca di lavoro.

35. Inoltre, secondo una costante giurisprudenza, l'art. 87, n. 1, CE impone di determinare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, una misura statale sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal detto regime. In caso affermativo, il provvedimento di cui trattasi soddisfa il presupposto della selettività, che è un elemento costitutivo della nozione di aiuto di Stato prevista da tale articolo [11].

36. Condivido il parere del governo tedesco secondo cui il regime definito dall'art. 421g dell'SGB III non ha carattere selettivo. Infatti, il buono per la mediazione di lavoro concesso a una persona in cerca di lavoro può essere presentato da quest'ultima a qualsiasi intermediario di sua scelta, per cui il compenso per la mediazione versato dalla Bundesagentur non riguarda a priori solo talune agenzie private determinate limitativamente.

37. Poiché non sussiste la condizione dell'esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese, non occorre interpretare l'art. 87 CE, né le disposizioni del Trattato CE che il giudice del rinvio propone di associare a tale disposizione [12].

38. Per contro, le disposizioni del Trattato relative, da un lato, alla libera circolazione dei lavoratori e, dall'altro, alla libera prestazione di servizi sembrano pertinenti, a prima vista, ai fini della soluzione della controversia nella causa principale.

11 — V., in particolare, sentenze 3 marzo 2005, causa C-172/03, Heiser (Racc. pag. I-1627, punto 40 e giurisprudenza ivi citata), e Belgio e Forum 187/Commissione, cit., punto 119.

12 — Come enuncia il sesto 'considerando' del regolamento (CE) della Commissione 12 dicembre 2002, n. 2204, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione (GU L 337, pag. 3), «[n]umerose misure a favore dell'occupazione non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, [CE] poiché si tratta di aiuti a persone, che non favoriscono determinate imprese o la produzione di determinati beni (...)».

1) Libera circolazione dei lavoratori

a) Sulla possibilità per un'agenzia di collocamento privata di invocare le norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori

39. A tenore dell'art. 39, n. 1, CE, «[l]a libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata». L'art. 39, n. 3, lett. a), CE precisa che tale libertà di circolazione comporta il diritto «di rispondere a offerte di lavoro effettive».

40. Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «lavoratore», ai sensi dell'art. 39 CE, ha portata comunitaria e non deve essere interpretata in modo restrittivo. Deve essere considerato «lavoratore» ogni soggetto che svolga attività reali ed effettive, ad esclusione di attività talmente ridotte da porsi come puramente marginali ed accessorie. La caratteristica del rapporto di lavoro è data, secondo tale giurisprudenza, dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione [13].

41. La Corte ha del pari statuito che taluni diritti connessi allo status di lavoratore sono garantiti ai lavoratori migranti anche se questi non sono più inseriti in un rapporto di lavoro [14].

42. Inoltre, secondo la Corte, i cittadini di uno Stato membro alla ricerca di un'occupazione in un altro Stato membro rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 39 CE [15].

43. Alla luce di tale giurisprudenza, occorre constatare che il sig. Halacz rientra nell'ambito di applicazione ratione personae dell'art. 39 CE, sia in quanto persona in cerca di lavoro che ha beneficiato di un buono per la mediazione di lavoro concesso dalla Bundesagentur sia in ragione del suo status di lavoratore subordinato che ha stipulato un contratto di lavoro eseguito tra settembre e novembre 2003.

44. Pur senza contestare tali elementi, il governo tedesco fa valere, tuttavia, che un'agenzia di collocamento privata non può avvalersi, nell'ambito di una controversia nazionale che la oppone alla Bundesagentur, dei diritti derivanti dall'art. 39 CE, dato che tale agenzia non rientra nel campo di

13 — V., ad es., sentenza 30 marzo 2006, causa C-10/05, Mattern e Cikotic (Racc. pag. I-3145, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

14 — V., in particolare, sentenza 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins (Racc. pag. I-2703, punto 27).

15 — Sentenza 15 settembre 2005, causa C-258/04, Ioannidis (Racc. pag. I-8275, punto 21).

applicazione ratione personae della disposizione in parola. A sostegno di questa tesi cita la sentenza Job Centre, detta «Job Centre II» [16], in cui la Corte non avrebbe esaminato l'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE), perché il ricorrente nella causa principale, in quanto agenzia di collocamento di manodopera, non poteva avvalersi della libera circolazione dei lavoratori.

45. Non condivido la tesi sostenuta dal governo tedesco.

46. Occorre ricordare, anzitutto, il contesto in cui la Corte ha dichiarato, nella citata sentenza Job Centre II, che non occorreva interpretare le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori.

47. In quella causa, la Corte d'appello di Milano chiedeva alla Corte, in sostanza, di dichiarare se le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori, alla libera prestazione di servizi e alla concorrenza ostassero a una normativa nazionale che vietava qualsiasi attività di mediazione e interposizione tra domanda e offerta di lavoro subordinato da parte di soggetti diversi dagli uffici pubblici di collocamento.

48. Nella causa principale, la Job Centre coop. a r.l., una società cooperativa a responsabilità limitata in via di costituzione, con sede a Milano, rivendicava il diritto di esercitare l'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro subordinato e di fornitura temporanea di manodopera sul mercato italiano e comunitario del lavoro.

49. Partendo da tale constatazione, la Corte ha considerato che, «nella parte in cui le questioni si richiamano alle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, basterà rilevare che l'applicabilità dell'art. 48 del Trattato non può essere dedotta dalla presenza di lavoratori nel novero dei soci fondatori, atteso che la società, una volta costituita ed entrata in attività, possederà personalità giuridica autonoma». Secondo la Corte, «[n]e consegue che le norme sulla libera circolazione dei lavoratori sono inconferenti ai fini del giudizio a quo» [17].

50. Nelle conclusioni presentate nella medesima causa il 15 maggio 1997, l'avvocato generale Elmer rilevava che non era stato dedotto alcun elemento da cui risultasse «che la Job Centre, autonomamente ovvero in forza di un mandato, [potesse] far valere i

16 — Sentenza 11 dicembre 1997, causa C-55/96 (Racc. pag. I-7119).

17 — La Corte ha invece accettato di interpretare gli artt. 86 e 90 del Trattato CE (divenuti artt. 82 CE e 86 CE) nella parte in cui le questioni che si riferivano a tali disposizioni sollevavano il problema della portata del diritto esclusivo concesso agli uffici pubblici di collocamento e pertanto del divieto, con relativa comminazione di sanzioni penali ed amministrative, di qualunque attività di mediazione e interposizione nella domanda e offerta di lavoro da parte di imprese private.

diritti di cui eventualmente il lavoratore [divenisse] titolare una volta attuato il collocamento» [18].

