

Corte di Giustizia Europea: illegittimità delle sanzioni sul part-time

La Corte di Giustizia Europea, con sentenza n. C-55/07 del 24 aprile 2008, ha dichiarato illegittime le sanzioni derivanti dall'obbligo di inviare alle Direzioni provinciali del Lavoro la comunicazione (entro 30 giorni dalla stipula) relativa ai contratti a tempo parziale, fissato dall'art. 2 del [D. L.vo n. 61/2000](#), ma abrogato dall'art. 85, comma 2, del [D. L.vo n. 276/2003](#). La Corte ha osservato che la sanzione a suo tempo prevista (15 euro per ogni lavoratore e per ogni giorno di ritardo) fosse contraria all'ordinamento comunitario, in quanto finalizzata a scoraggiare l'impiego di tali tipologie contrattuali: né, a tal fine, sono state considerate persuasive le difese dello Stato italiano, finalizzate a considerare tali sanzioni come un ausilio contro il lavoro nero a favore dei servizi ispettivi. La sentenza, che è cogente per l'ordinamento italiano, esplica i propri effetti sulle eventuali ordinanze-ingiunzioni ancora "in gestazione" o in corso o sui ricorsi giudiziari pendenti.

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione) 24 aprile 2008 (*)

«Direttiva 97/81/CE – Parità di trattamento tra lavoratori a tempo parziale e lavoratori a tempo pieno – Discriminazione – Ostacolo amministrativo idoneo a limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale»

Nei procedimenti riuniti C-55/07 e C-56/07,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale di Bolzano, con decisioni 22 novembre 2006, pervenute alla Corte il 1° febbraio 2007, nelle cause tra

Othmar Michaeler (C-55/07 e C-56/07),

Subito GmbH (C-55/07 e C-56/07),

Ruth Volgger (C-56/07)

e

Amt für sozialen Arbeitsschutz, in precedenza Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen,

Autonome Provinz Bozen,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. J.N. Cunha

Rodrigues, A. Ó Caoimh, dalla sig.ra P. Lindh (relatore) e dal sig. A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Fiengo, avvocato dello Stato;

– per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. M. van Beek e dalla sig.ra I. Kaufmann-Bühler, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 gennaio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale riguardano l'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 dicembre 1997, 97/81/CE, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU 1998, L 14, pag. 9), nonché il principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie pendenti tra, da una parte, la Subito GmbH (in prosieguo: la «Subito») e i suoi rappresentanti legali, sig. Michaeler e sig.ra Volgger, e, dall'altra, l'Amt für sozialen Arbeitsschutz, in precedenza Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen e l'Autonome Provinz Bozen, in merito ad una violazione della normativa nazionale che prevede un obbligo di notifica dei contratti di lavoro a tempo parziale.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 La direttiva 97/81 è diretta ad attuare l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso il 6 giugno 1997 tra le organizzazioni interprofessionali a vocazione generale, e cioè l'Unione delle confederazioni europee dell'industria e dei datori di lavoro (UNICE), il Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica (CEEP) e la Confederazione europea dei sindacati (CES), nel testo allegato a tale direttiva (in prosieguo: l'«accordo quadro»).

4 Il primo e secondo paragrafo del preambolo dell'accordo quadro così recitano:

«Il presente accordo quadro è un contributo alla strategia globale europea per l'occupazione. Il lavoro a tempo parziale ha avuto, negli ultimi anni, importanti effetti sull'occupazione. Pertanto, le parti firmatarie del presente accordo hanno dedicato un'attenzione particolare a questa forma di lavoro. Le parti hanno intenzione di prendere in considerazione la necessità di ricercare accordi analoghi per altre forme di lavoro flessibili.

Riconoscendo la diversità delle situazioni nei diversi Stati membri e riconoscendo che il lavoro a tempo parziale è caratteristico dell'occupazione in certi settori ed attività, il presente accordo enuncia principi generali e prescrizioni minime relative al part-time. Esso rappresenta la volontà delle parti sociali di definire un quadro generale per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e per contribuire allo sviluppo delle possibilità di lavoro a tempo parziale, su basi che siano accettabili sia per i datori di lavoro, sia per i lavoratori».

5 Le disposizioni dell'accordo quadro pertinenti ai fini delle presenti controversie sono le seguenti:

«Considerazioni generali

(...)

5. considerando che le parti firmatarie del presente accordo attribuiscono importanza alle misure che facilitino l'accesso al tempo parziale per uomini e donne che si preparano alla pensione, che vogliono conciliare vita professionale e familiare e approfittare delle possibilità di istruzione e formazione per migliorare le loro competenze e le loro carriere, nell'interesse reciproco di datori di lavoro e lavoratori e secondo modalità che favoriscano lo sviluppo delle imprese;

(...)

