



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 10 settembre 2020¹

Cause riunite C-407/19 e C-471/19

**Katoen Natie Bulk Terminals NV,
General Services Antwerp NV
contro
Belgische Staat**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio)]
e

**Middlegate Europe NV
contro**

**Ministerraad,
con l'intervento di:**

**Katoen Natie Bulk Terminals NV,
General Services Antwerp NV,
Koninklijk Verbond der Beheerders van Goederenstromen (KVBG) CVBA,
MVH Logistics en Stuwadoring BV**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale, Belgio)]

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Esercizio di attività portuali – Lavoratori portuali (stivatori) – Accesso alla professione e assunzione – Modalità di riconoscimento degli stivatori – Lavoratori portuali inseriti nel contingente (pool) – Assunzione diretta di stivatori – Limitazione della durata del contratto di lavoro – Mobilità degli stivatori tra le zone portuali – Lavoratori logistici – Applicazione provvisoria di una normativa nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione»

1. Il carico e lo scarico delle navi nei porti erano effettuati da stivatori che lavoravano generalmente in modo discontinuo e in dure condizioni. La loro lotta per migliorarle, con il sostegno di sindacati ben organizzati, ha indotto molti Stati ad adottare norme specifiche per disciplinare tale rapporto di lavoro.
2. Le diverse normative nazionali hanno coinciso nel riservare detti lavori, in via esclusiva, agli stivatori inseriti in un contingente o pool ben delimitato (stivatori «riconosciuti», secondo la denominazione prevalente nelle presenti cause). Ad essi dovevano necessariamente ricorrere le imprese che prestavano servizi portuali.

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

3. Lo stivaggio e gli altri lavori portuali sono cambiati con lo sviluppo della tecnologia, ma la disciplina del lavoro che favoriva, con diverse formule, il «monopolio» degli stivatori riconosciuti è ancora presente, in misura maggiore o minore, in alcuni Stati membri².

4. Nel 2014³, la Corte ha considerato incompatibile con la libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 TFUE la normativa del lavoro spagnola sullo stivaggio portuale, che si conformava agli schemi *tradizionali* in questa materia.

5. Il legislatore dell'Unione non è riuscito, né prima né dopo tale sentenza, nonostante i tentativi della Commissione, ad armonizzare il regime della prestazione di servizi portuali nella parte riguardante i rapporti di lavoro e le condizioni sociali dei lavoratori portuali⁴.

6. I due procedimenti pregiudiziali in esame consentiranno alla Corte di determinare se le norme belghe (che mantengono un regime del lavoro speciale per l'assunzione degli stivatori) siano compatibili con la libertà di stabilimento. Al contempo, la sua sentenza potrà stabilire ulteriori criteri per chiarire l'applicazione dei requisiti del diritto dell'Unione e, in particolare, della suddetta libertà, al regime dei lavoratori portuali. I porti non sono uno spazio al di fuori della legge⁵.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

7. L'articolo 49 TFUE enuncia quanto segue:

«Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali».

2 Van Hooydonk, E., *Port labour in the EU. Labour Market, Qualifications & Training Health & Safety*. Volume I – *The EU Perspective*, Study commissioned by the European Commission, Bruxelles, 2014, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/ports/doc/2014-ec-port-labour-study-vol-1-update-5-12-2014.pdf>.

3 Sentenza dell'11 dicembre 2014, Commissione/Spagna (C-576/13, EU:C:2014:2430; in prosieguo: la «sentenza Commissione/Spagna»).

4 Il loro regime esula dall'ambito di applicazione del nuovo regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti (GU 2017, L 57, pag. 1). L'articolo 9 di detto regolamento mantiene la competenza degli Stati membri a disciplinare tale controversa materia.

5 Van Hooydonk, E., *The law ends where the port area begins. On the anomalies of port law*, Inaugural lecture at the launch of Portius – International and EU Port Law Centre, Anversa/Apeldoorn, Maklu, 2010, pag. 47.

B. Diritto belga

*1. Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid*⁶

8. Ai presenti fini, sono rilevanti i seguenti articoli di tale legge, come successivamente modificata:

«Articolo 1

Non è consentita l'effettuazione di lavori portuali nelle zone portuali da parte di lavoratori diversi dai lavoratori portuali riconosciuti.

Articolo 2

Ai fini dell'applicazione della presente legge vige la delimitazione delle aree portuali e del lavoro portuale definita dal Re in applicazione degli articoli 35 e 37 della legge del 5 dicembre 1968 sui contratti collettivi di lavoro e le commissioni paritetiche.

Articolo 3

Il Re determina le condizioni e le procedure per il riconoscimento dei lavoratori portuali, previo parere della commissione paritetica competente per la zona portuale interessata.

(...)

Articolo 3 bis

Previo parere della commissione paritetica competente per la zona portuale interessata, il Re può imporre ai datori di lavoro che si avvalgono di lavoratori portuali in tale zona di aderire a un'organizzazione di datori di lavoro riconosciuta dal Re, la quale, in qualità di mandatario, adempia tutti gli obblighi che derivano per i datori di lavoro, ai sensi della normativa sul lavoro individuale e collettivo nonché della legislazione sociale, dall'impiego di lavoratori portuali.

Ai fini del riconoscimento, l'organizzazione di datori di lavoro di cui al comma precedente deve essere costituita dalla maggioranza dei datori di lavoro interessati».

*2. Koninklijk besluit van 12 januari 1973 tot oprichting en vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het Havenbedrijf*⁷

9. L'articolo 1 dispone quanto segue:

«È istituita una commissione paritetica, denominata “Commissione paritetica dei porti” (competente per i lavoratori in generale e i loro datori di lavoro), per:

tutti i lavoratori e i loro datori di lavoro che, nelle zone portuali:

- A. svolgono come attività principale o secondaria lavoro portuale, ossia qualsiasi manipolazione di merci trasportate da imbarcazioni marittime o imbarcazioni di navigazione fluviale, da vagoni ferroviari o da autocarri, nonché i servizi accessori attinenti a dette merci, indipendentemente dal

⁶ Legge dell'8 giugno 1972, sul lavoro portuale (in prosieguo: la «legge del 1972»).

⁷ Regio decreto del 12 gennaio 1973, recante istituzione e fissazione della denominazione e delle competenze della Commissione paritetica dei porti.

fatto che tali attività vengano svolte sulle banchine, sulle vie di navigazione, sui moli o negli stabilimenti destinati all'importazione, all'esportazione ed al transito delle merci, nonché tutte le manipolazioni di merci trasportate da imbarcazioni marittime o da imbarcazioni di navigazione fluviale dirette o provenienti dalle banchine di stabilimenti industriali.

Si intende per:

1. Manipolazioni di merci:

- a) merci: tutte le merci, compresi container e mezzi di trasporto, escludendo unicamente:
 - il trasporto di petrolio alla rinfusa, prodotti derivati dal petrolio (liquidi) e materie prime liquide per raffinerie, per l'industria chimica nonché per attività di stoccaggio e lavorazione in impianti petroliferi;
 - pesce trasportato da pescherecci;
 - gas liquidi pressurizzati e alla rinfusa.
- b) manipolazione: caricare, scaricare, stivare, disstivare, spostare lo stivamento, scaricare merci sfuse, ordinare, classificare, catalogare, calibrare, accatastare e disaccatastare le merci, nonché comporre e scomporre i carichi unitari.

2. Servizi accessori relativi a tali merci: contrassegnare, pesare, misurare, calcolare il volume, verificare, ricevere, proteggere (ad eccezione dei servizi di protezione forniti da imprese soggette alla competenza della Commissione congiunta per i servizi di protezione e/o vigilanza a nome delle imprese rientranti nella competenza della Commissione paritetica dei porti), consegnare, campionare e sigillare, ormeggiare e disormeggiare.

(...)».

3. *Koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid*⁸

10. Inizialmente, tale regio decreto prevedeva l'obbligo di riconoscimento per tutti gli stivatori che svolgevano attività di lavoro portuale ai sensi del regio decreto del 1973. Dopo il loro riconoscimento, detti lavoratori erano inseriti nel contingente (pool) generale o in quello logistico.

11. Il regio decreto del 5 luglio 2004 è stato modificato dal regio decreto del 10 luglio 2016, adottato in seguito alla diffida inviata dalla Commissione al Belgio in data 28 marzo 2014⁹.

⁸ Regio decreto del 5 luglio 2004, sul riconoscimento dei lavoratori portuali nelle zone portuali rientranti nell'ambito di applicazione della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale (in prosieguo: il «regio decreto del 5 luglio 2004»).

⁹ Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (regio decreto del 10 luglio 2016, recante modifica del regio decreto del 5 luglio 2004 sul riconoscimento dei lavoratori portuali nelle zone portuali rientranti nell'ambito di applicazione della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale; in prosieguo: il «regio decreto del 10 luglio 2016»; *Belgisch Staatsblad* del 13 luglio 2016). Il regio decreto del 5 luglio 2004 è stato recentemente modificato dal Koninklijk besluit van 26 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (regio decreto del 26 giugno 2020 recante modifica del regio decreto del 5 luglio 2004 sul riconoscimento dei lavoratori portuali nelle zone portuali rientranti nell'ambito di applicazione della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale), che è entrato in vigore il 1° luglio 2020 e che non risulta applicabile *ratione temporis* alle presenti controversie.