51. Il presente procedimento pregiudiziale rientra in un contesto che si differenzia sotto vari aspetti da quello della causa che ha dato origine alla citata sentenza Job Centre II.

52. In primo luogo, l'ITC non rivendica, nel procedimento principale, il diritto di esercitare la sua attività di collocamento di manodopera. Infatti, nessuna norma del diritto tedesco le vieta di esercitare la sua funzione di intermediario tra domanda e offerta di lavoro.

53. In secondo luogo, si deve sottolineare che una delle caratteristiche del buono per la mediazione di lavoro consiste nel fatto che esso interviene in un rapporto triangolare tra la Bundesagentur, la persona in cerca di lavoro e l'agenzia di collocamento privata.

54. Così, la Bundesagentur concede un buono per la mediazione di lavoro alla persona in cerca di impiego che soddisfi le condizioni di cui all'art. 421g, n. 1, del SGB III. Rilasciando tale buono, la Bundesagentur s'impegna a farsi carico, entro certi limiti, del compenso dell'agenzia di collocamento privata cui ha fatto ricorso la persona in cerca di lavoro e che è riuscita a procurare a quest'ultima un impiego, in esecuzione di un contratto di mediazione.

55. Dal momento che, grazie all'attività di mediazione, è stato stipulato un contratto tra la persona in cerca di lavoro e un datore di lavoro, l'agenzia di collocamento privata ha diritto al pagamento del compenso. Nel caso in cui la persona in cerca di lavoro abbia presentato un buono per la mediazione di lavoro all'agenzia, il pagamento del compenso dev'essere effettuato dalla Bundesagentur.

56. In questa fase della procedura, l'agenzia di collocamento privata si avvale quindi, nei confronti della Bundesagentur, del diritto al pagamento conferitogli dal buono per la mediazione di lavoro inizialmente concesso alla persona in cerca di lavoro. Tale schema procedurale, quale concepito dal legislatore tedesco, comporta che non spetta alla persona in cerca di lavoro chiedere direttamente alla Bundesagentur di farsi carico del compenso dell'agenzia. È invece la stessa agenzia di collocamento privata che deve chiedere alla Bundesagentur la somma dovutale.

57. Qualora quest'ultima rifiuti di versare l'importo indicato nel buono, l'agenzia di collocamento privata si trova quindi nella

18 — Paragrafo 18.

posizione migliore per far valere, se del caso, i diritti derivanti dal diritto comunitario.

58. In terzo luogo, poiché il contratto di mediazione conferisce all'agenzia di collocamento privata un ruolo di intermediaria, ritengo che essa rappresenti la persona in cerca di lavoro e che, pertanto, debba potersi valere dei diritti eventualmente conferiti a quest'ultima dal diritto comunitario.

59. Mi sembra che la sentenza Clean Car Autoservice [19] confermi la tesi secondo cui un'agenzia di collocamento privata deve poter invocare i diritti conferiti ai lavoratori dal diritto comunitario.

60. In quella causa si chiedeva alla Corte, in particolare, di stabilire se il principio della parità di trattamento in materia di libera circolazione dei lavoratori possa essere invocato anche da un datore di lavoro che intenda assumere, nello Stato membro in cui è stabilito, lavoratori cittadini di un altro Stato membro.

61. Nelle conclusioni presentate nella suddetta causa, l'avvocato generale Fennelly proponeva alla Corte di risolvere tale questione in senso affermativo. Egli affermava che le sentenze della Corte che definiscono la nozione di «lavoratore» «non riguardano, né escludono, espressamente o implicitamente, l'estensione del beneficio delle disposizioni di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori a persone, diverse dai lavoratori, le quali, ciononostante, presentino un nesso significativo con una persona che riveste tale qualifica». A suo parere, «[non] si può trarre una tale conclusione [neanche] dal tenore letterale delle pertinenti disposizioni del Trattato e delle disposizioni di legge» [20]. Egli aggiungeva, peraltro, che «[s]i deve anche ricordare che, se si può, in parte, intendere la libertà di circolazione dei lavoratori in termini di diritti personali dei lavoratori, e se essa viene consolidata dai loro sforzi per far valere tali diritti, inter alia, dinanzi ai giudici nazionali, essa in definitiva risponde a un obiettivo di interesse generale, previsto dall'art. 3, lett. c), del Trattato: la creazione di un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone» [21].

62. Sembra che la Corte sia stata sensibile ai vari argomenti svolti dall'avvocato generale Fennelly.

19 — Sentenza 7 maggio 1998, causa C-350/96 (Racc. pag. I-2521).

20 — Paragrafo 19.

21 — Paragrafo 21.

63. Essa ha dichiarato in particolare che «l'art. [39 CE] enuncia al n. 1, in termini generali, che la libera circolazione dei lavoratori è assicurata all'interno della Comunità» e che tale libertà di circolazione «comporta il diritto, fatti salvi i limiti giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, di rispondere a offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente a tal fine sul territorio degli Stati membri, di soggiornarvi al fine di esercitarvi un impiego nelle medesime condizioni dei cittadini e di dimorarvi dopo avervi occupato un impiego» [22].

64. Secondo la Corte, «[a]nche se detti diritti vigono indubbiamente per le persone direttamente interessate, vale a dire per i lavoratori, *dalla lettera dell'art. [39 CE] non risulta che essi non possano essere invocati da altri*, in particolare dai datori di lavoro» [23].

65. Ritengo che la Corte debba seguire lo stesso ragionamento nel caso di un'agenzia di collocamento privata che ha stipulato un contratto di mediazione con una persona in cerca di lavoro. In altri termini, la Corte, a mio parere, dovrebbe consentire a tale agenzia di invocare i diritti conferiti ai lavoratori dall'art. 39 CE.

66. Poiché il giudice del rinvio chiede alla Corte anche di interpretare l'art. 18 CE, occorre rilevare a questo punto che la Corte ha dichiarato che la suddetta disposizione, che enuncia in maniera generale il diritto, per ogni cittadino dell'Unione, di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, trova una sua specifica espressione nell'art. 39 CE per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori. Orbene, come ho già rilevato, poiché il giudizio a quo rientra nell'ambito di applicazione di quest'ultima disposizione, non occorre che la Corte si pronunci sull'interpretazione dell'art. 18 CE [24].

