

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

17 marzo 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 2008/104/CE – Lavoro interinale – Articolo 4, paragrafo 1 – Divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale – Giustificazioni – Ragioni di interesse generale – Obbligo di riesame – Portata»

Nella causa C-533/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal työtuomioistuin (Finlandia), con decisione del 4 ottobre 2013, pervenuta in cancelleria il 9 ottobre 2013, nel procedimento

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry

contro

Öljytuote ry,

Shell Aviation Finland Oy,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh (relatore), C. Vajda e S. Rodin, presidenti di sezione, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 settembre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto (AKT) ry, da A. Viljander e J. Hellsten, asianajajat;
- per l'Öljytuote ry e la Shell Aviation Finland Oy, da A. Kriikkula e M. Kärkkäinen, asianajajat;
- per il governo finlandese, da J. Heliskoski, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da D. Colas e R. Coesme, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da K. Szijjártó e M. Fehér, in qualità di agenti;

- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per il governo svedese, da A. Falk e C. Hagerman, in qualità di agenti;
- per il governo norvegese, da I. Thue e D. Tønseth, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da J. Enegren e I. Koskinen, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 novembre 2014, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327, pag. 9).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia pendente tra, da un lato, l'Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (in prosieguo: l'«AKT»), un sindacato di lavoratori, e, dall'altro, l'Öljytuote ry, un'associazione di datori di lavoro, e la Shell Aviation Finland Oy (in prosieguo: la «SAF»), un'impresa membro di tale associazione, in merito ai lavoratori interinali assunti da quest'ultima.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Collocato nel capo I della direttiva 2008/104, intitolato «Disposizioni generali», l'articolo 4 di tale direttiva, a sua volta intitolato «Riesame dei divieti e delle restrizioni», prevede quanto segue:
 - «1. I divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale sono giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi.
 2. Entro il 5 dicembre 2011 gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, conformemente alla legislazione dei contratti collettivi e delle prassi nazionali, riesaminano le restrizioni o i divieti sul ricorso al lavoro tramite agenzia interinale al fine di accertarne la fondatezza in forza delle disposizioni di cui al paragrafo 1.
 3. Se i summenzionati divieti o restrizioni sono fissati da contratti collettivi, il riesame di cui al paragrafo 2 può essere effettuato dalle parti sociali che hanno negoziato il pertinente contratto.
 4. I paragrafi 1, 2 e 3 lasciano impregiudicati i requisiti nazionali in materia di registrazione, autorizzazione, certificazione, garanzia finanziaria o controllo delle agenzie di lavoro interinale.

5. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i risultati del riesame di cui ai paragrafi 2 e 3 entro il 5 dicembre 2011».

4. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della citata direttiva, gli Stati membri dovevano adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima entro il 5 dicembre 2011, o accertare che le parti sociali attuino le disposizioni necessarie mediante accordo.

Il diritto finlandese

5. La trasposizione della direttiva 2008/104 nel diritto interno è avvenuta mediante l'adozione di una legge recante modifica della legge sul contratto di lavoro [Työsopimuslaki (55/2001)] e della legge sui lavoratori distaccati [Lähettyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)].

6. Dagli elementi forniti alla Corte risulta che la normativa nazionale non contiene alcuna disposizione relativa ai divieti o alle restrizioni in materia di lavoro interinale del tipo di quelli di cui all'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva. La relazione illustrativa del disegno di legge del governo al Parlamento recante modifica delle suddette leggi enuncia, a tal riguardo, che «la direttiva [2008/104] prevede che gli Stati membri effettuino un riesame dei divieti e delle restrizioni al lavoro interinale. Si tratta di un obbligo amministrativo puntuale, tra gli Stati membri, consistente nel riesaminare tutte le restrizioni e i divieti al lavoro interinale e di riferire alla Commissione in merito ai risultati del riesame prima della scadenza del termine per la trasposizione di [tale] direttiva. (...) L'obbligo di riesame di cui all'articolo 4 della [medesima] direttiva non impone agli Stati membri di modificare la legislazione ancorché non sia possibile giustificare ogni restrizione o divieto relativo al lavoro interinale con le ragioni menzionate all'articolo 4, paragrafo 1».

7. Avendo effettuato il riesame imposto da tale disposizione, il 29 novembre 2011 il governo finlandese ne ha comunicato i risultati alla Commissione.