Clausola 1: Oggetto

Il presente accordo quadro ha per oggetto:

- a) di assicurare la soppressione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e di migliorare la qualità del lavoro a tempo parziale;
- b) di facilitare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale su base volontaria e di contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro in modo da tener conto dei bisogni degli imprenditori e dei lavoratori.

(...)

Clausola 4: Principio di non-discriminazione

1. Per quanto attiene alle condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale non devono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo motivo di lavorare a tempo parziale, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive.
2. Dove opportuno, si applica il principio «pro rata temporis».
3. Le modalità di applicazione della presente clausola sono definite dagli Stati membri e/o dalle parti sociali, tenuto conto della legislazione europea e delle leggi, dei contratti collettivi e delle prassi nazionali.
4. Quando ragioni obiettive lo giustificano, gli Stati membri, dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali, e/o le parti sociali possono, se del caso, subordinare l'accesso a condizioni di impiego particolari ad un periodo di anzianità, ad una durata del lavoro o a condizioni salariali. I criteri di accesso dei lavoratori a tempo parziale a condizioni di impiego particolari dovrebbero essere riesaminati periodicamente tenendo conto del principio di non-discriminazione previsto alla clausola 4.1.

Clausola 5: Possibilità di lavoro a tempo parziale

1. Nel quadro della clausola 1 del presente accordo e del principio di non-discriminazione tra lavoratori a tempo parziale e lavoratori a tempo pieno:
 - a) gli Stati membri, dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge o alle prassi nazionali, dovrebbero identificare ed esaminare gli ostacoli di natura giuridica o amministrativa che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale e, se del caso, eliminarli;
 - b) le parti sociali, agendo nel quadro delle loro competenze e delle procedure previste nei contratti collettivi, dovrebbero identificare ed esaminare gli ostacoli che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale e, se del caso, eliminarli.

(...)

La normativa nazionale

6 L'art. 2 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, intitolato Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GURI n. 66 del 20 marzo 2000, pag. 4; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 61/2000») prevedeva l'obbligo, per il datore di lavoro, di trasmettere alla competente Direzione provinciale dell'Ispettorato del lavoro e della previdenza sociale una copia del contratto di lavoro a tempo parziale, entro 30 giorni dalla stipulazione dello stesso.

7 Secondo l'art. 8 del decreto legislativo n. 61/2000, l'inosservanza di tale obbligo comportava una sanzione amministrativa pari a EUR 15 per ciascun lavoratore interessato e per ogni giorno di ritardo.

8 L'obbligo di trasmissione previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 61/2000 è stato abrogato dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Supplemento ordinario alla GURI n. 159 del 9 ottobre 2003).

Causa principale e questione pregiudiziale

9 Con decisioni 25 marzo e 29 aprile 2003, l'Amt für sozialen Arbeitsschutz, in precedenza Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen, ha inflitto sanzioni amministrative di importo pari a EUR 233 550 alla Subito e ai suoi rappresentanti legali, sig. Michaeler e sig.ra Volgger, in quanto questi ultimi avevano ommesso di notificare a tale ufficio una serie di contratti di lavoro a tempo parziale.

10 La Subito e i suoi rappresentanti legali hanno proposto un ricorso contro tali decisioni dinanzi al Tribunale di Bolzano.

11 Nelle sue decisioni di rinvio tale giudice esprime riserve quanto alla compatibilità dell'obbligo di notifica dei contratti di lavoro a tempo parziale con la direttiva 97/81. Mentre tale direttiva ha lo scopo di promuovere il lavoro a tempo parziale, le norme nazionali di cui trattasi perseguirebbero uno scopo opposto, e la notifica obbligatoria dei contratti di lavoro a tempo parziale costituirebbe un ostacolo di ordine burocratico a questa forma di organizzazione del lavoro. Aumentando il costo del lavoro a tempo parziale, tali norme avrebbero altresì come conseguenza una disparità di trattamento e una restrizione della concorrenza a vantaggio delle imprese che si avvalgono di lavoratori a tempo pieno.

12 Il giudice del rinvio rileva altresì che la normativa di cui trattasi nella causa principale ha l'effetto indiretto di compromettere la parità tra gli uomini e le donne poiché il lavoro a tempo parziale riguarda principalmente queste ultime (sentenze 13 maggio 1986, causa 170/84, Bilka-Kaufhaus, Racc. pag. 1607; 7 marzo 1996, causa C-278/93, Freers e Speckmann, Racc. pag. I-1165; 17 giugno 1998, causa C-243/95, Hill e Stapleton, Racc. pag. I-3739, nonché 15 settembre 1998, cause riunite da C-279/96 a C-281/96, Ansaldo Energia e a., Racc. pag. I-5025).