67. D'altro canto, per quanto attiene agli artt. 3 e 7 del regolamento n. 1612/68, si deve precisare anzitutto che essi si limitano a esplicitare e a dare attuazione ai diritti già derivanti dall'art. 39 CE [25]. Riguardo all'art. 3 del suddetto regolamento, occorre osservare che le fattispecie ivi indicate non corrispondono a quella della causa principale. Quanto all'art. 7 del medesimo regolamento, il principio della parità di trattamento ivi sancito, che vale sia per le condizioni di impiego e di lavoro che per i vantaggi sociali e fiscali di cui i lavoratori devono beneficiare nello Stato ospitante, non è pertinente ai fini della soluzione della controversia nel procedimento principale, che verte su una misura adottata dallo Stato di origine e destinata a facilitare l'accesso all'impiego. Di conse-

22 — Sentenza Clean Car Autoservice, citata, (punto 18).

23 — Ibidem, punto 19 (il corsivo è mio).

24 — Sentenza 26 novembre 2002, causa C-100/01, Oteiza Olazabal (Racc. pag. I-10981, punto 26).

25 — Con riguardo all'art. 3, v., ad esempio, sentenza 23 febbraio 1994, causa C-419/92, Scholz (Racc. pag. I-505, punto 6). In relazione all'art. 7, v., in particolare, sentenza 23 febbraio 2006, causa C-205/04, Commissione/Spagna (non pubblicata nella Raccolta, Racc. pag. I-31*, punto 3).

guenza, nel presente procedimento, l'art. 39 costituisce l'unica norma pertinente in materia di libera circolazione dei lavoratori.

68. Ciò premesso, occorre quindi verificare se, nella fattispecie, sussista un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori vietato dall'art. 39 CE.

b) Sull'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori

69. Nella decisione di rinvio [26], il Sozialgericht Berlin spiega che il rilascio di un buono per la mediazione di lavoro fa sì che la Bundesagentur assuma in solido con il lavoratore che ha beneficiato della mediazione l'obbligo di pagamento che incombe a quest'ultimo. In tal caso, il lavoratore non viene però liberato dall'obbligo debitorio che lo lega all'agenzia di collocamento privata, in quanto egli resta vincolato in caso di adempimento solo parziale da parte della Bundesagentur. Il giudice a quo evoca inoltre la possibilità che, in caso di estinzione del rapporto di lavoro prima che sia decorso il termine di sei mesi, la Bundesagentur versi solo EUR 1 000, rimanendo il resto del compenso a carico della persona in cerca di lavoro.

70. Inoltre, il giudice del rinvio sottolinea che, se la persona in cerca di lavoro è completamente esonerata dall'obbligo di pagare il compenso per la mediazione qualora il lavoro procuratole sia all'interno del territorio nazionale ed essa lo eserciti per sei mesi, ottenendo quindi una prestazione di EUR 1 500-2 500, tale agevolazione viene del tutto meno nel caso di esercizio del diritto alla libera circolazione.

71. Per quanto riguarda l'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, la Commissione delle Comunità europee fa valere che le disposizioni del Trattato relative a tale libertà vietano agli Stati membri di ostacolare l'esercizio, da parte dei loro cittadini, di un impiego in un altro Stato membro [27]. A suo parere, un ostacolo di questa natura sussisterebbe direttamente quando, come si verificherebbe nella fattispecie, la possibilità di accedere a un impiego in un altro Stato membro sia influenzata sfavorevolmente. La Commissione aggiunge che è la stessa persona in cerca di lavoro a dover pagare la provvigione all'intermediario nel caso in cui le sia procurato un impiego in un altro Stato membro e non possa pretendere che la Bundesagentur si faccia carico di tale provvigione, può essere dissuasa dall'esercitare il diritto alla libera circolazione e dall'accettare un lavoro in un altro Stato membro [28].

26 — Pag. 9 della versione francese.

27 — A tale proposito, la Commissione cita la sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punti 95 e segg.).

28 — Osservazioni scritte della Commissione, punto 14.

72. Su questo punto, l'ITC sostiene in particolare che è immaginabile che una persona in cerca di lavoro cui venga proposto un impiego in uno Stato membro diverso dalla Germania sia costretta a declinare l'offerta, non potendo pagare l'agenzia di collocamento privata grazie alla quale ha trovato tale impiego [29].

73. Ritengo che il sistema tedesco dei buoni per la mediazione di lavoro, come attualmente congegnato, sia effettivamente atto ad ostacolare la libera circolazione dei lavoratori.

74. Occorre anzitutto sottolineare che la Corte ha più volte dichiarato che il complesso delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle persone è volto ad agevolare ai cittadini comunitari l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nel territorio della Comunità ed osta ai provvedimenti che potrebbero svantaggiarli qualora intendessero svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro [30].

75. Secondo la Corte, disposizioni nazionali che impediscano ad un cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese di origine per avvalersi del diritto alla libera circolazione, o che lo dissuadano dal farlo, costituiscono quindi ostacoli frapposti a tale libertà anche se si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati [31].

76. Alla luce sia delle osservazioni scritte presentate dall'ITC e dalla Commissione sia delle precisazioni fornite in udienza, è pacifico che qualora, come nella causa principale, la Bundesagentur rifiuti il pagamento di tutto o parte dell'importo indicato nel buono concesso a una persona in cerca di lavoro, spetterà in definitiva a quest'ultimo pagare il compenso ancora dovuto all'agenzia di collocamento privata di cui ha chiesto i servizi [32].

77. Ricordo che, nell'ordinamento giuridico tedesco, prevale l'orientamento secondo cui il pagamento, da parte della Bundesagentur, del compenso dovuto all'agenzia privata per il collocamento di una persona in cerca di lavoro è subordinato alla circostanza che l'impiego trovato sia soggetto ai contributi previdenziali obbligatori nel territorio tedesco. Ne consegue che, quando tale impiego si situa nel territorio di un altro Stato membro, la persona in cerca di lavoro non è liberata

29 — Traduzione in francese delle osservazioni scritte presentate dalla ITC, pag. 3.

30 — Sentenza 17 marzo 2005, C-109/04, Kranemann (Racc. pag. I-2421, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

31 — Sentenza Kranemann, cit. (punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

32 — Sembra che, nel caso particolare del sig. Halacz, alcune disposizioni del contratto di mediazione escludano che egli debba pagare il compenso dovuto all'ITC per il collocamento. Tuttavia, come ha precisato in udienza il rappresentante dell'ITC, non è escluso che, in forza del diritto civile tedesco, a seconda dell'esito del procedimento principale, l'obbligo di pagare tale compenso venga opposto al sig. Halacz dinanzi ai giudici tedeschi.

dall'obbligo di versare il compenso. Tale impostazione, a mio parere, è atta a dissuaderlo dall'accettare un impiego situato in un altro Stato membro. Essa costituisce quindi, tenuto conto dell'art. 39, n. 3, lett. a), CE, un ostacolo alla libertà della persona in cerca di lavoro di «rispondere a offerte di lavoro effettive».