12. A seguito di tale modifica, il regio decreto del 5 luglio 2004, nella sua versione applicabile alle presenti cause, dispone quanto segue:

«Articolo 1

§ 1. In ciascuna zona portuale i lavoratori portuali sono riconosciuti dalla commissione paritetica, in prosieguo denominata “Commissione amministrativa”, istituita in seno alla sottocommissione paritetica competente per la zona portuale interessata. Tale Commissione amministrativa è composta da:

1. un presidente e un vicepresidente;
2. quattro membri effettivi e quattro supplenti designati dalle organizzazioni di datori di lavoro rappresentate in seno alla sottocommissione paritetica;
3. quattro membri effettivi e quattro supplenti designati dalle organizzazioni dei lavoratori rappresentate in seno alla sottocommissione paritetica;
4. uno o più segretari.

Le disposizioni del regio decreto del 6 novembre 1969 che definiscono le modalità generali di funzionamento delle commissioni e delle sottocommissioni paritetiche nonché le norme particolari previste all'articolo 10 del presente regio decreto si applicano al funzionamento della Commissione amministrativa.

§ 2. La domanda di riconoscimento è presentata per iscritto alla sottocommissione paritetica competente mediante un modello messo a disposizione a tal fine.

La domanda indica se essa sia presentata per un impiego nel pool o al di fuori di esso.

§ 3. In deroga al paragrafo 1, primo comma, per i lavoratori che svolgono un lavoro ai sensi dell'articolo 1 del [regio decreto del 12 gennaio 1973], in luoghi nei quali le merci, in preparazione della loro successiva distribuzione o spedizione, sono sottoposte a trasformazione che genera indirettamente un valore aggiunto identificabile, e dispongano di un certificato di sicurezza denominato “lavoratori logistici”, tale certificato di sicurezza equivale al riconoscimento ai sensi della [legge del 1972].

Il datore di lavoro che ha stipulato un contratto di lavoro con un lavoratore richiede il certificato di sicurezza per le attività di cui al comma precedente e il rilascio è effettuato previa presentazione della carta di identità e del contratto di lavoro. Le modalità di tale procedura sono stabilite mediante contratto collettivo di lavoro.

Articolo 2

§ 1. In seguito al riconoscimento, i lavoratori portuali di cui all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, sono inseriti o meno nel pool dei lavoratori portuali.

Per il riconoscimento ai fini della loro presa in considerazione nel pool si tiene conto della necessità di manodopera.

§ 2. I lavoratori portuali assunti nel pool sono riconosciuti per una durata determinata o indeterminata.

Le modalità relative alla durata del riconoscimento sono stabilite mediante contratto collettivo.

§ 3. I lavoratori portuali non inseriti nel pool sono assunti mediante contratto di lavoro ai sensi della legge del 3 luglio 1978, relativa ai contratti di lavoro.

La durata del riconoscimento è limitata alla durata di detto contratto di lavoro.

(...)

Articolo 4

§ 1. Ai fini del riconoscimento come lavoratore portuale di cui all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, si applicano i seguenti requisiti:

(...)

2. essere dichiarato idoneo dal punto di vista medico al lavoro portuale dal servizio esterno per la prevenzione e la protezione sul lavoro, a cui aderisce l'organizzazione di datori di lavoro indicata come mandatario ai sensi dell'articolo 3 bis della [legge del 1972];

3. avere superato i test psicotecnici effettuati dall'organo designato a tal fine dall'organizzazione di lavoratori indicata come mandatario ai sensi dell'articolo 3 bis della [legge del 1972]; detti test sono finalizzati a stabilire se il candidato lavoratore portuale disponga di sufficiente intelligenza nonché di personalità e motivazioni adeguate per poter svolgere, previa formazione, la funzione di lavoratore portuale;

(...)

6. avere seguito per tre settimane lezioni preparatorie per la sicurezza sul lavoro e per l'acquisizione di competenza professionale, e avere superato il test finale. L'autorità competente può stabilire gli standard di qualità cui deve rispondere la formazione, che può essere liberamente impartita;

7. non essere stato oggetto, negli ultimi cinque anni, di un provvedimento di revoca del riconoscimento come lavoratore portuale sulla base dell'articolo 7, paragrafo 1, 1° o 3°, del presente decreto (...);

8. nel caso del riconoscimento di un lavoratore portuale di cui all'articolo 2, § 3, disporre inoltre di un contratto di lavoro.

§ 2. Il riconoscimento del lavoratore portuale è valido in ogni zona portuale, come delimitata dal Re ai sensi degli articoli 35 e 37 della legge del 5 dicembre 1968 sui contratti collettivi e le commissioni paritetiche.

Le condizioni e le modalità secondo le quali un lavoratore portuale può lavorare in una zona portuale diversa da quella in cui è riconosciuto sono stabilite mediante contratto collettivo.

L'organizzazione di datori di lavoro indicata come mandatario ai sensi dell'articolo 3 bis della [legge del 1972] continua ad essere mandatario nel caso in cui il lavoratore portuale lavori al di fuori della zona portuale nella quale è stato riconosciuto.

§ 3. I lavoratori portuali che possano dimostrare di soddisfare in un altro Stato membro dell'Unione europea condizioni equivalenti in materia di lavoro portuale cessano di essere soggetti, ai fini dell'applicazione del presente regio decreto, a dette condizioni.

§ 4. Le domande di riconoscimento e di rinnovo sono presentate alla Commissione amministrativa e trattate da quest'ultima.

(...)

Articolo 13/1

1°. Il contratto di lavoro di cui all'articolo 2, § 3, secondo comma, deve essere stipulato a tempo indeterminato;

2°. il contratto di lavoro di cui all'articolo 2, § 3, secondo comma, deve essere stipulato per una durata minima di due anni;

3°. il contratto di lavoro di cui all'articolo 2, § 3, secondo comma, deve essere stipulato per una durata minima di un anno;

4°. il contratto di lavoro di cui all'articolo 2, § 3, secondo comma, deve essere stipulato per una durata minima di sei mesi.

(...)

Articolo 15/1

Ai fini dell'applicazione del presente regio decreto:

1°. i lavoratori portuali riconosciuti ai sensi dell'ex articolo 2, secondo comma, sono riconosciuti di diritto come lavoratori portuali inseriti nel pool, conformemente all'articolo 2, § 1, fatta salva l'applicazione degli articoli da 5 a 9 del presente regio decreto;

2°. i lavoratori portuali riconosciuti ai sensi dell'ex articolo 2, terzo comma, sono equiparati di pieno diritto ai lavoratori logistici di cui all'articolo 1, § 3, fatta salva l'applicazione degli articoli da 5 a 9 del presente regio decreto.

(...)».

II. Controversie e questioni pregiudiziali

A. *Causa C-407/19*

13. La Katoen Natie Bulk Terminals NV (in prosieguo: la «Katoen»)¹⁰ e la General Services Antwerp NV (in prosieguo: la «General Services»)¹¹ sono due società stabilite in Belgio le cui attività, in tale paese e all'estero, comprendono operazioni portuali.

10 La Katoen è attiva nella manutenzione di beni e merci in senso ampio. Essa effettua operazioni, in porti di tutto il mondo, quali l'imbarco e lo sbarco di navi provenienti da o dirette verso altri Stati membri, il magazzinaggio, la pesatura, l'imballaggio, il condizionamento di prodotti e merci, la prestazione di servizi logistici e di sostegno logistico nonché la realizzazione di servizi di trasporto internazionale e nazionale di merci.

11 La General Services facilita, in Belgio e all'estero, l'impiego e l'inserimento delle persone nel circuito del lavoro nell'ambito di attività quali l'esecuzione di compiti logistici, la manipolazione di beni e merci in senso ampio e il trasporto nazionale e internazionale di beni.

14. Il 5 settembre 2016 le due società suddette hanno impugnato il regio decreto del 10 luglio 2016 dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio). Esse ne chiedevano l'annullamento in quanto, a loro avviso, violava le libertà fondamentali del mercato interno dell'Unione, nonché le norme in materia di libera concorrenza¹² e, sebbene fosse apparentemente diretto a liberalizzare il mercato del lavoro, in realtà confermava o introduceva sette restrizioni non necessarie e sproporzionate nella normativa sui lavori portuali.

15. Fra tali restrizioni, esse evidenziavano quanto segue:

- il requisito del riconoscimento per tutti i lavoratori portuali non logistici ad opera di una commissione amministrativa costituita da organizzazioni di datori di lavoro e sindacati, che genera un mercato del lavoro chiuso («*closed shop*»);
- le organizzazioni locali di datori di lavoro e i sindacati di ciascuna zona controllano gli organismi che determinano l'idoneità medica, le condizioni psicotecniche e i corsi di formazione professionale dei candidati stivatori;
- la liberalizzazione dell'accesso al mercato del lavoro portuale per i lavoratori non inseriti nel pool (ossia i lavoratori che contrattano direttamente con un datore di lavoro) è puramente teorica: il riconoscimento di detti lavoratori è limitato alla durata del loro contratto e deve essere richiesto per ogni nuova assunzione.

16. Tali restrizioni, a loro avviso, andrebbero oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi di interesse generale perseguiti e non sarebbero giustificate. Il fatto che la Commissione europea abbia interrotto, per ragioni politiche, la procedura di infrazione, riservandosi di monitorare la situazione, non farebbe venir meno la loro incompatibilità con il diritto dell'Unione.

17. Il governo belga nega che il regio decreto del 10 luglio 2016 leda la libertà di stabilimento o altre libertà. Né la lettera di diffida della Commissione né la giurisprudenza della Corte citate dalle imprese ricorrenti fornirebbero prove sufficienti di una qualsivoglia violazione. La Commissione avrebbe interrotto il procedimento di infrazione non per ragioni politiche, ma perché era stato dato seguito alle preoccupazioni che aveva espresso.

18. Secondo il governo belga, non ricorrerebbe una discriminazione diretta o indiretta, in quanto tutte le imprese, indipendentemente dal loro luogo di stabilimento, sono soggette alle medesime norme. Le imprese degli altri Stati membri sono trattate allo stesso modo di quelle nazionali.