13 In tale contesto il Tribunale di Bolzano ha deciso di sospendere la decisione e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: «Se siano compatibili con il diritto comunitario e con la direttiva 97/81 (...), le norme nazionali (artt. 2 e 8 del decreto legislativo n. 61/2000) che prevedono l'obbligo a carico del datore di lavoro di inviare copia del contratto di lavoro a tempo parziale alla competente Direzione provinciale dell'Ispettorato del lavoro entro 30 giorni dalla stipulazione, stabilendo in caso di omissione una sanzione amministrativa pari a EUR 15 per ciascun lavoratore interessato e per ogni giorno di ritardo, senza fissare un importo massimo per la sanzione stessa».

14 Con ordinanza del presidente della Corte 18 aprile 2007, le cause C-55/07 e C-56/07 sono state riunite ai fini delle fase scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni presentate alla Corte

15 Il governo italiano sostiene che il decreto legislativo n. 61/2000 persegue la stessa finalità della direttiva 97/81 di cui assicura la trasposizione nell'ordinamento giuridico nazionale, e cioè la tutela e la promozione del lavoro a tempo parziale. In tale ottica, l'obbligo di notifica dei contratti di lavoro a tempo parziale costituirebbe uno strumento che consente di garantire il coordinamento dell'attività di tutti gli enti incaricati dell'ispezione del lavoro in Italia. Si tratterebbe di un provvedimento che contribuisce a combattere il lavoro nero e a permettere ai diversi servizi di ispezione del lavoro di essere informati delle prassi del mercato attraverso una base di dati.

16 Tale provvedimento non rappresenterebbe affatto un ostacolo di ordine burocratico, ma costituirebbe invece per i datori di lavoro una garanzia di trasparenza e servirebbe a combattere contro il lavoro illegale. D'altra parte, tale adempimento non farebbe sorgere alcuna disparità o distorsione di concorrenza tra le imprese.

17 La Commissione delle Comunità europee ritiene che l'obbligo, a pena di sanzione amministrativa, di notificare i contratti di cui trattasi all'Ispettorato del lavoro sia contrario allo scopo della direttiva 97/81.

18 Tale direttiva sarebbe diretta, da un lato, a eliminare le discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e, dall'altro lato, ad agevolare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale, in particolare attraverso l'eliminazione degli ostacoli che possono dissuadere le imprese dal ricorrere a tale forma di lavoro. La direttiva 97/81 imporrebbe di trattare il lavoro a tempo parziale allo stesso modo del lavoro a tempo pieno, per quanto riguarda le condizioni di lavoro o l'accesso all'impiego. La clausola 5 dell'accordo quadro osterebbe quindi alla creazione di ostacoli non giustificati da ragioni obiettive. Tale direttiva si riferirebbe, nei suoi 'considerando', alla definizione di un quadro generale per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e allo sviluppo delle possibilità di lavoro a tempo parziale. Il punto 5 delle considerazioni generali dell'accordo quadro prevedrebbe che l'accesso al tempo parziale deve essere facilitato per gli uomini e le donne.

19 È pur vero che è compito del giudice nazionale verificare se il provvedimento di cui trattasi è giustificato da ragioni obiettive, ma la Commissione dubita che nel caso di specie sussistano ragioni di questo tipo. A tale proposito, la Commissione rammenta, con riferimento alle sentenze 12 dicembre 1989, causa C-265/88, Messner (Racc. pag. 4209, punto 14), e 29 febbraio 1996, C-193/94, Skanavi e Chryssanthakopoulos (Racc. pag. I-929, punto 36), che occorre prendere in considerazione il regime di sanzioni associato al provvedimento nazionale di cui trattasi e, in particolare, il suo carattere proporzionato. Orbene, nel caso di specie, tale regime di sanzioni sarebbe assai rigoroso poiché le sanzioni amministrative non sono limitate nel massimo.

20 Infine, la Commissione ritiene che non sia necessario esaminare se il provvedimento nazionale in esame abbia un effetto discriminatorio nei confronti delle donne, in quanto tale questione non presenta un nesso di collegamento sufficientemente stretto con la causa principale.

Risposta della Corte

21 La direttiva 97/81 e l'accordo quadro sono diretti, da un lato, a promuovere il lavoro a tempo parziale e, dall'altro lato, a eliminare le discriminazioni tra i lavoratori a tempo parziale e i lavoratori a tempo pieno.