78. Si deve ora esaminare se tale ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori possa essere debitamente giustificata.

c) Sulla giustificazione dell'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori

79. Nella decisione di rinvio [33], il Sozialgericht Berlin menziona, quali obiettivi perseguiti dalla legislazione tedesca, da un lato, il fatto che il sistema previdenziale tedesco può funzionare solo grazie ai contributi versati a livello nazionale e, dall'altro, il fatto che l'aiuto prestato a un collocamento nel territorio nazionale è inteso a tutelare il mercato tedesco del lavoro contro la perdita di lavoratori specializzati e a conservarne quindi le prestazioni. Secondo il giudice a quo, il pregiudizio arrecato dalla legislazione tedesca alla libera circolazione dei lavoratori non può essere ritenuto proporzionato a questi due obiettivi.

33 — Pagg. 13 e 14 della traduzione francese.

80. A tale riguardo fa valere che, tenuto conto dell'elevato livello di disoccupazione in Germania, non si può dimostrare alcun nesso di causalità tra la perdita di contributi in tale Stato membro e il collocamento di una persona in cerca di lavoro in un altro Stato membro. In particolare, dal punto di vista statistico e in tale contesto di disoccupazione di massa, sarebbe probabilmente impossibile provare che un posto vacante in Germania rimane tale in quanto a una persona in cerca di lavoro viene offerto un impiego in un altro Stato membro.

81. Secondo il giudice del rinvio, il problema di un'evoluzione negativa della struttura del mercato del lavoro tedesco, derivante dalla perdita di manodopera qualificata, conduce a riflessioni analoghe. Tenuto conto dell'elevato livello di disoccupazione in Germania, al momento attuale non si potrebbe rilevare un rischio di questo tipo, considerato in particolare il carattere provvisorio del sistema dei buoni per la mediazione di lavoro.

82. La Commissione condivide il punto di vista del giudice del rinvio. Anch'essa dubita che esista un nesso di causalità tra la perdita di contributi previdenziali in Germania e il collocamento di una persona in cerca di lavoro in un altro Stato membro. A suo parere, non è messo a rischio l'equilibrio del sistema di sicurezza sociale tedesco. Infatti, le eventuali perdite di contributi previdenziali sarebbero minime. Inoltre, si realizzerebbero risparmi di prestazioni previdenziali in quanto, dato che la persona collocata non

verrebbe più qualificata come persona in cerca di lavoro, lo Stato membro di origine non sarebbe più tenuto a versargli l'indennità di disoccupazione.

83. Per quanto riguarda la perdita di manodopera qualificata, la Commissione precisa anzitutto che l'obiettivo così formulato di impedire l'emigrazione di lavoratori non può costituire una ragione imperativa d'interesse pubblico atta a giustificare un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

84. Qualora invece si dovesse ammettere che tale obiettivo costituisce una ragione imperativa d'interesse pubblico, la Commissione ritiene che, considerato l'elevato tasso di disoccupazione, tale preoccupazione sarebbe giustificata solo in rari settori. Occorrerebbe inoltre tenere conto del fatto che il buono per la mediazione di lavoro viene concesso solo quando in tre mesi alla persona in cerca di lavoro non è stato possibile trovare un'occupazione. Beneficerebbero quindi di un buono solo le persone in cerca di lavoro che non sono ricercate sul mercato del lavoro in quanto non vi è domanda per le loro competenze. Una disposizione nazionale che ostacolasse sistematicamente il collocamento in un altro Stato membro andrebbe la di là di quanto necessario e risulterebbe quindi sproporzionata rispetto allo scopo di prevenire la perdita di lavoratori qualificati.

85. Il governo tedesco fa valere che, anche dopo l'introduzione nel Trattato di Amsterdam di un titolo dedicato all'impiego nel Trattato che istituisce la Comunità europea, e anche se la promozione dell'occupazione costituisce una questione d'interesse comune per gli Stati membri, tale promozione rimane di competenza di questi ultimi e ciascuno di essi può quindi perseguire una propria politica in materia [34].

86. Esso precisa, inoltre, che il buono per la mediazione di lavoro introdotto dall'art. 421g dell'SGB III costituisce un nuovo strumento di tale politica dell'occupazione, adottato in via sperimentale per un periodo limitato al 31 dicembre 2006. Con l'apertura del mercato del collocamento di manodopera alle agenzie private, la sperimentazione di tale strumento avrebbe lo scopo di migliorare l'efficacia del collocamento delle persone in cerca di lavoro e ridurre la disoccupazione in Germania. Si tratterebbe pertanto di un interesse generale imperativo.

87. Secondo il governo tedesco, gli Stati membri disporrebbero di un margine per la sperimentazione di nuovi strumenti nell'ambito della loro politica dell'occupazione. Ciò implicherebbe che uno strumento di questo tipo sia limitato al territorio nazionale. A suo parere, sarebbe obiettivamente giustificato limitare al mercato del lavoro nazionale

34 — Tali giustificazioni vengono addotte nelle osservazioni scritte dedicate dal governo tedesco alla libera prestazione di servizi. Dal dibattito che ha avuto luogo in udienza emerge tuttavia che le medesime giustificazioni valgono anche in materia di libera circolazione dei lavoratori.

misure di promozione dell'occupazione atte a produrre effetti sul mercato del lavoro di un altro Stato membro.

88. Infine, poiché l'art. 421g dell'SGB III prevede, a vantaggio della persona in cerca di lavoro, uno sgravio dei costi relativi al collocamento che vengono coperti dal regime tedesco di previdenza sociale, dovrebbero essere favoriti solo i collocamenti che contribuiscono al finanziamento di tale regime. Al riguardo, il governo tedesco fa valere che la normativa sui buoni per la mediazione di lavoro è intesa ad aumentare l'efficacia del collocamento di manodopera e, correlativamente, ad abbreviare il periodo di disoccupazione delle persone in cerca di lavoro. Considerato l'elevato numero di posti di lavoro vacanti in Germania e l'esigenza di aumentare il numero di contribuenti, tale normativa contribuirebbe a garantire l'equilibrio a lungo termine del sistema tedesco di previdenza sociale.