19. Infine, il governo belga sostiene che, quand'anche le restrizioni denunciate sussistessero (ciò che esso nega), la disciplina dei lavori portuali, di cui fa parte il regio decreto del 10 luglio 2016, è necessaria e proporzionata nonché sufficientemente giustificata, in quanto:

- garantisce ai lavoratori portuali un elevato livello di sicurezza;
- prevede una flessibilità sufficiente, giacché detti lavoratori sono (o possono essere) assunti con modalità che tengono conto della costante fluttuazione dell'offerta di lavoro; e
- garantisce la qualità e la sicurezza dei lavori portuali.

¹² A loro avviso, il regio decreto impugnato violerebbe l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE.

20. In tale contesto, il Raad van State (Consiglio di Stato) sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 49, 56, 45, 34, 35, 101 o 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla disciplina di cui all'articolo 1 del regio decreto del 5 luglio 2004 (...) in combinato disposto con l'articolo 2 del citato decreto del 5 luglio 2004, ossia al regime ai sensi del quale i lavoratori portuali, di cui all'articolo 1, § 1, paragrafo 1, del citato regio decreto del 5 luglio 2004, al loro riconoscimento ad opera della commissione amministrativa, composta in modo paritetico da un lato da membri designati dalle organizzazioni dei datori di lavoro rappresentate nel relativo sottocomitato paritario e, dall'altra parte, da membri designati dalle organizzazioni dei lavoratori rappresentate nel sottocomitato paritario, vengono inseriti o meno nel pool dei lavoratori portuali, laddove nel riconoscimento ai fini dell'inserimento si tiene conto delle esigenze di manodopera, e si tiene parimenti conto del fatto che per detta commissione amministrativa non è previsto un termine ultimo di decisione e che avverso le sue decisioni di riconoscimento è previsto unicamente un ricorso giurisdizionale.
- 2) Se l'articolo 49, 56, 45, 34, 35, 101 o 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla disciplina introdotta dall'articolo 4, § 1, 2°, 3°, 6° e 8° del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificata o, rispettivamente, introdotta dall'articolo 4, 2°, 3°, 4° e 6°, del regio decreto impugnato del 10 luglio 2016, ossia al regime che impone come condizione per il riconoscimento come lavoratore portuale che il lavoratore a) sia dichiarato idoneo dal punto di vista medico ad opera del servizio esterno per la prevenzione e la protezione sul lavoro, a cui aderisce l'organizzazione di datori di lavoro indicata come mandatario ai sensi dell'articolo 3 bis della legge dell'8 giugno 1972 “sul lavoro portuale”, b) abbia superato i test psicotecnici condotti dall'organo a tal fine designato dall'organizzazione di datori di lavoro riconosciuta come mandatario ai sensi del medesimo articolo 3 bis della legge dell'8 giugno 1972, c) abbia seguito per tre settimane le lezioni preparatorie per la sicurezza sul lavoro e per l'acquisizione di competenza professionale e abbi[a] superato il test finale e d) debba già disporre di un contratto di lavoro nel caso di un lavoratore portuale che non viene inserito nel pool, fermo restando, in combinato disposto con l'articolo 4, § 3, del regio decreto del 5 luglio 2004, che i lavoratori stranieri devono poter dimostrare di soddisfare condizioni analoghe in un altro Stato membro per non essere assoggettati a dette condizioni ai fini dell'applicazione del regime impugnato.
- 3) Se l'articolo 49, 56, 45, 34, 35, 101 o 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla disciplina introdotta dall'articolo 2, § 3[,] del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dall'articolo 2 del regio decreto impugnato del 10 luglio 2016, ossia al regime ai sensi del quale per i lavoratori portuali che non vengono inseriti nel pool e che dunque vengono assunti direttamente da un datore di lavoro con un contratto di lavoro conforme alla legge del 3 luglio 1978 “sui contratti di lavoro”, la durata del loro riconoscimento viene limitata alla durata di detto contratto di lavoro, cosicché si deve sempre avviare una nuova procedura di riconoscimento.
- 4) Se l'articolo 49, 56, 45, 34, 35, 101 o 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla disciplina introdott[a] dall'articolo 13/1 del regio decreto del 5 luglio 2004, come introdotta dall'articolo 17 del regio decreto del 10 luglio 2016, ossia al regime transitorio ai sensi del quale il contratto di lavoro di cui alla terza questione pregiudiziale inizialmente deve essere stipulato a tempo indeterminato, dal 1° luglio 2017 per almeno due anni, dal 1° luglio 2018 per almeno un anno, dal 1° luglio 2019 per almeno sei mesi e dal 1° luglio 2020 con una durata liberamente determinabile.

- 5) Se l'articolo 49, 56, 45, 34, 35, 101 o 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla disciplina di cui all'articolo 15/1 del regio decreto del 5 luglio 2004, come introdotta dall'articolo 18 del regio decreto del 10 luglio 2016, ossia al regime (transitorio) ai sensi del quale i lavoratori portuali riconosciuti ai sensi del vecchio regime sono riconosciuti di diritto come lavoratori portuali nel pool per cui la possibilità di un'assunzione diretta (con un contratto a tempo indeterminato) di detti lavoratori portuali ad opera di un datore di lavoro viene ostacolata e si impedisce ai datori di lavoro di vincolare, ingaggiandoli, lavoratori qualificati, stipulando direttamente con essi un contratto a tempo indeterminato, e di offrire a questi ultimi sicurezza di impiego ai sensi delle norme del diritto del lavoro comune.
- 6) Se l'articolo 49, 56, 45, 34, 35, 101 o 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla disciplina introdotta dall'articolo 4, § 2, del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificata dall'articolo 4, 7°, del regio decreto del 10 luglio 2016, ossia al regime ai sensi del quale un contratto collettivo di lavoro fissa le condizioni e le modalità di impiego alle quali un lavoratore può essere impiegato in una zona portuale diversa da quella in cui è stato riconosciuto, per cui viene limitata la mobilità dei lavoratori tra le zone portuali senza che il legislatore stabilisca chiaramente quali possano essere dette condizioni o modalità.
- 7) Se l'articolo 49, 56, 45, 34, 35, 101 o 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla disciplina introdotta dall'articolo 1, § 3[,] del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dall'articolo 1, 2°, del regio decreto del 10 luglio 2016, ossia al regime ai sensi del quale i lavoratori (logistici) che svolgono attività lavorative ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto del 12 gennaio 1973 “recante istituzione e fissazione della denominazione e delle competenze del Comitato paritario per l'Impresa portuale” nei luoghi in cui le merci, in preparazione della loro successiva distribuzione o spedizione, sono sottoposte a trasformazione che porta indirettamente ad un valore aggiunto identificabile, devono disporre di un certificato di sicurezza, che vale come riconoscimento ai sensi della legge dell'8 giugno 1972 “sul lavoro portuale”, tenendo conto che detto certificato viene richiesto dal datore di lavoro che ha firmato un contratto di lavoro con un lavoratore ai fini dell'esecuzione di siffatte attività e che il suo rilascio ha luogo previa esibizione del contratto di lavoro e del documento di identità e le modalità della procedura da seguire sono fissate mediante contratto collettivo di lavoro, senza che il legislatore sia chiaro riguardo a tale punto».

B. Causa C-471/19

21. La Middlegate Europe è un'impresa di trasporti stabilita a Zeebrugge (Belgio) che opera in tutta Europa. Nell'ambito del trasporto internazionale su strada i suoi dipendenti, con l'ausilio di un trattore rimorchiatore, preparano sulla banchina del porto di Zeebrugge, tra l'altro, rimorchi per il trasporto verso il Regno Unito e l'Irlanda.
22. A seguito di un controllo effettuato il 12 gennaio 2011, la polizia ha redatto un verbale a carico della Middlegate Europe per una violazione dell'articolo 1 della legge del 1972 (svolgimento di lavoro portuale ad opera di un lavoratore portuale non riconosciuto). Con decisione del 17 gennaio 2013 le è stata inflitta un'ammenda di EUR 100.
23. La Middlegate Europe ha contestato la sanzione dinanzi all'arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Tribunale del lavoro di Gand, sezione di Bruges, Belgio), che ha dichiarato il ricorso infondato. L'arbeidshof te Gent (Corte del lavoro di Gand, Belgio), a sua volta, ha respinto l'appello interposto contro la sentenza di primo grado.

24. La Middlegate Europe ha proposto ricorso per cassazione dinanzi allo Hof van Cassatie (Corte di cassazione, Belgio), sostenendo che gli articoli 1 e 2 della legge del 1972 violano gli articoli 10, 11 e 23 della Costituzione belga (principio della parità di trattamento e libertà di commercio e di industria delle imprese).

25. Nell'ambito di tale procedimento, lo Hof van Cassatie (Corte di cassazione) ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dinanzi al Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale, Belgio). Quest'ultimo ritiene necessaria, per risolvere detta questione, la decisione pregiudiziale della Corte, dal momento che dinanzi ad esso sono stati dedotti, pro o contro, motivi giuridici relativi alla compatibilità della legge nazionale con il diritto dell'Unione.

26. In concreto, esso solleva le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 56 del Trattato medesimo, con gli articoli 15 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con il principio della parità di trattamento, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disciplina nazionale che obbliga persone o imprese che intendono svolgere in una zona portuale del Belgio attività di lavoro portuale ai sensi della legge dell'8 giugno 1972 (...) – comprese attività asseritamente estranee al carico e allo scarico di navi in senso stretto – ad avvalersi unicamente di lavoratori portuali riconosciuti.
- 2) Se, in caso di risposta affermativa alla prima questione, la Corte costituzionale belga possa mantenere provvisoriamente in vigore gli effetti dei controversi articoli 1 e 2 della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale al fine di evitare l'incertezza giuridica e prevenire il malcontento sociale e di consentire al legislatore di adeguarli agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea».