22 Tale doppia finalità risulta dalla formulazione della clausola 1 dell'accordo quadro (v. punto 5 della presente sentenza) nonché dai 'considerando' della direttiva 97/81. A tale proposito, occorre ricordare che il quinto 'considerando' di quest'ultima direttiva enuncia che «le conclusioni del Consiglio europeo di Essen hanno sottolineato la necessità di provvedimenti per promuovere l'occupazione e la parità di opportunità tra donne e uomini e hanno richiamato l'esigenza di adottare misure volte ad incrementare l'intensità occupazionale della crescita, in particolare mediante un'organizzazione più flessibile del lavoro, che risponda sia ai desideri dei lavoratori che alle esigenze della competitività». Inoltre, dall'undicesimo 'considerando' della medesima direttiva risulta che le parti firmatarie dell'accordo quadro «hanno espresso la volontà di stabilire un quadro generale per l'eliminazione delle discriminazioni verso i lavoratori a tempo

parziale e di contribuire allo sviluppo delle possibilità di lavoro a tempo parziale su basi accettabili sia ai datori di lavoro che ai lavoratori». Infine, secondo il diciottesimo 'considerando' di tale direttiva «la Commissione ha elaborato la propria proposta di direttiva in ottemperanza all'articolo 2, paragrafo 2, dell'accordo sulla politica sociale [concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU 1992, C 191, pag. 91), annesso al protocollo (n. 14) sulla politica sociale allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea], il quale prevede che la legislazione in campo sociale "evita d'imporre obblighi amministrativi, finanziari e giuridici tali da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese"».

23 In conformità all'obiettivo di promozione del lavoro a tempo parziale, la clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro, prevede l'obbligo per gli Stati membri della Comunità europea di «identificare ed esaminare gli ostacoli di natura giuridica o amministrativa che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale e, se del caso, eliminarli».

24 Orbene, occorre constatare che l'art. 2 del decreto legislativo n. 61/2000, imponendo alle imprese di notificare alle autorità competenti una copia di ogni contratto di lavoro a tempo parziale, introduce un ostacolo amministrativo che può limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale, nel senso indicato dalla clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro.

25 A tale proposito, occorre sottolineare che nessun elemento del fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio attesta che la conclusione di contratti di lavoro a tempo pieno sia assoggettata ad un analogo obbligo di notifica.

26 L'argomento del governo italiano secondo cui tale obbligo di notifica è giustificato dalla necessità di combattere il lavoro nero e di informare l'amministrazione delle prassi dei datori di lavoro non convince. Infatti, affinché tali preoccupazioni possano giustificare il provvedimento di cui trattasi nella causa principale, è necessario che esso sia proporzionato all'obiettivo da conseguire. Orbene, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 46-48 delle sue conclusioni, esistevano misure meno onerose che avrebbero permesso al governo italiano di ottenere gli obiettivi auspicati in materia di lotta alla frode e di lavoro nero, settore in cui le autorità nazionali dispongono già di mezzi di sorveglianza, di ispezione e di polizia.

27 Oltre all'onere economico che tale adempimento relativo alla notifica amministrativa pone direttamente a carico delle imprese, occorre rilevare che l'art. 2 del decreto legislativo n. 61/2000 è accompagnato da un regime di sanzioni che prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa di EUR 15 per ogni contratto di lavoro di cui trattasi e per ogni giorno di ritardo nella notifica di tale contratto, senza alcun limite massimo all'importo totale dell'ammenda.

28 L'abbinamento di tale formalità amministrativa e del detto regime di sanzioni contribuisce a dissuadere i datori di lavoro dal ricorrere al lavoro a tempo parziale.

29 D'altra parte, l'obbligo di notifica dei contratti a tempo parziale all'amministrazione, a causa dei suoi costi e delle sanzioni che lo accompagnano, rischia, in particolare, di danneggiare le piccole e medie imprese che, in mancanza di risorse così rilevanti come quelle delle imprese di grandi dimensioni, possono così essere indotte ad abbandonare il modo di organizzazione del lavoro a tempo parziale che la direttiva 97/81 è diretta a promuovere.

30 Senza che appaia necessario pronunciarsi sull'interpretazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, occorre pertanto

risolvere la questione posta dal Tribunale di Bolzano dichiarando che la clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che esige la notifica all'amministrazione di una copia dei contratti di lavoro a tempo parziale entro il termine di 30 giorni successivi alla loro stipulazione.

Sulle spese

31 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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 (Terza Sezione) dichiara:

La clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, allegato alla direttiva del Consiglio 15 dicembre 1997, 97/81/CE, relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che esige la notifica all'amministrazione di una copia dei contratti di lavoro a tempo parziale entro il termine di 30 giorni successivi alla loro stipulazione.