

SENTENZA DELLA CORTE di GIUSTIZIA delle COMUNITÀ EUROPEE
C-319/06

del 19 giugno 2008

Commissione delle Comunità europee contro il Granducato del Lussemburgo

«Inadempimento di uno Stato – Distacco di lavoratori – Libera prestazione dei servizi – Direttiva 96/71/CE – Disposizioni di ordine pubblico – Riposo settimanale – Obbligo di presentare i documenti relativi a un distacco su semplice richiesta delle autorità nazionali – Obbligo di designare un mandatario ad hoc residente in Lussemburgo che conservi tutti i documenti necessari ai fini dei controlli»

Il giudizio della Corte di giustizia ha ad oggetto alcuni aspetti della legge lussemburghese del 20 dicembre 2002 e fa seguito ad un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione europea sulla base dell'art. 226 del Trattato istitutivo delle Comunità europee.

La Commissione europea ha, in tale sede, contestato la compatibilità della normativa del Lussemburgo con il diritto comunitario affermando che tale legge:

1. impone alle imprese che distaccano lavoratori in Lussemburgo l'obbligo di rispettare condizioni di lavoro e di occupazione che eccedono il limite previsto dall'art. 3, n. 1 della direttiva 96/71 e che non sono giustificabili alla luce dell'esigenza di tutelare l'ordine pubblico;
2. non garantisce ai lavoratori distaccati il dovuto rispetto del riposo giornaliero (il Lussemburgo ha riconosciuto immediatamente la fondatezza della critica mossagli dalla Commissione e con l'art. 4 della legge del 19 luglio 2006 si è adattato alle disposizioni comunitarie in materia);
3. contiene norme poco chiare per quanto attiene le informazioni che le singole imprese sono tenute a fornire al fine di garantire un effettivo controllo sulle condizioni di lavoro. Infatti, secondo l'opinione della Commissione, fatta propria dalla Corte di giustizia, le norme contenute nella legge del 20 dicembre 2002 non garantiscono la necessaria certezza del diritto nel momento in cui obbligano le imprese che distaccano lavoratori in Lussemburgo a rendere accessibili all'Ispettorato del lavoro prima dell'inizio dei lavori, su sua semplice richiesta e nel più breve tempo possibile, tutte le informazioni essenziali e indispensabili per un effettivo controllo. A differenza da quanto sostenuto dal Lussemburgo, le istituzioni comunitarie ritengono che tale disposizione non sia chiara al punto da garantire un'applicazione uniforme e la reputano, quindi, potenzialmente in grado di scoraggiare la libera prestazione dei servizi.
4. impone alle imprese con sede legale al di fuori del territorio del Granducato di Lussemburgo, o prive di una stabile organizzazione in quest'ultimo Stato, condizioni discriminatorie in merito alla conservazione dei documenti. La richiesta di conservare tra le mani di un mandatario ad hoc residente in Lussemburgo tutti i documenti necessari ai controlli non è conciliabile, secondo l'opinione della Commissione e della Corte, né con le norme contenute all'art. 4 della direttiva sul distacco, che prevedono un apposito sistema di cooperazione tra le amministrazioni pubbliche, né con le norme sulla libera circolazione dei servizi in quanto impongono alle imprese straniere costi aggiuntivi.

L'aspetto più interessante della sentenza è sicuramente quello relativo all'interpretazione della nozione di ordine pubblico ed alla sua applicazione.

Come già affermato dalla Commissione, la Corte ha dichiarato che il Lussemburgo ha fatto un indebito utilizzo della clausola, prevista all'art. 3, n. 10 della direttiva sui distacchi, che consente agli Stati di imporre alle imprese nazionali ed a quelle di altri Stati membri condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti materie diverse da quelle contemplate al par. 1 dello stesso art. 3 della direttiva laddove si tratti di disposizioni giustificate da motivi di ordine pubblico.

Secondo la Corte, infatti, le condizioni imposte dalla legge del 20 dicembre 2002 in merito ai contratti di lavoro in forma scritta¹ ed in merito alla disciplina del lavoro a tempo parziale e a tempo determinato non possono essere in alcun modo giustificate alla luce di ragioni imperative di ordine pubblico in quanto competete allo Stato di stabilimento e non allo Stato ospite dei lavoratori distaccati verificare il rispetto da parte dell'impresa delle norme comunitarie in materia.

La questione relativa alla nozione di ordine pubblico viene in rilievo in tutta la sua complessità in merito alla prescrizione che impone l'adeguamento automatico della retribuzione all'evoluzione del costo della vita. La Commissione nelle fasi preliminari aveva affermato che, ai sensi della direttiva sui distacchi, un simile adeguamento all'inflazione potesse essere previsto solo per i salari minimi (in quanto la direttiva prevede solo una soglia minima di protezione), mentre il Lussemburgo sosteneva la necessità ad estenderlo a tutte le retribuzioni al fine di garantire la pace sociale.

La Corte ha affermato in primo luogo che la definizione di ordine pubblico, vista la sua rilevanza per il diritto comunitario, non può essere determinata in modo unilaterale dal singolo Stato membro ed in secondo luogo che, trattandosi di un'eccezione, la nozione di ordine pubblico deve essere interpretata restrittivamente e vi si può fare ricorso solo in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi della collettività. A ciò si deve aggiungere che, secondo quanto sostenuto dalla Corte, la misura adottata a tutela dell'ordine pubblico deve essere opportuna, proporzionata e circostanziata di modo da limitare il più possibile la deroga alla libera circolazione dei servizi.

Sulla base di queste considerazioni, quindi, l'adeguamento di tutte le retribuzioni all'inflazione non è giustificabile con ragioni di ordine pubblico ed è, quindi, illegittimo.

Per le stesse ragioni la Corte ha affermato che "nulla giustifica il fatto che le disposizioni riguardanti gli accordi collettivi di lavoro, ossia quelle che ne disciplinano l'elaborazione e l'attuazione, possano rientrare, di per se stesse e senza ulteriori precisazioni, nella nozione di ordine pubblico".

La sentenza è di particolare interesse non solo per il Lussemburgo poiché molti Paesi europei, tra cui l'Italia, la Francia ed il Belgio, hanno il medesimo approccio alle questioni legate a politiche pubbliche ed a ordine pubblico.

Il suo contenuto è particolarmente preoccupante, tanto più se considerato nel contesto tracciato di recente dalle sentenze Laval e Ruffert. Il ricorso alla necessità di tutela l'ordine pubblico sembrava, infatti, l'ultima possibilità lasciata agli Stati di garantire entro i propri confini condizioni di lavoro superiori rispetto a quelle minime fissate dalla legge o dai contratti collettivi.

L'impressione è che la Corte di giustizia si voglia sostituire alle autorità nazionali nel determinare quali condizioni di lavoro debbano avere un'applicazione per garantire l'effettiva salvaguardia dell'ordine pubblico, mentre, secondo l'ETUC, spetterebbe agli Stati decidere, con un certo margine di discrezionalità, quali interessi reputano degni di tutela.

¹ Ai sensi della legge lussemburghese solo i lavoratori dotati di un contratto in forma scritta o di un documento equivalente possono essere distaccati per svolgere la loro attività nel territorio del Granducato.