III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

27. È stata disposta la riunione delle cause C-407/19 e C-471/19. Hanno presentato osservazioni scritte la Katoen, il governo belga e la Commissione.

28. L'udienza che avrebbe dovuto tenersi il 23 aprile 2020 è stata sostituita dai quesiti posti dalla Corte alle parti per risposta scritta e ai quali queste ultime hanno risposto.

IV. Precisazioni preliminari

A. Situazione puramente interna?

29. Poiché le controversie dalle quali hanno tratto origine i presenti procedimenti riguardano situazioni che non presentano elementi transfrontalieri, ci si potrebbe chiedere [al pari del Raad van State (Consiglio di Stato)]¹³ se la Corte sia competente a rispondere alle questioni pregiudiziali.

30. In linea di principio, le norme del TFUE in materia di libertà di circolazione, nonché gli atti adottati in esecuzione delle stesse, non sono applicabili a una fattispecie in cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro¹⁴.

¹³ Punti 35 e 36 della decisione di rinvio.

¹⁴ Sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47 e giurisprudenza citata).

31. In via d'eccezione a tale regola, la Corte ha dichiarato che, quando il giudice del rinvio si rivolge ad essa nell'ambito di un procedimento di annullamento di disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini, il che giustifica che essa risponda alle questioni sottoposte in relazione alle disposizioni del Trattato relative alle libertà fondamentali nonostante il fatto che tutti gli elementi della controversia di cui al procedimento principale restino confinati all'interno di un solo Stato membro¹⁵.

32. In questi casi, incombe al giudice del rinvio l'obbligo di dimostrare la necessità dell'interpretazione pregiudiziale della Corte¹⁶. Il Raad van State (Consiglio di Stato) ha ottemperato a tale obbligo indicando:

- che la normativa belga controversa si applica indistintamente a qualsiasi operatore, a prescindere dalla sua cittadinanza, che intenda svolgere attività economiche collegate ai porti;
- che tale disciplina riguarda le zone portuali belghe di Anversa e Zeebrugge, aperte al trasporto internazionale in un contesto molto concorrenziale, per via della prossimità ad altri porti del cosiddetto «Hamburg-Le Havre range»;
- che in tali zone portuali sussiste un evidente interesse transfrontaliero: vi hanno luogo molte attività di importazione e di esportazione di merci, nelle quali intervengono operatori internazionali interessati a ricorrere a lavoratori portuali di altri Stati membri al fine di svolgere i propri compiti.

33. Alla luce di tali considerazioni, ritengo che il Raad van State (Consiglio di Stato) abbia sufficientemente dimostrato che, pur trattandosi di una situazione puramente interna, la controversia può presentare una dimensione transfrontaliera, sufficiente per richiedere la collaborazione della Corte in via pregiudiziale.

B. Applicabilità del diritto dell'Unione

34. Nella causa C-407/19, il Raad van State (Consiglio di Stato) solleva sette questioni riguardanti gli articoli 49 TFUE, 56 TFUE, 45 TFUE, 34 TFUE, 35 TFUE, 101 TFUE e 102 TFUE, in combinato disposto o meno con l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE. Il richiamo a tali articoli è finalizzato ad accertare se le norme belghe controverse siano compatibili con essi.

35. Tuttavia, nella decisione di rinvio non è spiegato perché sarebbe necessaria l'interpretazione di *tutte* le menzionate disposizioni di diritto primario dell'Unione.

36. In particolare, ciò vale per la libera circolazione delle merci e, in misura minore, per la libera prestazione dei servizi e la libertà di circolazione dei lavoratori (detta decisione contiene alcuni riferimenti in relazione alle ultime due). Il ragionamento del giudice del rinvio è incentrato sulla libertà di stabilimento, il che è logico, poiché la controversia verte sulle restrizioni che il regime belga di assunzione degli stivatori comporta per le imprese di altri Stati membri che intendano stabilirsi e prestare servizi nei porti belgi¹⁷.

¹⁵ Ibidem, punto 51.

¹⁶ Ibidem, punto 55: «spetta al giudice del rinvio indicare alla Corte, nella sua ordinanza di rinvio, in conformità a quanto richiesto dall'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, sotto quale profilo, malgrado il suo carattere puramente interno, la controversia dinanzi ad esso pendente presenti con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali un elemento di collegamento che rende l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta necessaria alla soluzione di tale controversia».

¹⁷ Conformemente alla giurisprudenza della Corte, nel caso in cui un provvedimento nazionale restringa varie libertà di circolazione, il suo esame è limitato alla valutazione della compatibilità con una sola di dette libertà qualora risulti che, alla luce delle circostanze della specie, una di esse sia del tutto secondaria rispetto alle altre e possa essere a queste ricollegata (sentenze del 14 ottobre 2004, Omega, C-36/02, EU:C:2004:614, punto 26, e del 26 maggio 2005, Burmanjer e a., C-20/03, EU:C:2005:307, punto 34).

37. La decisione di rinvio non contiene neppure spiegazioni sufficienti affinché la Corte possa interpretare le norme in materia di concorrenza applicabili alle imprese (articoli 101 TFUE e 102 TFUE) oppure alle imprese pubbliche o alle imprese con diritti speciali o esclusivi (articolo 106, paragrafo 1, TFUE) ed accertare la compatibilità con esse della disciplina nazionale controversa¹⁸.

38. A tale proposito, aggiungo che la Corte ha già esaminato, nella sentenza Becu e a.¹⁹, la normativa belga sui lavoratori portuali alla luce dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE. Essa ha dichiarato in quel caso che tali disposizioni non conferiscono ai singoli il diritto di opporsi all'applicazione di una normativa di uno Stato membro che li obblighi ad assumere esclusivamente lavoratori portuali riconosciuti, così come definiti dalla legge del 1972, e a corrispondere loro una retribuzione ampiamente superiore a quella dei propri impiegati o a quella corrisposta ad altri lavoratori²⁰.

39. Di conseguenza, alla luce del contenuto delle decisioni di rinvio, occorre interpretare, fondamentalmente, l'articolo 49 TFUE, per accertare se esso sia violato da una disciplina nazionale avente le caratteristiche già descritte. Si dovrà inoltre fare riferimento all'articolo 45 TFUE, relativo alla libertà di circolazione dei lavoratori.

C. Diritto primario o norme di armonizzazione?

40. Il legislatore dell'Unione non ha armonizzato la prestazione di servizi portuali fino all'adozione del regolamento 2017/352²¹. I precedenti tentativi (2004 e 2007) di adottare direttive in tale materia sono falliti, a causa, in gran parte, dell'opposizione dei sindacati degli stivatori, contrari all'introduzione dell'«autoproduzione» (*self-handling*)²².

41. La proposta della Commissione prevedeva tale modalità di operazioni di carico e scarico nei porti, secondo la quale esse sono svolte dai lavoratori della stessa società navale (o da lavoratori non riconosciuti, assunti direttamente dagli armatori o dalle imprese che forniscono servizi portuali)²³.

18 Sebbene nelle osservazioni delle imprese ricorrenti siano menzionati i problemi di concorrenza, la decisione di rinvio non li individua con precisione.

19 Sentenza del 16 settembre 1999 (C-22/98, EU:C:1999:419, punti da 26 a 30 e 37).

20 La Corte ha dichiarato che, costituendo parte integrante, per la durata del loro rapporto di lavoro, delle imprese e formando in tal modo con ognuna di esse un'unità economica, i lavoratori portuali non rappresentano di per sé «imprese» ai sensi del diritto della concorrenza dell'Unione. Non può neppure ritenersi che, ancorché considerati collettivamente, gli stivatori riconosciuti di una zona portuale possano costituire un'impresa.

21 V. Van Hooydonk, E., *The EU Seaports Regulation. A commentary on Regulation (EU) 2017/352 of the European Parliament and of the Council of 15 February 2017 establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports*, Portius Publishing, Anversa, 2019.

22 Notteboom, T.E., «The impact of changing market requirements on dock labour employment systems in Northwest European seaports», *International Journal Shipping and Transport Logistics*, 2018, n. 4, pag. 443, e Verhoeven, P., «Dock Labor Schemes in the Context of EU Law and Policy», *European Research Studies*, 2011, n. 2, pagg. 155 e segg.

23 L'articolo 3, punto 9, della proposta di direttiva definisce l'«autoproduzione» come «la situazione nella quale un'impresa, che generalmente può acquistare servizi portuali fornisce a se stessa, ricorrendo al proprio personale di terra (...) ed a proprie attrezzature, una o più categorie di servizi portuali sulla base dei criteri stabiliti nella presente direttiva» [documento COM(2004) 654 definitivo, del 13 ottobre 2004, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali].

42. Come ho già anticipato²⁴, il regolamento 2017/352 ha escluso dal suo testo il nucleo degli aspetti inerenti al lavoro dei servizi portuali: l'articolo 9, paragrafo 1, indica che detto regolamento «lascia impregiudicata l'applicazione della legislazione sociale e del lavoro in vigore negli Stati membri»²⁵. Esso ha quindi rinunciato ad incidere sugli aspetti fondamentali del regime giuridico degli stivatori²⁶. Ne consegue che le norme nazionali in tale materia devono essere messe a confronto direttamente con il diritto primario dell'Unione.

43. Benché non sia citata nelle decisioni di rinvio, potrebbe risultare pertinente l'interpretazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali²⁷.

