CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 12 gennaio 2006 [1]

I — Introduzione

1. Il presente procedimento concerne una controversia insorta tra la Federatie Nederlandse Vakbeweging (in prosieguo: la «FNV»), una federazione di sindacati neerlandesi, e lo Stato dei Paesi Bassi a proposito della conformità con le pertinenti disposizioni di diritto comunitario della compensazione finanziaria del periodo minimo di ferie annuali, qualora tali ferie non vengano godute ma riportate all'anno successivo.

I — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

2. La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 novembre 2003, 2003/88/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro [2] (in prosieguo: la «direttiva sull'orario di lavoro»), ha sostituito, a partire dal 4 agosto 2004, la direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro [3]. Per quanto di rilevanza nel presente caso, le due direttive coincidono [4].

3. L'art. 7 della direttiva sull'orario di lavoro detta alcune prescrizioni minime concernenti le ferie annuali:

«1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 299, pag. 9.

3 — GU L 307, pag. 18.

4 — La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 2000, 2000/34/CE, che modifica la direttiva 93/104/CE del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, al fine di comprendere i settori e le attività esclusi dalla suddetta direttiva (GU L 195, pag. 41), non viene in rilievo nel caso di specie.

2. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro».

4. In base al quarto 'considerando' della direttiva sull'orario di lavoro, il miglioramento della sicurezza, dell'igiene e della salute dei lavoratori durante il lavoro rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico.

5. Il quinto 'considerando' stabilisce che i lavoratori della Comunità devono beneficiare di periodi minimi di riposo giornaliero, settimanale e annuale e di adeguati periodi di pausa.

6. L'art. 17 stabilisce a quali condizioni gli Stati membri possano derogare a varie disposizioni della direttiva. Tuttavia, per l'art. 7 non è prevista alcuna possibilità di deroga.

B — *Normativa olandese*

7. In base alle informazioni fornite dal giudice a quo, la direttiva sull'orario di lavoro è stata recepita nell'ordinamento dei Paesi Bassi attraverso le disposizioni qui di seguito riferite. Il Burgerlijk Wetboek (codice civile dei Paesi Bassi), dal 1° febbraio 2001, per quanto di rilevanza nel presente caso, stabilisce quanto segue:

Articolo 7:634:

«1. Il lavoratore, per ogni anno in cui ha avuto diritto ad una retribuzione per l'intero orario di lavoro convenuto, matura un diritto a ferie nella misura di almeno quattro volte l'orario di lavoro settimanale convenuto o, se l'orario di lavoro convenuto è espresso in ore per anno, di almeno un periodo corrispondente.

2. Il lavoratore che ha avuto diritto ad una retribuzione per una frazione di anno, matura la frazione di diritto a ferie che ammonta ad una quota proporzionale di quello che gli sarebbe spettato se nel corso dell'intero anno avesse avuto diritto ad una retribuzione per l'intero orario di lavoro convenuto.

3. (...)».

Articolo 7:638:

«1. Il datore di lavoro è tenuto a porre ogni anno il lavoratore in condizione di prendersi le ferie a cui il lavoratore ha almeno diritto in base all'art. 634.

2. Qualora per la fissazione delle ferie nulla sia previsto da un accordo scritto ovvero da o sulla base di un contratto collettivo di lavoro o da un regolamento emanato da o a nome di un organo amministrativo a tal fine competente o dalla legge, il datore di lavoro fissa l'inizio e la fine delle ferie secondo i desideri del lavoratore, a meno che non vi ostino gravi motivi. (...)

(...)

6. Il datore di lavoro è tenuto a concedere al lavoratore il restante diritto a ferie in giorni o in ore, a meno che non vi ostino gravi motivi.

(...)».

Articolo 7:640:

«1. Nel corso della durata del suo contratto di lavoro, il lavoratore non può rinunciare al suo diritto alle ferie in cambio di un'indennità.

2. Qualora sia stato maturato un diritto a ferie eccedente il minimo di cui all'art. 634, nella misura in cui tale diritto eccede il detto minimo può derogarsi con accordo scritto al n. 1».