8. La convenzione generale conclusa il 4 giugno 1997 tra il Teollisuuden ja Työntekijöiden Keskusliitto (TT, Federazione centrale dell'industria e della vita economica), divenuta l'Elinkeinoelämän keskusliitto (EK, federazione centrale della vita economica), e il Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK, Organizzazione centrale delle associazioni di categoria della Finlandia) definisce, in particolare, i presupposti per il ricorso alla manodopera esterna.

9. Ai sensi della clausola 8.3 della suddetta convenzione:

«Le imprese devono limitare il ricorso al lavoro interinale ai periodi di maggiore carico di lavoro o alla realizzazione di altre mansioni, circoscritte sotto il profilo temporale o contenutistico, che, per motivi legati all'urgenza, alla durata limitata, alle competenze professionali, all'utilizzo di attrezzature speciali o per altre ragioni analoghe, esse non possono far svolgere al proprio personale.

L'affitto di manodopera costituisce una pratica sleale allorché i lavoratori interinali assunti dalle imprese che hanno fatto ricorso a manodopera esterna svolgono per un lungo periodo il normale lavoro dell'impresa, accanto ai lavoratori permanenti di quest'ultima, e sono posti sotto la medesima direzione.

(...))».

- 10 L'articolo 29, paragrafo 1, del contratto collettivo di lavoro relativo al settore delle autocisterne e dei prodotti petroliferi (in prosieguo: il «contratto collettivo applicabile»), del quale l'Öljytuote ry e l'AKT sono parti firmatarie, contiene una disposizione il cui tenore è affine a quello della suddetta clausola 8.3.
- 11 In forza dell'articolo 7 della legge sui contratti collettivi [työehtosopimuslaki (436/1946)], la violazione di un contratto collettivo da parte di un'impresa che impiega lavoratori interinali può comportare la condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria per un importo massimo di EUR 29 500.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 12 La SAF è un'impresa che fornisce carburante a vari aeroporti situati in Finlandia. I suoi dipendenti hanno il compito di riempire i serbatoi degli aerei nonché di provvedere al controllo di qualità e ad altre mansioni di assistenza dei velivoli in tali aeroporti.
- 13 In forza di un contratto concluso nel 2010 con l'agenzia di lavoro interinale Ametro Oy, per sostituire i propri lavoratori in congedo di malattia o per far fronte ai sovraccarichi di lavoro, la SAF era obbligata a ricorrere al personale interinale assunto da detta agenzia. Prima del 2010, per lo svolgimento di tali incombenze la SAF aveva fatto ricorso al personale di un'altra agenzia di lavoro interinale.
- 14 Con il suo ricorso dinanzi al työtuomioistuin (Tribunale del lavoro), l'AKT chiede la condanna dell'Öljytuote ry e della SAF al pagamento della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 7 della legge sui contratti collettivi adducendo la violazione dell'articolo 29, paragrafo 1, del contratto collettivo applicabile. L'AKT sostiene che dal 2008 la SAF impiega, in maniera continuativa ed ininterrotta, manodopera interinale ai fini dello svolgimento di mansioni del tutto identiche a quelle svolte dai propri lavoratori, il che costituirebbe un impiego sleale di manodopera interinale ai sensi di quest'ultima disposizione. I lavoratori interinali, infatti, sarebbero impegnati nelle normali attività dell'impresa, accanto ai lavoratori permanenti di quest'ultima, e sarebbero posti sotto la medesima direzione, pur non disponendo di particolari competenze professionali. Inoltre, tali lavoratori interinali rappresenterebbero un volume considerevole in termini di anni di lavoro per lavoratore.
- 15 Le convenute nel procedimento principale sostengono, invece, che il ricorso a lavoratori interinali sia giustificato da motivi legittimi, in quanto è essenzialmente volto ad assicurare la sostituzione dei lavoratori durante i periodi di ferie annuali e di congedo per malattia. Esse affermano inoltre che l'articolo 29, paragrafo 1, del contratto collettivo applicabile non è conforme all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104. Infatti, tale disposizione contrattuale non riguarderebbe né la tutela dei lavoratori assunti tramite agenzia interinale né le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro degli stessi. Essa non garantirebbe neppure il corretto funzionamento del mercato del lavoro e non impedirebbe le pratiche abusive. Inoltre, tale disposizione conterrebbe divieti e restrizioni che privano i datori di lavoro della possibilità di scegliere le migliori forme di impiego per le loro attività e restringerebbe la possibilità, per le agenzie di lavoro interinale, di proporre i loro servizi alle imprese. Sebbene non sia espressamente previsto da tale direttiva, le autorità giudiziarie nazionali dovrebbero disapplicare i divieti e le restrizioni in materia di lavoro interinale contrari agli obiettivi della direttiva medesima.