89. Preciso anzitutto che, contrariamente a quanto tenta di dimostrare il governo tedesco, a mio parere l'argomento secondo cui il buono per la mediazione di lavoro costituisce un nuovo strumento della politica dell'occupazione perseguita dalla Repubblica federale di Germania non può giustificare di per sé l'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

90. Infatti, se pure gli Stati membri conservano la competenza ad elaborare le proprie politiche dell'occupazione e la Comunità è chiamata a svolgere, nel quadro istituito dagli artt. 124 CE-130 CE, solo un ruolo di coordinamento e orientamento, tali Stati devono comunque esercitare tale competenza nel rispetto del diritto comunitario, in particolare dei regolamenti comunitari che garantiscono la libera circolazione dei lavoratori.

91. Varie disposizioni del diritto comunitario, quali gli artt. 2 CE e 2 UE, dimostrano del resto che la creazione di uno spazio senza frontiere interne è intesa come mezzo per raggiungere un elevato livello di occupazione e di protezione sociale nella Comunità. Inoltre, ai sensi dell'art. 126, n. 2, CE, la promozione dell'occupazione dev'essere considerata dagli Stati membri una «questione di interesse comune».

92. Rilevo, altresì, che l'esigenza di garantire la mobilità della manodopera all'interno della Comunità è stata da tempo affermata dal legislatore comunitario. Infatti, il regolamento n. 1612/68 contiene un terzo 'considerando' del seguente tenore:

«(...) la libera circolazione costituisce per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale; (...) la mobilità della manodopera nella Comunità dev'essere uno dei mezzi che garantiscano al lavoratore la possibilità di migliorare le sue condizioni di

vita e di lavoro e di facilitare la sua promozione sociale, contribuendo nel contempo a soddisfare le necessità dell'economia degli Stati membri; (...) occorre affermare il diritto di tutti i lavoratori degli Stati membri di esercitare l'attività di loro scelta all'interno della Comunità».

93. Tale mobilità viene incoraggiata in particolar modo nel 2006, che è stato proclamato dalla Commissione «Anno europeo della mobilità dei lavoratori». Nel quadro dell'Agenda per la politica sociale relativa al periodo 2006-2010, la detta istituzione auspica la creazione di un «un vero mercato europeo del lavoro», che presuppone, in particolare, «l'eliminazione degli ostacoli diretti e indiretti attuali» [35].

94. Tali elementi mi inducono a ritenere che un nuovo strumento elaborato da uno Stato membro nel contesto della sua politica dell'occupazione non può frenare la mobilità dei lavoratori solo perché rientra in un settore ancora soggetto in gran parte alla competenza degli Stati membri.

95. Per quanto riguarda poi le giustificazioni relative, da un lato, all'esigenza di garantire l'equilibrio nel lungo periodo del sistema tedesco di sicurezza sociale e, dall'altro, alla prevenzione della perdita di manodopera qualificata, si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, un provvedimento che ostacoli la libera circolazione dei lavoratori può essere ammesso solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificato da motivi imperativi d'interesse generale. Ma, in un caso del genere, occorre che l'applicazione di tale provvedimento sia atta a garantire il raggiungimento dello scopo che esso persegue e non vada oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo [36].

96. Da una costante giurisprudenza risulta altresì che motivi di natura economica non possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato [37]. Tuttavia, la Corte ha ammesso, nella sentenza Kohll [38], che un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario di un sistema previdenziale può costituire un siffatto motivo imperativo di interesse generale.

35 — Comunicazione della Commissione 9 febbraio 2005, sull'Agenda sociale [COM(2005) 33 def, pag. 8]. A livello comunitario sono stati attuati strumenti particolari, quale la rete dei servizi europei denominata EURES (European employment services), che partecipano all'«integrazione dei mercati del lavoro europei» [v. quinto 'considerando' della decisione della Commissione 23 dicembre 2002, 2003/8/CE, che attua il regolamento n. 1612/68 per quanto riguarda l'intermediazione tra l'offerta e la domanda di lavoro (GU 2003, L 5, pag. 16)]. In questa prospettiva, la rete EURES è incaricata di organizzare gli scambi di informazioni e la cooperazione tra i servizi dell'occupazione degli Stati membri.

36 — V., in particolare, sentenza Kranemann, cit. (punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

37 — Ibidem (punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

38 — Sentenza 28 aprile 1998, causa C-158/96 (Racc. pag. I-1931, punto 41). V., inoltre, sentenze 12 luglio 2001, causa C-368/98, Vanbraekel e a. (Racc. pag. I-5363, punto 47), e causa C-157/99, Smits e Peerbooms (Racc. pag. I-5473, punto 72).

97. Su questo punto ritengo, al pari del giudice del rinvio e della Commissione, che nella fattispecie non sia stato dimostrato un rischio del genere.

98. Infatti, non sono convinto che il collocamento di una persona in cerca di lavoro in un altro Stato membro determini automaticamente una perdita di contributi previdenziali in Germania. Infatti, da un lato, considerato l'elevato livello di disoccupazione registrato in tale Stato membro, un impiego vacante può essere rapidamente occupato da un'altra persona in cerca di lavoro iscritta nel medesimo Stato. Dall'altro, la mobilità dei lavoratori non è a senso unico. Ne consegue che la partenza di una persona in cerca di lavoro può essere compensata dall'arrivo di un'altra che intende rispondere a un'offerta di lavoro effettiva in Germania.

99. Ritengo, pertanto, che non sia stata dimostrata l'esistenza di un nesso di causalità tra la perdita di contributi previdenziali in Germania e il collocamento in un altro Stato membro di una persona in cerca di lavoro.

100. Inoltre, come rileva la Commissione, il collocamento in un altro Stato membro di una persona in cerca di lavoro implica che essa non deve più percepire indennità di disoccupazione in Germania. Ne deriva un risparmio per il regime tedesco tenuto a versare tali indennità.

101. Per quanto riguarda la giustificazione relativa alla prevenzione della perdita di manodopera qualificata, si deve anzitutto stabilire se essa possa essere annoverata tra le ragioni imperative di interesse generale di cui può valersi uno Stato membro.

102. Ritengo che, in linea di principio, uno Stato membro debba potersi avvalere di tale giustificazione. Infatti, mi sembra che si debba ammettere che uno Stato membro possa avere un interesse legittimo a mantenere un certo equilibrio nella struttura del suo mercato del lavoro.

103. Tuttavia, ciò implica, a mio parere, che la giustificazione in parola è ammissibile solo se rapportata a un provvedimento concernente un settore particolare di tale mercato del lavoro, caratterizzato da difficoltà strutturali come un numero insufficiente di lavoratori qualificati.