D. Connessione tra i due procedimenti pregiudiziali

44. I due procedimenti (C-407/19 e C-471/19) sono strettamente connessi e sono quindi stati riuniti. Tuttavia, i rinvii sono effettuati da prospettive diverse: il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale) accerta la compatibilità delle leggi con la Costituzione belga, mentre il Raad van State (Consiglio di Stato) controlla la legittimità delle disposizioni di rango inferiore alla legge.

45. La causa C-471/19 verte sulla compatibilità con l'articolo 49 TFUE di due articoli della legge del 1972, ma in relazione a fatti accaduti nel 2011, mentre era in vigore il regio decreto del 5 luglio 2004 senza le modifiche del 2016.

46. Infatti, il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale) si interroga sulla compatibilità con l'articolo 49 TFUE (nonché con gli articoli 15 e 16 della Carta) degli articoli 1 e 2 della legge del 1972, in sé stessi e a prescindere dalla loro attuazione per via regolamentare²⁸.

47. Nella causa C-407/19, tale questione di compatibilità viene sollevata in relazione alle disposizioni regolamentari introdotte dal regio decreto del 10 luglio 2016.

V. Prima questione pregiudiziale della causa C-471/19

48. Mi propongo di esaminare, in primo luogo, la compatibilità con l'articolo 49 TFUE della legge nazionale che riserva ai lavoratori «riconosciuti» la possibilità di essere assunti per svolgere lavori portuali. Mi soffermerò poi sugli articoli 15 e 16 della Carta. L'applicazione del principio della parità di trattamento è sussunta nell'articolo 49 TFUE e non richiede quindi un'analisi specifica.

²⁴ Nota 4 delle presenti conclusioni.

²⁵ L'articolo 9, paragrafo 2, prevede che l'ente di gestione del porto, o l'autorità competente, esige che il prestatore di servizi portuali designato conceda al personale condizioni di lavoro conformi agli obblighi applicabili in materia di legislazione sociale e del lavoro e rispetti gli standard sociali stabiliti dalle legislazioni dell'Unione e nazionali o dagli accordi collettivi. L'articolo 9, paragrafi 3 e 4, riguarda il mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di cambiamento del prestatore di servizi portuali.

²⁶ Rilevo che l'articolo 14 del regolamento n. 2017/352 si riferisce alla formazione del personale, disponendo che «[i] prestatori di servizi portuali provvedono affinché i dipendenti ricevano la formazione necessaria ad acquisire le conoscenze essenziali per lo svolgimento delle loro funzioni, con particolare attenzione per gli aspetti di salute e di sicurezza, e i requisiti di formazione siano regolarmente aggiornati per rispondere alle sfide dell'innovazione tecnologica».

²⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005 (GU 2005, L 255, pag. 22).

²⁸ Ciò sembra risultare dai punti B.8.2 e B.8.3 della decisione di rinvio: secondo il Consiglio dei Ministri, la questione sarebbe irricevibile in quanto il lavoro portuale è definito nei regi decreti di attuazione della legge del 1972. Il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale) risponde a tale obiezione che, sebbene i regi decreti definiscano la nozione di lavoro portuale, sono gli articoli 1 e 2 di detta legge ad introdurre il controverso sistema chiuso di assunzione nelle zone portuali e a determinare la disparità di trattamento di cui trattasi.

A. Limitazione dell'assunzione di lavoratori portuali come restrizione al diritto di stabilimento

49. È in gioco l'esercizio del diritto di stabilimento (articolo 49 TFUE) delle imprese che intendono svolgere attività nei porti belgi, ma desiderano assumere lavoratori diversi dagli stivatori *riconosciuti*. Questi ultimi, come già indicato, sono gli unici autorizzati a svolgere i lavori portuali.

50. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, costituisce una restrizione ai sensi dell'articolo 49 TFUE ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla cittadinanza, vieti, ostacoli o renda meno allettante l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato²⁹.

51. La normativa belga non discrimina direttamente in base alla cittadinanza, giacché si applica allo stesso modo alle imprese belghe e a quelle di altri Stati membri che desiderino stabilirsi e prestare i loro servizi nelle zone portuali. Tuttavia, per svolgere la loro attività esse devono tutte avvalersi di lavoratori riconosciuti, senza possibilità di ricorrere ai propri (o ad altri non riconosciuti).

52. Tale norma ha quindi conseguenze negative per le imprese provenienti da altri Stati membri che intendono stabilirsi nelle zone portuali belghe, in quanto esse non possono assumere lavoratori liberamente, e con altri mezzi, per svolgere i propri compiti. Nella stessa misura, essa è idonea a impedire o dissuadere tali imprese dallo stabilirsi nei porti belgi al fine di esercitare un'attività professionale³⁰.

53. Il giudice del rinvio condivide questa tesi, con la quale concordo. Esso riconosce che l'obbligo di assumere gli stivatori tra i lavoratori portuali inseriti nel pool, a condizioni sottratte al controllo delle imprese portuali, nonché l'obbligo di aderire a un'organizzazione rappresentativa dei datori di lavoro hanno l'effetto di impedire o disincentivare lo stabilimento nelle zone portuali belghe di imprese di altri Stati membri³¹.

54. Dalla sentenza Commissione/Spagna risulta chiaramente che questo tipo di mezzi costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento³². Pertanto, non ritengo necessario dilungarmi ulteriormente su questo aspetto.

B. Giustificazione della restrizione

55. Le restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla nazionalità, possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per raggiungerlo³³.

29 Sentenze Commissione/Spagna, punto 36; del 14 novembre 2018, Memoria e Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punto 48); dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 59), e del 19 dicembre 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125, punto 39).

30 V., per analogia, sentenze del 5 novembre 2014, Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punti da 41 a 45), e dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 60).

31 Decisione di rinvio, punti B.14 e B.15.

32 Al punto 37 di detta sentenza, la Corte ha dichiarato che «sia l'obbligo di iscriversi presso una SAGEP ed eventualmente di partecipare al suo capitale, sia l'obbligo di assumere prioritariamente i lavoratori messi a disposizione da detta società e di assumere un numero minimo di tali lavoratori in modo permanente, impongono alle imprese di stivaggio un adattamento che può avere conseguenze finanziarie e comportare perturbazioni al loro funzionamento tali da dissuadere le imprese di altri Stati membri dallo stabilirsi nei porti spagnoli di interesse generale».

33 Sentenza Commissione/Spagna, punto 47.

56. Il giudice del rinvio ha menzionato nella sua decisione i medesimi motivi di interesse generale fatti valere dal governo belga nelle sue osservazioni³⁴, vale a dire:

- la necessità di garantire la sicurezza nei porti e prevenire gli incidenti sul lavoro;
- la necessità di disporre di manodopera specializzata, che riunisca produttività, servizio e competitività, di fronte alla fluttuazione della domanda di lavoro nelle zone portuali;
- la garanzia della parità di trattamento relativamente alle condizioni sociali dei lavoratori portuali.

57. Per quanto riguarda la sicurezza portuale, la Corte l'ha ammessa come esigenza imperativa di interesse generale³⁵. Nei presenti procedimenti, l'invocazione della sicurezza portuale è collegata alla prevenzione degli incidenti, in quanto si ritiene che si tratti di un'attività che comporta un rischio considerevole.

58. Sulla pericolosità dei lavori portuali, il governo belga e le imprese ricorrenti sostengono tesi contrapposte.

- Il governo belga deduce che il rischio di incidenti sussiste non solo nelle operazioni di carico e scarico delle navi, in senso stretto, ma altresì nelle diverse attività inscindibilmente legate ad esse³⁶.
- Le imprese ricorrenti, al contrario, affermano che la pericolosità dei lavori portuali è molto diminuita con lo sviluppo della tecnologia³⁷. A loro avviso, le autorità belghe equiparano lo stivaggio delle navi, che è l'attività più complessa, ad altre meno rischiose (quali il carico e lo scarico di autocarri e treni che giungono al porto o l'immagazzinamento e l'accatastamento delle merci nei depositi), che sono svolte dai lavoratori ordinari al di fuori delle zone portuali, senza che sia loro richiesto un previo riconoscimento. Secondo le imprese ricorrenti, la sovrapposizione delle attività nei porti non renderebbe queste ultime più pericolose.

59. Spetta al giudice del rinvio la valutazione definitiva su tali argomenti, ma non escludo che i lavori portuali continuino a presentare, ancora oggi, un livello di rischio sufficiente a giustificare che le autorità di uno Stato membro decidano di adottare norme volte a garantire la sicurezza nelle aree portuali.

34 Il governo belga ha fatto riferimento (con un argomento molto esiguo) alla tutela della pubblica sicurezza, in considerazione della necessità di lottare contro il traffico illecito di varie merci che può avere luogo nei porti. Ritengo che tale presunta giustificazione non sia pertinente, poiché compete alle autorità doganali e di polizia, e non agli stivatori, il contrasto alle attività illecite nei porti.

35 «[L']obiettivo di garantire la sicurezza delle acque portuali costituisce un simile motivo imperativo di interesse generale»: sentenze Commissione/Spagna, punto 51, e del 17 marzo 2011, Naftiliaki Etaireia Thasou e Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-128/10 e C-129/10, EU:C:2011:163, punto 45). La Corte ha inoltre indicato che il servizio di ormeggio costituisce un servizio tecnico nautico essenziale per il mantenimento della sicurezza nelle acque portuali, che presenta le caratteristiche di un servizio pubblico (sentenza del 18 giugno 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, punto 60).