II — Fatti

8. La presente causa è sorta a seguito della pubblicazione, da parte di un Ministero dei Paesi Bassi, il Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministero degli Affari sociali e del Lavoro), di un opuscolo informativo dal titolo «Nuova legislazione sulle ferie: più spazio per il lavoro su misura», B 089, febbraio 2001 (in prosieguo: l'«opuscolo»). In tale opuscolo si afferma, tra l'altro, che i lavoratori possono accumulare giorni di ferie e riportarli agli anni successivi per poi prendersi un periodo di ferie più lungo. Inoltre, il lavoratore potrebbe rinunciare, in cambio di un'indennità, ad utilizzare giorni di ferie, quindi in un certo senso potrebbe «venderli». Questa operazione sarebbe possibile nell'anno di riferimento per tutti i giorni di ferie maturati e non goduti negli anni precedenti, nonché per i giorni di ferie dell'anno in corso eccedenti rispetto al periodo minimo di ferie di quattro settimane.

9. Anche dalle dichiarazioni rese dal governo durante la discussione parlamentare delle disposizioni olandesi in esame si evince che i lavoratori possono riportate all'anno successivo anche una parte del periodo minimo di ferie, garantito per legge, e poi rinunciare al suo utilizzo in cambio di un'indennità. La proposta di inserire una disposizione destinata ad impedire tale operazione è stata respinta durante il dibattito parlamentare.

10. La FNV è del parere che la normativa olandese, così come interpretata dal governo dei Paesi Bassi, non sia conforme all'art. 7, n. 2, della direttiva sull'orario di lavoro ed ha, pertanto, chiesto alla Corte di pronunciarsi in proposito.

III — Domanda di pronuncia pregiudiziale

11. Secondo il giudice a quo, la normativa olandese, se considerata alla luce dei relativi lavori preparatori e del summenzionato opuscolo informativo, consente ai lavoratori di riportare una parte del periodo minimo di ferie all'anno successivo e poi di rinunciare al suo utilizzo in cambio di un'indennità.

12. Il giudice a quo nutre, tuttavia, dubbi sulla conformità di tale interpretazione della normativa olandese con la direttiva sull'orario di lavoro e, pertanto, ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se sia conforme al diritto comunitario, in particolare all'art. 7, n. 2, della direttiva (...) 93/104/CE, una disposizione di legge di uno Stato membro che consente di pattuire per iscritto, in costanza del contratto di lavoro, che ad un lavoratore il quale in un determinato anno non abbia utilizzato, o non abbia utilizzato del tutto, il suo periodo minimo di ferie annuali sia concessa in cambio, in un anno successivo, un'indennità finanziaria.

Tale questione parte dal presupposto che l'indennità non venga concessa in cambio del diritto del lavoratore al periodo minimo di ferie relativo all'anno in corso o agli anni a venire».

IV — Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

13. Il governo dei Paesi Bassi osserva che la normativa con cui è stata recepita la direttiva

sull'orario di lavoro in linea di principio assicura che i lavoratori si possano prendere le ferie in base ai loro desideri, a meno che non sussistano gravi motivi per non soddisfare tali desideri. L'art. 7 della direttiva sull'orario di lavoro non obbligherebbe gli Stati membri a costringere i lavoratori a prendersi effettivamente il periodo minimo di ferie annuali.

14. Il governo dei Paesi Bassi ritiene, pertanto, che sia conforme all'art. 7, n. 2, della direttiva sull'orario di lavoro, consentire ai lavoratori di non prendersi una parte del periodo minimo di ferie annuali, riportandola all'anno successivo, e poi di rinunciare alla sua fruizione in cambio di un'indennità. La frazione non goduta del periodo minimo di ferie maturate nell'anno precedente, infatti, non andrebbe più conteggiata nel periodo minimo di ferie. La regolamentazione di questi aspetti riguarderebbe le modalità di concessione del periodo minimo di ferie annuali, modalità che, secondo la sentenza BECTU, potrebbero essere stabilite dagli Stati membri [5].