104. Pertanto, una siffatta giustificazione non è ammissibile in relazione a un provvedimento generale come il sistema tedesco dei buoni per la mediazione di lavoro, la cui

applicazione non è limitata a un settore occupazionale in particolare. Da questo punto di vista, tale sistema, essendo riservato in generale alle persone in cerca di lavoro residenti nel territorio tedesco, va al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo di prevenire la perdita di manodopera qualificata e risulta quindi sproporzionato.

105. Infine, in risposta ai rilievi svolti a tale riguardo dal governo tedesco in udienza, preciso che non mi sembra pertinente evocare in questo contesto quanto dichiarato dalla Corte a proposito di indennità connesse alla ricerca di impiego, vale a dire che «[s]i può considerare legittimo il fatto che uno Stato membro conceda una siffatta indennità solo dopo che è stato possibile accertare l'esistenza di un nesso reale fra chi cerca lavoro e il mercato del lavoro di tale Stato» [39].

106. Infatti, il presente procedimento non rimette in discussione l'esigenza di tale nesso ai fini della concessione di un buono a una persona in cerca di lavoro quale il sig. Halacz. Nella fattispecie è pacifico che quest'ultimo, per avere diritto a un buono per la mediazione di lavoro, deve soddisfare le condizioni poste dall'art. 421g, n. 1, prima frase, dell'SGB III, da cui emerge l'esistenza di un collegamento tra chi cerca lavoro e il mercato del lavoro nazionale [40].

107. A mio parere, la condizione dell'esistenza di un nesso reale tra la persona in cerca di lavoro e il mercato nazionale del lavoro non può, alla luce della suddetta giurisprudenza della Corte, essere invocata dallo Stato di origine in una fattispecie, come quella in esame nella causa principale, in cui una persona in cerca di lavoro, che non trova un'occupazione in tale Stato, intende rispondere a un'offerta di lavoro effettiva in un altro Stato membro.

108. Da tali considerazioni discende che, a mio parere, l'art. 39 CE dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro, quale quella in discussione nella causa principale, ai sensi della quale il versamento, da parte di un ufficio di collocamento nazionale a un'agenzia di collocamento privata, del compenso dovuto per la mediazione da una persona in cerca di lavoro è subordinato alla condizione che

39 — Sentenza Collins, cit., punto 69. In tal senso v. anche sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop (Racc. pag. I-6191, punto 38), e Ioannidis, cit. (punto 30). Come ha spiegato l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle conclusioni presentate nella causa che ha dato origine alla menzionata sentenza Collins, tale condizione può «essere giustificata in base all'esigenza di evitare il fenomeno del cosiddetto "turismo sociale", praticato da quelle persone che si spostano da uno Stato all'altro allo scopo di usufruire di prestazioni non contributive e, quindi, al fine di prevenire gli abusi» (paragrafo 75).

40 — Ricordo che, secondo tale disposizione, hanno diritto a un buono per la mediazione di lavoro i lavoratori che beneficiano di un sussidio di disoccupazione o di assistenza e che non siano stati ancora collocati dopo un periodo di disoccupazione di tre mesi, o quelli che esercitano un'occupazione incentivata come misura di aiuto alla creazione di posti di lavoro o come misura di adeguamento strutturale.

l'impiego trovato grazie a tale intermediario privato sia soggetto ai contributi previdenziali obbligatori nel territorio dello Stato membro in questione.

109. In questa fase dell'analisi, ritengo che la Corte debba limitarsi ad esaminare il presente rinvio pregiudiziale alla luce della libera circolazione dei lavoratori. Infatti, a mio parere, è tale libertà fondamentale che si trova al centro della controversia principale.

110. Si è visto che il sistema tedesco dei buoni per la mediazione di lavoro avvantaggia direttamente le persone in cerca di lavoro. Poiché, in forza della giurisprudenza della Corte, le norme del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori conferiscono diritti a tali persone, è al contempo sufficiente e necessario esaminare la suddetta normativa alla luce di tale libertà.

111. È vero che la specificità dell'attività di collocamento di manodopera implica che la persona in cerca di lavoro presenti una duplice veste. In quanto parte di un contratto di mediazione stipulato con un'agenzia di collocamento privata, essa possiede anche la qualità di destinataria di servizi.

112. Tuttavia, ritengo che, al fine esaminare la compatibilità del sistema tedesco dei buoni per la mediazione di lavoro con il diritto comunitario, tale qualità rivesta carattere secondario rispetto a quella di «lavoratore» ai sensi dell'art. 39 CE.

113. Pertanto, suggerisco alla Corte di non considerare necessaria l'interpretazione dell'art. 49 CE.

114. Tuttavia, qualora la Corte non condividesse il mio parere, le propongo, in subordine, un'analisi del presente rinvio pregiudiziale sotto il profilo della libera prestazione di servizi.

2) Libera prestazione di servizi

a) Applicabilità delle norme comunitarie relative alla libera prestazione di servizi

115. Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 49 CE nell'ambito della controversia principale, la Commissione considera che l'attività di collocamento di manodopera costituisce un servizio ai sensi dell'art. 50 CE e che la fattispecie ora in esame presenta un elemento di estraneità. È vero che il servizio è stato fornito da una

società con sede in Germania a una persona in cerca di lavoro residente nel medesimo Stato membro. Tuttavia, il servizio in sé presenterebbe un elemento di estraneità in quanto il collocamento nei Paesi Bassi sarebbe stato possibile solo grazie ai contatti intrattenuti in quest'ultimo Stato membro dal prestatore di servizi.

116. Il governo tedesco, dal canto suo, esprime qualche perplessità quanto alla possibilità di individuare un elemento transfrontaliero nel fatto che il datore di lavoro presso il quale è stata collocata la persona in cerca di lavoro è stabilito in un altro Stato membro. A suo parere, tale elemento di estraneità sussisterebbe se la persona in cerca di lavoro si rivolgesse a un'agenzia di collocamento privata stabilita in un altro Stato membro.

117. Considerati tali argomenti, occorre preliminarmente ricordare come la Corte abbia già dichiarato che l'attività di collocamento di manodopera costituisce una prestazione di servizi ai sensi degli artt. 49 CE e 50 CE [41].

118. Inoltre, a differenza del governo tedesco, ritengo che la fattispecie in esame nella controversia principale comporti effettivamente un elemento di estraneità sufficiente.

119. Ricordo, a tale riguardo, che la Corte ha dichiarato che l'art. 49 CE si applica anche quando il prestatore e il destinatario di servizi sono stabiliti nello stesso Stato membro, purché la prestazione di servizi venga effettuata in un altro Stato membro [42].