- 16 Il työtuomioistuin, prima di pronunciarsi sulla controversia dinanzi ad esso pendente, chiede che la Corte voglia chiarire la portata dell'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104.
- 17 A tal riguardo, tale giudice ritiene che non possa certamente escludersi che tale disposizione, in combinato disposto con l'obbligo di riesame previsto dagli altri paragrafi del medesimo articolo, si limita a imporre un mero obbligo procedurale di riesame unico. Tuttavia, il testo di tale disposizione indicherebbe piuttosto che essa osta ai divieti o alle restrizioni in materia di lavoro interinale, a meno che essi non siano giustificati da ragioni di interesse generale ivi menzionati. Quale norma autonoma, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 imporrebbe dunque agli Stati membri di garantire che gli ordinamenti giuridici non contengano siffatti divieti o restrizioni.
- 18 Secondo il suddetto giudice, la realizzazione dell'obiettivo enunciato all'articolo 2 di tale direttiva, consistente nel riconoscere le agenzie di lavoro interinale quali datori di lavoro, tenendo conto nel contempo della necessità di inquadrare adeguatamente il ricorso al lavoro tramite agenzia interinale al fine di contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di forme di lavoro flessibili, potrebbe restare lettera morta se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva medesima non avesse tale portata. Inoltre, la direttiva 2008/104, conformemente al suo considerando 22, dovrebbe essere letta in combinato disposto con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE relativi alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento. Orbene, le restrizioni previste all'articolo 29, paragrafo 1, del contratto collettivo applicabile, relative alla somministrazione di lavoratori interinali da parte sia di un'agenzia stabilita in Finlandia sia di un'agenzia stabilita in un altro Stato membro, sembrerebbero contrarie a tali disposizioni.
- 19 Qualora fosse accolta quest'ultima interpretazione, sarebbe necessario verificare se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 osti a tale norma di diritto nazionale e, in tale caso, si dovrebbe esaminare entro quali limiti, in assenza di una qualsivoglia misura di diritto interno di recepimento di detta disposizione della citata direttiva, un singolo possa far valere nei confronti di un altro singolo l'incompatibilità di tale norma di diritto nazionale con tale disposizione.
- 20 In tale contesto, il työtuomioistuin ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 debba interpretarsi nel senso che esso impone alle autorità nazionali, incluse le autorità giudiziarie, un obbligo permanentemente valido di provvedere, con i mezzi a loro disposizione, a che non siano in vigore o non siano applicate disposizioni o clausole di contratti collettivi nazionali contrarie alle norme stabilite dalla suddetta direttiva.
 - 2) Se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 debba interpretarsi nel senso che osta ad una normativa nazionale tale che secondo la medesima l'utilizzazione di manodopera interinale è autorizzata solo in taluni casi precisi, per far fronte a un maggiore carico di lavoro oppure per lo svolgimento di mansioni che un'impresa non può far eseguire dal proprio personale. Se l'impiego per lungo tempo di lavoratori interinali a fianco dei lavoratori propri dell'impresa per le abituali attività di quest'ultima possa essere qualificato come ricorso illecito al lavoro interinale.

- 3) Qualora la normativa nazionale sia dichiarata contraria alla direttiva 2008/104, di quali mezzi disponga l'autorità giudiziaria per conseguire gli obiettivi della citata direttiva, allorché si tratti di un contratto collettivo che deve essere osservato tra parti private».