15. Per contro, la FNV teme che l'interpretazione della direttiva sull'orario di lavoro fornita dal governo dei Paesi Bassi esponga i lavoratori al rischio di subire pressioni, da parte dei rispettivi datori di lavoro, affinché non utilizzino il periodo minimo di ferie. O quanto meno tale interpretazione darebbe la possibilità al lavoratore di non utilizzare il periodo minimo di ferie, convertendolo di volta in volta in indennità nell'anno successivo.

5 — Sentenza 26 giugno 2001, causa C-173/99 (Racc. pag. I-4881).

16. Tuttavia, l'art. 7, n. 2, della direttiva sull'orario di lavoro perseguirebbe l'obiettivo di garantire l'effettiva fruizione del periodo minimo di ferie — non solo nell'interesse del lavoratore, ma anche nell'interesse generale [6], il quale subirebbe pregiudizio anche nel caso in cui il lavoratore divenisse inabile al lavoro a causa di un riposo insufficiente.

17. La Commissione sostiene che la libertà degli Stati membri nel recepire la direttiva sull'orario di lavoro riguarda soltanto le modalità. Non vi sarebbe, invece, alcun margine di discrezionalità per quanto concerne il risultato.

18. La direttiva sull'orario di lavoro sarebbe volta a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Pertanto, la Commissione, richiamandosi alle conclusioni presentate dall'avvocato generale Mischo nella causa Merino Gómez [7], è dell'avviso che il periodo minimo di ferie annuali costituisca un diritto assoluto ad un effettivo e proficuo periodo di riposo, destinato al recupero delle forze fisiche da parte del lavoratore. Conseguentemente, lo

6 — In tal senso anche le conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl, presentate il 27 ottobre 2005 nelle cause riunite C-131/04 e C-257/04, Robinson-Steele e a. (Racc. pag. I-2531, paragrafo 79).

7 — La Commissione si riferisce alle conclusioni presentate il 3 aprile 2003 nella causa C-342/01 (Racc. pag. I-2605, paragrafi 32 e segg.).

stesso fatto di riportare una parte del periodo minimo di ferie all'anno successivo contrasterebbe, in linea di principio, con gli obiettivi dell'art. 7 della direttiva sull'orario di lavoro, e dovrebbe, quindi, essere ammesso soltanto in casi eccezionali in presenza di gravi motivi.

19. A determinate condizioni la situazione si presenterebbe diversamente nel caso dei giorni di ferie supplementari rispetto al periodo minimo di ferie. Il governo dei Paesi Bassi, tuttavia, non terrebbe conto della differente qualità dei rispettivi diritti. Infatti, mentre i giorni supplementari di ferie spesso verrebbero pattuiti tra datori e lavoratori, il periodo minimo di ferie annuali, invece, sarebbe sottratto a qualsiasi pattuizione.

20. La Commissione ritiene che, anche qualora il riporto di ferie all'anno successivo sia in contrasto con la direttiva sull'orario di lavoro, il diritto alle ferie in tal modo accumulate resti valido. Una perdita di tali ferie non compensata, infatti, andrebbe a pregiudizio del lavoratore, riducendo ulteriormente le sue possibilità di riposo.

21. La Commissione passa, quindi, ad affrontare la questione di quale sia il trattamento da riservare a quella parte del periodo minimo di ferie annuali che il lavoratore — per motivi più o meno ammissibili — non ha utilizzato nel corso dell'anno di pertinenza.

22. Benché il periodo minimo obbligatorio di ferie, una volta decorso l'anno di pertinenza, non possa più essere recuperato in quanto tale, tuttavia, un suo utilizzo in aggiunta al periodo minimo di ferie dell'anno successivo avrebbe ugualmente effetti positivi sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro. Ma tali effetti non si potrebbero produrre se il lavoratore rinunciasse, in cambio di un'indennità, alla parte del periodo minimo di ferie annuali riportate.