36 Il governo belga aggiunge che tali compiti sono spesso espletati utilizzando specifiche macchine, il cui maneggio richiede conoscenze tecniche e sufficiente esperienza. Inoltre, un'area portuale ha la particolarità che le attività devono essere svolte in uno spazio relativamente ristretto, nel quale si incrociano necessariamente ogni tipo di compiti e di macchine, sempre vicino all'acqua e alle banchine, con binari che attraversano l'area, gru e prodotti che devono essere scaricati usando particolari precauzioni. Tali attività comportano meno pericoli quando sono svolte al di fuori delle zone portuali. Di conseguenza, il rischio di incidenti sul lavoro è proporzionalmente maggiore in una zona portuale.

37 Secondo le imprese ricorrenti, la crescente meccanizzazione della manutenzione delle merci, il pilotaggio informatizzato delle gru da container e dei veicoli di sollevamento nei terminal portuali, la pesatura e il conteggio automatico delle merci, la robotizzazione dei depositi, la scansione dei container spediti per rilevare danneggiamenti e l'uso di autocarri senza conducente avrebbero ampiamente ridotto i rischi dei lavori portuali.

60. L'Organizzazione internazionale del lavoro (in prosieguo: l'«OIL») ha elaborato raccomandazioni che mettono in evidenza la pericolosità dei lavori portuali³⁸. Pur riconoscendo i miglioramenti in tale materia, essa indica che «*il lavoro nei porti è ancora visto come un'occupazione con alto tasso di infortuni*»³⁹.

61. La sicurezza portuale, in quanto obiettivo orientato alla prevenzione degli incidenti, può essere qualificata come esigenza imperativa di interesse generale. In quanto tale, essa potrebbe giustificare restrizioni all'accesso al lavoro portuale, comprese quelle inerenti alle condizioni di assunzione delle persone che lo svolgono.

62. Quanto alla tutela dei lavoratori, la Corte l'ha parimenti ammessa, in generale, come una delle ragioni imperative di interesse generale in grado di giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento⁴⁰.

63. Il governo belga adduce la tutela delle condizioni di lavoro dei lavoratori portuali già riconosciuti e facenti parte del pool, rispetto a quelli che non hanno beneficiato di siffatto riconoscimento e non sono stati inseriti nel pool. Ritengo che tale argomento non sia sufficiente per ammettere che la tutela dei suddetti lavoratori legittimi la restrizione all'assunzione degli stivatori, dando priorità ad alcuni rispetto ad altri, come disposto dalla legge del 1972.

64. Questo tipo di misura potrebbe trovare un certo sostegno nella Convenzione 137 sul lavoro nei porti, adottata a Ginevra il 25 giugno 1973 nell'ambito dell'OIL (in prosieguo: la «Convenzione n. 137»)⁴¹, il cui articolo 3, paragrafo 2, prevede che gli scaricatori di porto immatricolati avranno precedenza per effettuare i lavori nei porti. Detta convenzione contiene norme di tutela di questo tipo di stivatori immatricolati.

65. Tuttavia, la Convenzione n. 137 è una convenzione tecnica dell'OIL che si trova in una situazione provvisoria, essendo stata ratificata soltanto da 25 paesi (in realtà, solo 24, giacché i Paesi Bassi l'hanno denunciata nel 2006), compresi 11 Stati membri dell'Unione, tra i quali non rientra il Belgio⁴². Si tratta inoltre di una convenzione il cui aggiornamento è stato interrotto, a motivo dell'evoluzione tecnologica del lavoro portuale, e il cui meccanismo di immatricolazione dei lavoratori portuali ha funzionato talora come un sistema di esclusiva o monopolio professionale a vantaggio di un unico gruppo di lavoratori⁴³.

38 Convenzione relativa alla sicurezza e all'igiene del lavoro nelle operazioni portuali, 1979 (n. 152) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_153124.pdf, e Recomendación sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (n. 160), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312498:NO.

39 «L'industria portuale internazionale risale agli albori della civilizzazione. Sin da allora, si è sviluppata negli anni in modo costante. Tuttavia, i metodi di movimentazione delle merci, difficili e pericolosi allo stesso tempo, sono rimasti invariati fino agli anni 1960, quando sono stati introdotti i contenitori e i cosiddetti sistemi di carico 'roro' ("roll on – roll off"). Da quel momento in poi si è continuato ad assistere a progressi tecnici tra cui l'introduzione di attrezzature sempre più sofisticate per la movimentazione delle merci che hanno portato ad un incremento sia della capacità che della portata. Se da un lato molti di questi cambiamenti nei metodi di movimentazione hanno prodotto notevoli miglioramenti per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori portuali, dall'altro altre innovazioni hanno dato origine a pericoli (...)». Organizzazione internazionale del lavoro, Sicurezza e salute nei porti. Codice di buone pratiche dell'ILO, Ginevra, 2005, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_112516.pdf, pag. 1.

40 Sentenze Commissione/Spagna, punto 50, e dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punto 77 e giurisprudenza citata).

41 Testo disponibile in https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_153185.pdf. V. altresì la Recomendación sobre el trabajo portuario, 1973 (n. 145), disponibile in https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312483:NO.

42 I dati possono essere consultati in https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312282.

43 Rodríguez-Piñero e Bravo-Ferrer, M., «Trabajo portuario y libertad de contratación de trabajadores», *Relaciones Laborales*, 2002, n. 1, pagg. 14 e 15, e Rodríguez Ramos, P., «El régimen jurídico de la relación laboral de los estibadores: pasado, presente y futuro», *Temas Laborales*, 2018, n. 142, pagg. da 103 a 108.

66. L'Unione non è parte della Convenzione n. 137 e la Corte non si è pronunciata in ordine all'incidenza di quest'ultima sul diritto dell'Unione nella sentenza Commissione/Spagna⁴⁴, sebbene il Regno di Spagna l'avesse invocata per giustificare il proprio regime nazionale di assunzione degli stivatori, in definitiva dichiarato incompatibile con l'articolo 49 TFUE. La situazione provvisoria della Convenzione n. 137 spiega perché, a differenza di altre convenzioni dell'OIL⁴⁵, il suo contenuto non sia stato neppure ripreso in accordi conclusi tra parti sociali a livello internazionale per essere successivamente trasposto in direttive dell'Unione.

67. Da quanto precede deduco che la limitazione all'assunzione degli stivatori, mediante il requisito del riconoscimento, potrebbe essere giustificata unicamente dal fine di tutelare la sicurezza portuale, ossia prevenire gli incidenti nelle aree portuali, tenuto conto del loro livello di rischio.

68. Quanto alla necessità di assicurare manodopera per lo svolgimento dei lavori portuali, qualora fosse ammessa come esigenza imperativa, non dovrebbe necessariamente tradursi in un sistema di contingente chiuso come quello in esame. Per soddisfare stabilmente tale esigenza si potrebbe ricorrere a centri portuali per l'impiego, ad agenzie interinali o ad altre formule che non presentino la rigidità del sistema in questione.

C. Proporzionalità della restrizione

69. Oltre ad essere giustificata da un'esigenza imperativa, una misura nazionale restrittiva del diritto di stabilimento è ammissibile solo se risulta conforme al principio di proporzionalità. Sotto tale profilo, il suo contenuto deve essere necessario per garantire il raggiungimento dell'obiettivo della sicurezza nei porti, in modo che non possa ottenersi lo stesso risultato con norme meno rigorose di pari efficacia⁴⁶.

70. Gli articoli 1 e 2 della legge del 1972 si limitano ad istituire il meccanismo del riconoscimento, quale strumento di controllo e di limitazione dell'assunzione degli stivatori. Essi non precisano tuttavia le modalità della sua attuazione.

71. A mio avviso, si potrebbe ammettere che entrambe le disposizioni, considerate isolatamente, rispondano al criterio di proporzionalità. Di per sé, il previo *riconoscimento* degli stivatori come condizione per la loro assunzione potrebbe essere adeguato per tutelare la sicurezza dei lavori portuali⁴⁷.

72. Tuttavia, tutto dipende dal modo in cui sono configurate le modalità di applicazione del riconoscimento. Sarebbero ammissibili quelle basate su criteri oggettivi, non discriminatori, noti in anticipo e che consentissero agli stivatori di altri Stati membri di dimostrare che soddisfano nel loro Stato di provenienza requisiti analoghi a quelli applicati ai lavoratori portuali nazionali⁴⁸.

⁴⁴ Punto 44.

⁴⁵ È il caso, ad esempio, della Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 dell'OIL, il cui contenuto è stato trasposto nel diritto dell'Unione con l'adozione della direttiva (UE) 2018/131 del Consiglio, del 23 gennaio 2018, recante attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF), volto a modificare la direttiva 2009/13/CE conformemente alle modifiche del 2014 alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006, approvate dalla Conferenza internazionale del lavoro l'11 giugno 2014 (GU 2018, L 22, pag. 28).

⁴⁶ Sentenza del 19 dicembre 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125), punto 47, e sentenza Commissione/Spagna, punto 53.

⁴⁷ Van Hooydonk, E., op. cit. alla nota 2, pag. 207, osserva quanto segue: «In sum, EU law allows Member States and social partners to choose between a free and open port labour market or an efficient and sustainable registration or pool system which is not affected by restrictive excesses, either in the law or in practice».

⁴⁸ V., per analogia, sentenze del 5 febbraio 2015, Commissione/Belgio (C-317/14, EU:C:2015:63), punti da 27 a 29, e del 6 giugno 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296), punti 44 e 45.

73. Il riconoscimento necessario per l'assunzione degli stivatori nei porti belgi potrebbe essere esteso a tutti gli stivatori che disponessero, nel loro paese di origine, di una previa formazione professionale equivalente⁴⁹ che si attenga, ad esempio, ai criteri indicati dall'OIL⁵⁰. Tale formazione sfocerebbe nell'ottenimento di un titolo di formazione professionale abilitante allo svolgimento dei lavori portuali⁵¹.