120. Nella causa principale, la dimensione transfrontaliera si concretizza nella circostanza che la ricerca di lavoro, che fa parte integrante dell'attività di collocamento, è stata effettuata dall'intermediario privato in un altro Stato membro. Del resto è normale che, nell'esecuzione di un contratto di mediazione, il prestatore di servizi abbia contatti con potenziali datori di lavoro stabiliti in altri Stati membri, al fine di aumentare le possibilità di successo dell'attività di collocamento.

121. Di conseguenza, il fatto che un contratto di mediazione sia stato stipulato tra una persona in cerca di lavoro e un'agenzia di collocamento privata situate in uno stesso Stato membro non osta, a mio parere, all'applicabilità dell'art. 49 CE, dato che la ricerca di lavoro, che costituisce l'oggetto

41 — Sentenza 18 gennaio 1979, cause riunite 110/78 e 111/78, Van Wesemael e a. (Racc. pag. 35, punto 7).

42 — In tal senso v., in particolare, sentenza 28 ottobre 1999, causa C-55/98, Vestergaard (Racc. pag. I-7641, punto 18).

principale dell'attività di mediazione, è stata effettuata in un altro Stato membro [43].

b) Sull'esistenza di un ostacolo alla libera prestazione di servizi

122. Secondo il giudice del rinvio [44], una lesione della libertà di prestazione di servizi ai sensi dell'art. 49, primo comma, CE, sembra possibile in quanto, se l'interpretazione pertinente dell'art. 421g dell'SGB III è quella fondata sulla sola legislazione nazionale, agli intermediari stabiliti in Germania viene indirettamente impedito di estendere le loro attività di collocamento di manodopera in un altro Stato membro e agli intermediari stranieri viene indirettamente impedito di collocare disoccupati tedeschi in un altro Stato membro. Il suddetto giudice osserva che, data la loro prossimità a datori di lavoro stabiliti in altri Stati membri, sono soprattutto gli intermediari stranieri che dovrebbero essere in grado di collocare disoccupati tedeschi in altri Stati membri. Probabilmente tali intermediari sarebbero quindi molto più svantaggiati nell'esercizio della loro attività se l'art. 421g dell'SGB III dovesse essere interpretato nel senso che la persona in cerca di lavoro non è esonerata dal suo obbligo di versare il compenso quando le viene procurato un impiego in un altro Stato membro.

123. Per contro, secondo il governo tedesco, la questione dell'esistenza di un ostacolo alla libera prestazione di servizi delle agenzie di collocamento straniere presenta un carattere ipotetico, dati i fatti della controversia principale.

124. Detto governo ritiene, in ogni caso, che il sistema di cui all'art. 421g dell'SGB III non comporti una restrizione alla libera prestazione di servizi. Esso esclude l'esistenza di una discriminazione diretta o indiretta tra le agenzie di collocamento private stabilite in Germania e quelle stabilite in un altro Stato membro. Queste ultime potrebbero infatti offrire i loro servizi in Germania nelle stesse condizioni degli intermediari tedeschi. Inoltre, in caso di collocamento all'estero, l'art. 421g dell'SGB III non porrebbe un'agenzia stabilita al di fuori della Germania in una situazione meno favorevole rispetto a un'agenzia stabilita in tale Stato membro. In definitiva, la suddetta disposizione si limiterebbe a stabilire chi è tenuto a pagare il compenso all'agenzia privata qualora venga effettuato il collocamento, a prescindere dal luogo in cui ha la sede tale agenzia.

125. Inoltre, il governo tedesco sostiene che, nella fattispecie ora in esame, al prestatore di servizi non viene impedito, dallo Stato in cui

43 — Per contro, secondo la Corte, «una società di consulenza e ricerca del personale di uno Stato membro non può invocare gli artt. 7 e 59 del Trattato [divenuti, in seguito a modifica, artt. 12 CE e 49 CE] per il collocamento di cittadini di questo Stato membro presso imprese del medesimo Stato» (sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 40).

44 — Punto 3.2.2 della decisione di rinvio.

è stabilito, di esercitare la sua attività in un altro Stato membro. Pertanto, l'accesso al mercato del collocamento di un altro Stato membro non sarebbe ostacolato dall'art. 421g dell'SGB III.

126. La Commissione osserva che la persona in cerca di lavoro, che può essere considerata destinataria del servizio di mediazione, può pretendere che la Repubblica federale di Germania si assuma l'onere del compenso dell'agenzia di collocamento privata solo nel caso in cui le venga procurato un impiego in tale Stato membro. Qualora, invece, il servizio comporti un elemento di estraneità e al destinatario del servizio venga procurato un impiego in un altro Stato membro, le spese per la mediazione non vengono sostenute dalla Repubblica federale di Germania. Di conseguenza, il destinatario del servizio sarebbe sfavorito in caso di collocamento all'estero, per cui esisterebbe una limitazione della libertà di prestazione dei servizi che, al pari della causa che ha dato origine alla citata sentenza Vestergaard, si fonderebbe esclusivamente sul luogo di esecuzione del servizio.

127. Occorre precisare, in primo luogo, che la questione dell'esistenza, per effetto della legislazione tedesca, di un ostacolo alla libera prestazione di servizi delle agenzie di collocamento private stabilite al di fuori della Germania riveste, alla luce dei fatti della controversia principale e come rileva il governo tedesco, un carattere ipotetico. Ne consegue che, a mio parere, non occorre che la Corte interpreti l'art. 49 CE sotto questo profilo.

128. In secondo luogo, ci si deve interrogare sull'esistenza di un ostacolo alla libera prestazione di servizi nel caso di un'agenzia di collocamento privata stabilita in Germania.

129. A tale proposito, è pacifico che a un'agenzia di questo tipo non viene impedito, in forza del diritto tedesco, di esercitare l'attività di collocamento di manodopera in un altro Stato membro. Potrebbe tuttavia esserne dissuasa se, avendo trovato alla controparte un impiego in un altro Stato membro, il compenso per la mediazione dovesse esserle corrisposto dalla persona in cerca di lavoro anziché dalla Bundesagentur?