23. La Commissione sottolinea, infine, che la tesi del governo dei Paesi Bassi creerebbe il rischio di un abuso sistematico. I datori di lavoro, col consenso dei lavoratori — spontaneo o estorto che sia —, potrebbero fare in modo che ogni anno venga goduta solo una parte del periodo minimo di ferie annuali, pagando poi, di volta in volta, nell'anno successivo, un'indennità.

V — Valutazione

24. La domanda di pronuncia pregiudiziale concerne esclusivamente la questione della legittimità del compenso pagato per una parte del periodo minimo di ferie annuali, una volta che questa parte di ferie sia stata riportata all'anno successivo.

25. La Commissione, tuttavia, ritiene che la Corte dovrebbe preliminarmente dichiarare

entro quali limiti sia conforme alla direttiva sull'orario di lavoro il fatto stesso di riportare all'anno successivo una parte del periodo minimo di ferie annuali. Tuttavia, questa ulteriore questione, la cui portata è assai ampia, deve rimanere senza risposta nel presente procedimento. Essa, infatti, non solo esula dai confini della domanda di pronuncia pregiudiziale, come hanno sottolineato all'udienza la FNV, il governo olandese e il governo del Regno Unito, che si è ivi espresso per la prima volta, ma, in base a quanto riferito dalla Commissione stessa, non riveste nemmeno alcuna rilevanza per la soluzione della questione pregiudiziale. La Commissione è, infatti, dell'avviso che il diritto alle ferie in tal modo accumulate resti valido anche qualora il loro riporto non sia conforme alla direttiva sull'orario di lavoro. Con tale conclusione si deve concordare se solo si considera che la direttiva sull'orario di lavoro evidentemente non può essere interpretata nel senso che essa osta in *ogni* ipotizzabile caso ad un valido riporto del periodo minimo di ferie annuali all'anno successivo [8].

26. Occorre, pertanto, verificare se il pagamento di un compenso per il periodo minimo di ferie annuali riportate sia conforme alla direttiva sull'orario di lavoro.

27. In base all'art. 7, n. 1, della direttiva sull'orario di lavoro, ogni lavoratore beneficia di ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane. Le disposizioni relative al periodo minimo di ferie annuali, al pari della direttiva nel suo complesso, sono volte, in sintonia con quanto previsto dall'art. 137 del Trattato, a migliorare le condizioni di vita e di lavoro, nonché la sicurezza sul lavoro e la tutela della salute dei lavoratori [9]. In conformità alla sua stessa denominazione, il periodo minimo di ferie annuali rappresenta il periodo minimo che, nelle intenzioni del legislatore comunitario, ogni anno deve essere effettivamente goduto come ferie per assicurare un adeguato periodo annuale di riposo ai sensi del quinto 'considerando' della direttiva sull'orario di lavoro [10].

28. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo dei Paesi Bassi, il periodo minimo di ferie annuali, una volta che sia stato riportato all'anno successivo, non può essere trattato allo stesso modo dei giorni *supplementari* di ferie, che possono essere compensati con un'indennità. Vero è che dopo il riporto, integrale o parziale, del periodo minimo di ferie annuali all'anno o agli anni successivi, le ferie non possono più essere godute integralmente nel corso dell'anno di pertinenza. Tuttavia — come giustamente rileva la Commissione — queste ferie anche dopo possono ancora contribuire al necessario riposo del lavoratore se questi le utilizza in un momento successivo.

29. Ai sensi dell'art. 7, n. 2, questo periodo minimo di ferie annuali retribuite non può

8 — Nondimeno, qualora la Corte intendesse prendere posizione sulla possibilità di un tale trasferimento, sarebbe naturale fare riferimento, in conformità a quanto previsto dal sesto 'considerando' della direttiva sull'orario di lavoro, alla Convenzione n. 132 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulle ferie annuali retribuite. Tale convenzione, adottata a Ginevra nel 1970, è stata ratificata, tra gli altri, da quattordici Stati membri delle Comunità. In base al suo art. 9, in linea di principio il trasferimento è possibile, tuttavia almeno una parte del periodo minimo di ferie deve essere goduto subito dopo la conclusione dell'anno in cui il relativo diritto è maturato.