74. Nella sentenza Commissione/Spagna⁵², la Corte ha ritenuto che vi fossero opzioni meno restrittive della libertà di stabilimento rispetto a quelle imposte dalla normativa nazionale⁵³, tra le quali figurava l'obbligo di assumere prioritariamente lavoratori messi a disposizione da una determinata società per azioni.

75. La Corte ha quindi considerato meno restrittive le alternative suggerite dalla Commissione per tutelare la sicurezza dei lavoratori portuali, vale a dire: «(...) che le stesse imprese di stivaggio, potendo assumere liberamente lavoratori permanenti o temporanei, gestiscano gli uffici di collocamento che devono fornire loro la manodopera e organizzino la formazione di tali lavoratori, oppure la possibilità di creare una riserva di lavoratori gestita da imprese private, che fungano da agenzie interinali e mettano i lavoratori a disposizione delle imprese di stivaggio»⁵⁴.

76. Per garantire la sicurezza portuale, si potrebbe aggiungere a tali alternative che i lavoratori portuali, per essere riconosciuti idonei ai fini dell'assunzione, debbano disporre di un'adeguata formazione professionale, eventualmente attestata con certificati di idoneità professionale.

77. Al contrario, gli articoli 1 e 2 della legge del 1972 non supererebbero il test di proporzionalità qualora le loro modalità di attuazione si traducevano in un monopolio del riconoscimento degli stivatori, quale condizione per la loro assunzione, il cui controllo risiedesse nelle organizzazioni sindacali e nelle associazioni dei datori di lavoro delle zone portuali.

78. Ciò accadeva nel caso della normativa belga che, adottata in attuazione della legge del 1972, la Commissione ha ritenuto incompatibile con il diritto dell'Unione, avviando di conseguenza un procedimento per inadempimento⁵⁵. Tale normativa (in particolare il regio decreto del 5 luglio 2004) configurava un meccanismo di riconoscimento degli stivatori che non risultava conforme al principio di proporzionalità. In particolare, esso non era indispensabile per migliorare la sicurezza portuale, obiettivo che poteva essere raggiunto con misure meno restrittive del diritto di stabilimento.

49 Il livello di formazione richiesto ai lavoratori portuali differisce sostanzialmente da uno Stato membro all'altro, secondo lo studio di Turnbull, P., *Sistemas de formación y de cualificación en el sector portuario de la UE: Planteamiento del estado de la cuestión y perfil del punto de vista de la ETF*, ETF, Bruxelles, luglio 2009, <https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2018/08/Training-and-qualification-systems-in-the-EU-port-sector-ES.pdf>.

50 OIL, *Pautas sobre formación en el sector portuario. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*, Ginevra, 2012, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/normativeinstrument/wcms_214614.pdf.

51 Probabilmente non sarebbe necessario richiedere la medesima formazione agli stivatori in attività, per i quali sarebbe sufficiente una certificazione professionale che ne attestasse l'idoneità, sulla base dell'esperienza maturata.

52 Nel commentare le ripercussioni di tale sentenza su altri Stati membri, Van Hooydonk afferma quanto segue: «The Spanish dock ruling of the Court of Justice brings an end to the era of “old style” port work, in which the occupation of dock worker was regarded being something special, indeed mythologized, while the resulting organization of work in ports was often something of a bottleneck and gave workers in this category privileges compared to workers in similar sectors» in Van Hooydonk, E., «The Spanish Dock Labour Ruling (C-576/13): Mortal Blow for the Docker's Pools», *European Transport Law*, 2015, pag. 581.

53 Tali obblighi consistevano, da un lato, nell'aderire alla Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios (SAGEP) nonché, se del caso, partecipare al suo capitale e, dall'altro, nell'assumere prioritariamente lavoratori messi a disposizione da detta società, di cui un numero minimo su base permanente.

54 Sentenza Commissione/Spagna, punto 55. L'esecuzione di detta sentenza in Spagna è risultata complessa ed è stata necessaria una condanna pecuniaria (sentenza del 13 luglio 2017, Commissione/Spagna, C-388/16, non pubblicata, EU:C:2017:548) prima che fossero attuate le necessarie riforme legislative, concretizzatesi nel regio decreto-legge del 12 maggio 2017, n. 8, sostituito dal regio decreto-legge del 29 marzo 2019, n. 9. Sul regime giuridico istituito da quest'ultimo verte la causa C-462/19, pendente dinanzi alla Corte.

55 2014/2088, C(2014) 1874 (final).

79. Senza svolgere un'analisi esaustiva⁵⁶, mi limiterò ad evidenziare alcuni elementi di detto regime che limitavano in modo sproporzionato il diritto di stabilimento e violavano l'articolo 49 TFUE.

80. In primo luogo, si trattava di un modello chiuso di assunzione degli stivatori (*closed shop*) nel quale le organizzazioni sindacali detenevano una posizione privilegiata. Il riconoscimento degli stivatori ai fini dell'inserimento nel pool generale o in quello logistico era concesso da una commissione in ciascun porto, composta in ugual misura da rappresentanti dei sindacati e del raggruppamento locale di datori di lavoro.

81. A livello pratico⁵⁷, sembra che le organizzazioni sindacali controllassero interamente il meccanismo di riconoscimento di nuovi stivatori in ciascun porto, al punto che i candidati dovevano essere proposti dai sindacati o iscriversi ad essi nel caso in cui fossero presentati dall'associazione di datori di lavoro⁵⁸.

82. In secondo luogo, il corporativismo del modello era rafforzato dal monopolio che l'articolo 3 bis della legge del 1972 conferiva alle organizzazioni locali di datori di lavoro in materia di assunzione degli stivatori⁵⁹. In ogni porto esisteva un'unica organizzazione di datori di lavoro, alla quale doveva appartenere la maggioranza dei datori di lavoro e, di fatto, la partecipazione ad essa diveniva quasi obbligatoria.

83. In tal modo si impediva l'assunzione diretta dei lavoratori portuali da parte delle imprese che necessitavano dei loro servizi. Si instaurava un rapporto triangolare, in cui l'associazione locale di datori di lavoro garantiva l'applicazione delle norme sul lavoro vigenti nel relativo porto.

84. In terzo luogo, i contratti collettivi negoziati in ciascun porto tra i sindacati e il raggruppamento locale di imprenditori rafforzavano il sistema chiuso di assunzione. Il risultato di tale contrattazione collettiva erano i cosiddetti «codici», adottati in ciascun porto, che consolidavano il controllo sul meccanismo di assunzione degli stivatori. In tal modo veniva ostacolata la mobilità di questi ultimi anche tra i diversi porti belgi, in quanto il riconoscimento era ottenuto per lavorare in un unico porto.

85. In quarto luogo, i sindacati e le organizzazioni professionali monopolizzavano i corsi di formazione richiesti per i candidati stivatori. Tale formazione al lavoro portuale era impartita dalle medesime organizzazioni che controllavano le decisioni di riconoscimento⁶⁰.

86. Infine, il regio decreto del 12 gennaio 1973, nell'attuare la legge del 1972, imponeva una delimitazione materiale e geografica delle zone portuali che risultava sproporzionata.

56 V. Van Hooydonk, E., *Port Labour in the EU. Labour Market, Qualifications & Training Health & Safety*. Volume II – *The Member State Perspective. Annexes*, Bruxelles, 2014, pagg. da 8 a 135.

57 Engels, C., «The European Social Charter: Freedom of Association and Free Collective bargaining. European and Belgian Implementation», in R. Blanpain (ed.), *The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century*, Kluwer Law International, L'Aia, 2001, pag. 204, e Van Hooydonk, E., op. cit. alla nota 56 delle presenti conclusioni, pagg. da 57 a 59.

58 Le imprese ricorrenti hanno fornito il formulario ufficiale, emesso dal Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (ministero dell'impiego, del lavoro e dell'accordo sociale, Belgio), per richiedere il riconoscimento come stivatore. Tale formulario enuncia espressamente la necessità del timbro del sindacato del porto nel quale viene chiesto il riconoscimento e la firma del relativo rappresentante sindacale, oltre che di informazioni su eventuali legami di parentela del candidato con lavoratori portuali.

59 In applicazione dell'articolo 3 bis della legge del 1972 sono state istituite, mediante regi decreti, organizzazioni locali di datori di lavoro per i porti di Anversa, Zeebrugge, Gand, Ostenda, Bruxelles e Vilvoorde. Tuttavia, altri porti belgi con traffico marittimo, come quelli di Ruisbroek (sul canale marittimo Bruxelles-Schelda), Genk e Liegi sono rimasti al di fuori dall'ambito di applicazione della legge del 1972 e della relativa normativa di attuazione, sebbene anche in essi vengano svolte attività di carico e scarico di navi provenienti dal traffico marittimo.

60 Ad esempio, il centro di formazione del porto di Anversa, denominato Cepa/OCHA, in <http://www.ocha.be/>.

- Sotto il profilo materiale, esso qualificava come attività di lavoro portuale quelle svolte da tutti i lavoratori e dai loro datori di lavoro nelle zone portuali a titolo di attività principali o accessorie⁶¹, nonché altri servizi ausiliari correlati alle merci, come la marcatura o la pesatura. Molte di tali attività comportavano un rischio minore rispetto al carico e allo scarico di merci delle navi propriamente detti, il che rendeva più difficile che imprese di altri Stati membri potessero stabilirsi in porti belgi per prestare questo tipo di servizi.
- Sotto il profilo geografico, la delimitazione delle zone portuali era effettuata in modo molto ampio, includendo terreni annessi alle banchine con depositi e fabbriche e perfino zone residenziali⁶².

87. L'effetto restrittivo di tale ampia delimitazione, materiale e geografica, dei lavori portuali rafforzava l'effetto restrittivo della misura prevista agli articoli 1 e 2 della legge del 1972.