130. Come ha giustamente precisato il governo tedesco, l'art. 421g dell'SGB III stabilisce, in sostanza, *chi* debba pagare il compenso dell'agenzia privata in caso di collocamento riuscito. Se si tratta di un collocamento in un impiego situato nel territorio tedesco, il buono per la mediazione di lavoro consente all'intermediario di essere remunerato, almeno in parte, dalla Bundesagentur. Se, invece, il collocamento viene effettuato in un impiego situato in un altro Stato membro, la persona in cerca di lavoro rimane tenuta a pagare l'intero compenso dovuto all'agenzia di collocamento privata. Tuttavia, in entrambi i casi, l'agenzia conserva il diritto al pagamento del compenso previsto dal contratto di mediazione. Pertanto, il sistema tedesco dei buoni per la mediazione di lavoro non ha, di per sé, l'effetto di penalizzare finanziariamente le

agenzie di collocamento private stabilite in Germania che effettuano le loro prestazioni di servizi in altri Stati membri. Ritengo, pertanto, che il sistema in questione non costituisca, per tali agenzie, un ostacolo alla libera circolazione dei servizi.

c) Sulla giustificazione dell'ostacolo alla libera prestazione di servizi

131. In terzo luogo, occorre verificare se esista un ostacolo alla libera prestazione dei servizi dal punto di vista della persona in cerca di lavoro, destinataria di servizi.

132. Al pari della Commissione, ritengo che, sotto questo profilo, sussista effettivamente un ostacolo alla libera prestazione di servizi.

133. Infatti, poiché lo stesso destinatario di servizi deve pagare il compenso dovuto all'agenzia di collocamento privata quando la prestazione di servizi, vale a dire l'attività di mediazione, viene effettuata in un altro Stato membro, mentre la Bundesagentur prende a suo carico, in tutto o in parte, tale compenso in caso di collocamento in Germania, la normativa tedesca sui buoni per la mediazione di lavoro comporta una disparità di trattamento fondata sul luogo di esecuzione della prestazione di servizi. Orbene, tale disparità è vietata dall'art. 49 CE, come la Corte ha dichiarato nella citata sentenza Vestergaard [45].

134. Poiché i motivi invocati nel presente procedimento per giustificare l'ostacolo alla libera prestazione di servizi sono identici a quelli già analizzati sotto il profilo della libera circolazione dei lavoratori, rinvio ai paragrafi 79 e seguenti delle presenti conclusioni.

135. Ne consegue che l'ostacolo alla libera prestazione di servizi, quale identificato in precedenza, non mi sembra debitamente giustificato.

136. Ne deduco che anche l'art. 49 CE dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro, quale quella in discussione nella controversia principale, ai sensi della quale il versamento, da parte di un ufficio di collocamento nazionale a un'agenzia di collocamento

45 — Punto 22. Su questo tipo di restrizione alla libera prestazione di servizi v. anche sentenza 10 marzo 2005, causa C-39/04, Laboratoires Fournier (Racc. pag. I-2057, punti 15 e 16).

privata, del compenso dovuto per la mediazione da una persona in cerca di lavoro è subordinato alla condizione che l'impiego trovato grazie a tale intermediario privato sia soggetto ai contributi previdenziali obbligatori nel territorio dello Stato membro in questione.

B — *Sulla seconda questione, sub a), e sulla quarta questione, sub a)*

137. Con tali questioni, che esaminerò congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte se sia possibile e necessario interpretare l'art. 421g, n. 1, seconda frase, dell'SGB III in modo conforme al diritto comunitario.

138. Come ho già rilevato, lo stesso giudice del rinvio ritiene che la disposizione nazionale controversa possa essere interpretata in modo conforme al diritto comunitario, nel senso che può essere considerato un «impiego soggetto ai contributi previdenziali obbligatori», ai sensi della suddetta disposizione, anche un impiego di questo tipo situato in un altro Stato membro della Comunità. È vero che la genericità di tale espressione, a mio parere, ne rende possibile un'interpretazione conforme al diritto comunitario.

139. Il principio secondo cui il giudice nazionale è tenuto a interpretare il proprio diritto nazionale in modo da consentire l'applicazione effettiva delle norme comunitarie si è concretizzato in un primo tempo nel contesto dell'applicazione delle direttive [46].

140. In quanto esigenza «inerente al sistema del Trattato» [47] e poiché si tratta di un'espressione dell'obbligo di leale cooperazione sancito dall'art. 10 CE, tale principio, detto «di interpretazione conforme», è applicabile a tutte le norme comunitarie e quindi, beninteso, alle disposizioni del diritto primario [48].

141. Ne consegue che il giudice del rinvio è tenuto ad interpretare l'art. 421g, n. 1, seconda frase, dell'SGB III, per quanto è possibile, in modo conforme al diritto comunitario [49].

46 — La Corte ha infatti dichiarato che spetta ai giudici nazionali interpretare il proprio diritto nazionale, per quanto possibile, «alla luce della lettera e dello scopo della direttiva» di cui trattasi (sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann, Racc. pag. 1891, punto 26). V., più recentemente, in questo senso, sentenza 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler e a. (Racc. pag. I-6057, punto 108).

47 — Sentenza Adeneler e a., cit., punto 109.

48 — V., ad esempio, sentenze 4 febbraio 1988, causa 157/86, Murphy e a. (Racc. pag. 673, punto 11); 5 ottobre 1994, causa C-165/91, Van Munster (Racc. pag. I-4661, punto 34), e 26 settembre 2000, causa C-262/97, Engelbrecht (Racc. pag. I-7321, punto 39).

49 — Ricordo inoltre che, secondo la Corte, se tale interpretazione conforme risulta impossibile, «il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di proteggere i diritti che questo attribuisce ai singoli, eventualmente disapplicando ogni disposizione [nazionale] la cui applicazione, date le circostanze della fattispecie, condurrebbe a un risultato contrario al diritto comunitario» (sentenza Engelbrecht, cit., punto 40).

142. Considerata la soluzione che propongo alla Corte di adottare per la seconda questione, sub a), e per la quarta questione, sub a), non occorre esaminare la seconda questione, sub b), né la quarta questione, sub b).

V — Conclusione

143. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali sottopostele dal Sozialgericht Berlin:

«1) L'art. 39 CE dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro, quale quella in discussione nella causa principale, ai sensi della quale il versamento, da parte di un ufficio di collocamento nazionale a un'agenzia di collocamento privata, del compenso dovuto per la mediazione da una persona in cerca di lavoro è subordinato alla condizione che l'impiego trovato grazie a tale intermediario privato sia soggetto ai contributi previdenziali obbligatori nel territorio dello Stato membro in questione.

2) Il giudice del rinvio è tenuto ad interpretare l'art. 421g, n. 1, seconda frase, del libro III del codice della previdenza sociale — promozione del lavoro (Sozialgesetzbuch — Arbeitsförderung), per quanto possibile, in modo conforme al diritto comunitario».