9 — Sentenza BECTU, cit. alla nota 5 (punti 37 e segg.).

10 — V. anche sentenza BECTU, cit. alla nota 5 (punto 44).

essere sostituito, in linea di principio, da un'indennità finanziaria. L'unica eccezione prevista riguarda le ferie maturate e non godute al momento della fine del rapporto di lavoro [11]. In particolare, le facoltà di deroga, previste all'art. 17 della direttiva sull'orario di lavoro, non valgono per il periodo minimo di ferie annuali di cui all'art. 7 [12].

30. Come esposto all'udienza anche dal governo del Regno Unito, oltre che dalla FNV e dalla Commissione, la tesi sostenuta dal governo dei Paesi Bassi comporterebbe, in sostanza, un aggiramento di tale divieto. Il periodo minimo di ferie annuali, infatti, non verrebbe obbligatoriamente goduto, ma potrebbe essere sostituito da un'indennità finanziaria pagata posticipatamente. Ma questo è proprio il risultato che l'art. 7, n. 2, della direttiva sull'orario di lavoro vuole evitare.

31. Si deve convenire con la Commissione e con la FNV anche sul fatto che la possibilità di sostituire con un'indennità finanziaria il periodo minimo di ferie annuali riportate costituirebbe un incentivo, incompatibile con gli obiettivi della direttiva sull'orario di lavoro, a rinunciarealle ferie come periodo di riposo ovvero a sollecitare i lavoratori a rinunciarvi [13].

32. Per contro, se si esclude la possibilità di compensare economicamente il periodo minimo di ferie annuali non godute, sorge l'incentivo, per lo meno in caso di rapporti di lavoro duraturi, ad adottare una condotta conforme agli obiettivi dell'art. 7 della direttiva sull'orario di lavoro. Una volta esclusa la possibilità di un compenso, infatti, in linea di principio i lavoratori e i datori di lavoro hanno interesse a riportare il periodo minimo di ferie annuali solo in misura limitata, sicché tale periodo verrà prevalentemente goduto, in conformità alla sua funzione, nel corso dell'anno di pertinenza o subito dopo. Un eccessivo accumulo di ferie maturate, infatti, può comportare problemi pratici all'atto del suo godimento. In particolare, in caso di lunghe ferie prese fuori dal periodo usuale, spesso risulta non agevole assicurare una sostituzione del lavoratore. Benché tale problema riguardi in via primaria il datore di lavoro, anche il lavoratore deve tener conto che potranno esserci effetti negativi per lui.

33. Conseguentemente, non risulta conforme all'art. 7 della direttiva sull'orario di lavoro concedere al lavoratore che in un determinato anno non abbia utilizzato, o non abbia utilizzato del tutto, il suo periodo minimo di ferie annuali un'indennità finanziaria nell'anno successivo.

11 — Sentenze BECTU, cit. alla nota 5 (punto 44), e 18 marzo 2004, causa C-342/01, Merino Gómez (Racc. pag. I-2605, punto 30).

12 — Sentenza BECTU, cit. alla nota 5 (punti 40 e segg.).

13 — V., sulla necessità di interpretare la direttiva sull'orario di lavoro tenendo presente il pericolo di abusi, sentenza BECTU, cit. alla nota 5 (punto 51), e sugli incentivi per i lavoratori a rinunciare alle ferie, conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl, presentate nelle cause riunite Robinson-Steele e a., cit. alla nota 6 (paragrafi 78 e segg.).

VI — Conclusione

34. In considerazione di quanto sopra esposto, propongo alla Corte di risolvere la domanda di pronuncia pregiudiziale come segue:

Non è conforme all'art. 7, n. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 novembre 2003, 2003/88/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, concedere al lavoratore che in un determinato anno non abbia utilizzato, o non abbia utilizzato del tutto, il suo periodo minimo di ferie annuali un'indennità finanziaria nell'anno successivo.