Sulle questioni pregiudiziali

- 21 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 debba essere interpretato nel senso che impone alle autorità degli Stati membri, incluse le autorità giudiziarie nazionali, l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto nazionale che preveda divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale che non siano giustificati da ragioni di interesse generale ai sensi del suddetto articolo 4, paragrafo 1.
- 22 Secondo le convenute nel procedimento principale e il governo ungherese, dal testo dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, in particolare dall'espressione «sono giustificati soltanto», risulta che tale disposizione proibisce i divieti o le restrizioni riguardanti il ricorso ai lavoratori interinali, a meno che questi non siano giustificati da ragioni di interesse generale, creando quindi chiaramente, a beneficio di tali lavoratori, delle agenzie di lavoro interinale e delle imprese che di essi si avvalgono, diritti azionabili direttamente dinanzi alle autorità nazionali, incluse le autorità giudiziarie.
- 23 Si deve rilevare che risulta certamente dal testo di tale disposizione che le normative nazionali che contengono divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale devono essere giustificate da ragioni di interesse generale che investono, in particolare, la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi.
- 24 Tuttavia, al fine di determinare l'esatta portata dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, è opportuno procedere a una lettura d'insieme di tale articolo 4, tenendo conto del contesto in cui esso si inserisce.
- 25 Orbene, a tal riguardo, occorre osservare che il suddetto articolo 4, intitolato «Riesame dei divieti e delle restrizioni», è contenuto nel capo relativo alle disposizioni generali della direttiva 2008/104.
- 26 Infatti, da un lato, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 4 della direttiva 2008/14 prevedono che gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, o queste ultime, se i divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale sono fissati da contratti collettivi che esse hanno negoziato, dovevano procedere, entro il 5 dicembre 2011, al riesame di tali divieti o restrizioni «al fine di accertarne la fondatezza in forza delle disposizioni di cui al paragrafo 1».
- 27 Dall'altro lato, gli Stati membri erano tenuti, in forza del paragrafo 5 di detto articolo 4, a comunicare alla Commissione, entro la stessa data, i risultati di tale riesame.
- 28 Ne consegue quindi che il paragrafo 1 del suddetto articolo 4, in combinato disposto con gli altri paragrafi di tale medesimo articolo, si rivolge unicamente alle autorità competenti degli Stati membri, imponendo alle stesse l'obbligo di riesaminare la loro normativa nazionale, al fine di garantire che i divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie

di lavoro interinale siano giustificati da ragioni di interesse generale, nonché l'obbligo di comunicare alla Commissione il risultato di tale esame. Siffatti obblighi non possono essere assolti dalle autorità giudiziarie nazionali.

- 29 A seconda del risultato di tale riesame, il quale doveva essere concluso alla data corrispondente a quella della scadenza del termine per la trasposizione della direttiva 2008/104 previsto all'articolo 11, paragrafo 1, della stessa, è possibile che gli Stati membri, tenuti a conformarsi agli obblighi ad essi incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva, abbiano dovuto modificare la loro normativa nazionale relativa al lavoro tramite agenzia interinale.
- 30 Tuttavia, ciò non toglie che i suddetti Stati membri sono liberi, a tal fine, vuoi di sopprimere i divieti o le restrizioni che non potevano essere giustificati in base a detta disposizione, vuoi di adattare questi ultimi affinché possano essere eventualmente giustificati in base alla suddetta disposizione.
- 31 Ne consegue che, considerato nel suo contesto, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 deve essere inteso nel senso che esso delimita l'ambito entro il quale deve svolgersi l'attività legislativa degli Stati membri in materia di divieti o di restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale e non nel senso che esso impone l'adozione di una determinata normativa in materia.
- 32 Occorre, pertanto, rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 deve essere interpretato nel senso che:
- esso si rivolge unicamente alle autorità competenti degli Stati membri, imponendo loro un obbligo di riesame al fine di garantire che eventuali divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale siano giustificati e, dunque, che
 - lo stesso non impone alle autorità giudiziarie nazionali l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto nazionale che preveda divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale che non siano giustificati da ragioni di interesse generale ai sensi del suddetto articolo 4, paragrafo 1.
- 33 Ciò premesso, non occorre rispondere alla seconda e alla terza questione.

Sulle spese

- 34 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, deve essere interpretato nel senso che:

- **esso si rivolge unicamente alle autorità competenti degli Stati membri, imponendo loro un obbligo di riesame al fine di garantire che eventuali divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale siano giustificati e, dunque, che**

- **lo stesso non impone alle autorità giudiziarie nazionali l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto nazionale che preveda divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale che non siano giustificati da ragioni di interesse generale ai sensi del suddetto articolo 4, paragrafo 1.**

Firme