88. In sintesi, se si esaminano i due articoli suddetti nel loro più ampio contesto normativo (quello definito dal regio decreto del 5 luglio 2004 e dalle norme precedenti ad esso), così come descritto, il riconoscimento degli stivatori, in quanto strumento per controllare e limitare la loro assunzione, non potrebbe essere considerato compatibile con l'articolo 49 TFUE. Ciò in quanto un meccanismo chiuso di assunzione, controllato dai sindacati e dalle organizzazioni dei datori di lavoro di ciascun porto, comporta una limitazione sproporzionata della libertà di stabilimento di imprese provenienti da altri Stati membri.

89. Al contrario, come ho già indicato, sarebbero ammissibili modalità di riconoscimento fondate su criteri oggettivi, non discriminatori, noti in anticipo e che consentissero agli stivatori di altri Stati membri di dimostrare che soddisfano nel loro Stato di provenienza requisiti equivalenti a quelli degli stivatori nazionali.

D. Compatibilità con gli articoli 15 e 16 della Carta

90. Una restrizione ai sensi dell'articolo 49 TFUE incide, per derivazione, sulle libertà sancite dall'articolo 15, paragrafo 2 (libertà di stabilimento) e dall'articolo 16 (libertà d'impresa) della Carta. Entrambe le disposizioni fanno riferimento, in particolare, all'articolo 49 TFUE⁶³.

91. L'analisi della compatibilità della normativa belga che limita l'assunzione degli stivatori con gli articoli 15, paragrafo 2, e 16 della Carta coinciderebbe, pertanto, con quella che ho appena svolto in relazione all'articolo 49 TFUE.

VI. Seconda questione pregiudiziale nella causa C-471/19

92. In caso di risposta affermativa alla sua prima questione, il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale) chiede se possa mantenere gli effetti degli articoli 1 e 2 della legge del 1972, onde evitare l'incertezza giuridica e prevenire il malcontento sociale, in attesa che il legislatore belga adegui la propria normativa al diritto dell'Unione.

⁶¹ Fra tali attività rientra qualsiasi manipolazione di merci trasportate da imbarcazioni marittime o imbarcazioni di navigazione fluviale, da vagoni ferroviari o da autocarri, nonché i servizi accessori e attinenti a dette merci, indipendentemente dal fatto che dette attività vengano svolte sulle banchine, sulle vie di navigazione, sui moli o negli stabilimenti destinati all'importazione, all'esportazione ed al transito delle merci, nonché tutte le manipolazioni di merci trasportate da imbarcazioni marittime o da imbarcazioni di navigazione fluviale dirette o provenienti dalle banchine di stabilimenti industriali.

⁶² Van Hooydonk, E., op. cit. alla nota 56 delle presenti conclusioni, Bruxelles, 2014, pagg. da 18 a 22.

⁶³ V., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punto 22), e dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punti da 52 a 55).

93. Come ho già anticipato, gli articoli 1 e 2 della legge del 1972, di per sé, non determinano una restrizione contraria all'articolo 49 TFUE e agli articoli 15, paragrafo 2, e 16 della Carta. In tali circostanze, non occorrerebbe esaminare la seconda questione pregiudiziale.

94. La prospettiva cambia ove si tenga conto del corpus normativo costituito dalle menzionate disposizioni e dalle relative norme regolamentari di attuazione (il regio decreto del 5 luglio 2004), che ritengo incompatibile con il diritto dell'Unione. Orbene, tale complesso normativo non è più in vigore, in quanto lo Stato belga lo ha modificato, con il decreto del 10 luglio 2016, per dare seguito alle richieste della Commissione.

95. La questione potrebbe essere riformulata limitandola al mantenimento provvisorio degli effetti del complesso normativo costituito dagli articoli 1 e 2 della legge del 1972 e dalle relative modalità di applicazione previste dal regio decreto del 10 luglio 2016. Si dovrebbe quindi muovere dalla premessa che anche queste nuove modalità, come quelle del regio decreto del 2004, risultano contrarie all'articolo 49 TFUE, ciò che esaminerò nel prosieguo.

96. La Corte può, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, concedere una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione rispetto a norme di diritto interno con essa in contrasto⁶⁴.

97. Oltre al fatto che si tratta di una prerogativa esclusivamente sua, la Corte indica che autorizzerà i giudici nazionali a sospendere temporaneamente l'applicazione del principio del primato e a mantenere gli effetti della norma nazionale contraria al diritto dell'Unione in funzione delle circostanze del caso di specie. È necessario che concorrano un'esigenza imperativa di interesse generale idonea a giustificare tale sospensione e il rispetto di condizioni rigorose⁶⁵.

98. In varie sentenze è stata autorizzata la sospensione dell'effetto di disapplicazione inerente al principio del primato, mantenendo provvisoriamente l'efficacia di disposizioni nazionali contrarie a norme ambientali dell'Unione di natura procedurale (in concreto, norme che imponevano l'obbligo di effettuare valutazioni di impatto ambientale)⁶⁶.

99. Nella causa Winner Wetten⁶⁷ (relativa a norme tedesche sul monopolio di scommesse sportive), la violazione del diritto dell'Unione presentava, al contrario, carattere sostanziale. Tale fattore non ha impedito alla Corte di ammettere, implicitamente⁶⁸, la possibilità di sospendere gli effetti della sua sentenza, evocando l'analogia con la giurisprudenza relativa al mantenimento degli effetti di un atto dell'Unione annullato o dichiarato invalido (sebbene la tutela dell'ordine sociale e dei cittadini contro i rischi connessi al gioco d'azzardo non giustificasse il mantenimento temporaneo della normativa tedesca)⁶⁹.

64 Sentenza del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punto 33).

65 Sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), e del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punto 43).

66 Sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103); del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punto 43), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punti da 179 a 181).

67 Sentenza dell'8 settembre 2010 (C-409/06, EU:C:2010:503).

68 A tale possibilità si era opposto l'avvocato generale Bot nelle sue conclusioni del 26 gennaio 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:38, paragrafi da 96 a 99).

69 Il punto 67 della sentenza dell'8 settembre 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), afferma quanto segue: «(...) è (...) sufficiente rilevare che, anche a voler ritenere che considerazioni analoghe a quelle sottese a detta giurisprudenza, sviluppata riguardo agli atti dell'Unione, possano condurre, per analogia e a titolo eccezionale, a una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione direttamente applicabile rispetto al diritto nazionale in contrasto con detta norma, una siffatta sospensione, le cui condizioni potrebbero essere determinate solo dalla Corte, va senz'altro esclusa nel caso di specie, in considerazione dell'assenza di esigenze imperative di certezza del diritto tali da giustificarla». V., nello stesso senso, sentenza del 27 giugno 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropaxie e a. (C-597/17, EU:C:2019:544, punto 59).

100. Ritengo, al pari della Commissione, che neppure nel presente procedimento ricorrano motivi sufficienti per mantenere, in via provvisoria, l'efficacia del complesso normativo belga. Non lo giustificano né la presunta incertezza giuridica né l'eventuale malcontento sociale evocati dal giudice del rinvio.

101. Il governo belga richiama inoltre la giurisprudenza relativa alla limitazione nel tempo degli effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte su situazioni giuridiche passate.

102. Tale giurisprudenza (che il giudice del rinvio non menziona) non è applicabile nel caso di specie, in quanto non sussistono i due elementi essenziali da essa richiesti, vale a dire la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi inconvenienti⁷⁰.

103. L'invocazione della buona fede non può essere accolta in quanto la normativa belga sul lavoro portuale è stata oggetto di vigilanza e di un ricorso per inadempimento della Commissione, che quest'ultima ammette di avere ritirato per motivi politici⁷¹. Inoltre, dopo la sentenza Commissione/Spagna, la compatibilità di detta normativa con l'articolo 49 TFUE era più che dubbia.

104. Non sussisterebbe neppure il rischio di gravi inconvenienti: non presenta tale carattere il malcontento degli stivatori riconosciuti (nemmeno ove si traduca nella possibilità di scioperi, evocata dal governo belga) nei confronti delle modifiche necessarie per superare un sistema di assunzione chiuso che li avvantaggia, ma si pone in contrasto con il diritto dell'Unione.

VII. Causa C-407/19

A. Considerazioni generali sul nuovo quadro normativo, adottato con il regio decreto del 10 luglio 2016, alla luce degli articoli 49 TFUE e 45 TFUE

105. Con le sue sette questioni pregiudiziali, il Raad van State (Consiglio di Stato) chiede alla Corte di interpretare se, inter alia, gli articoli 45 TFUE e 49 TFUE⁷² siano compatibili con vari elementi della normativa di attuazione della legge del 1972, introdotta dal regio decreto del 10 luglio 2016.

106. Come ho già indicato, il 28 marzo 2014 la Commissione ha avviato un procedimento per inadempimento nei confronti del Belgio in quanto, a suo avviso, il regime nazionale di organizzazione del lavoro portuale era contrario, sotto alcuni profili fondamentali, al diritto dell'Unione, in particolare alla libertà di stabilimento.

107. Secondo il giudice del rinvio, dopo la lettera di diffida inviata dalla Commissione non sono stati modificati né la legge del 1972 né i suoi principi fondamentali. Lo Stato belga, tuttavia, ha adottato il regio decreto del 10 luglio 2016 per rispondere alle obiezioni della Commissione e quest'ultima ha deciso, per motivi politici⁷³, di interrompere il procedimento in data 17 maggio 2017.

70 V. sentenze del 27 febbraio 2014, *Transportes Jordi Besora* (C-82/12, EU:C:2014:108, punto 41); del 19 aprile 2018, *Oftalma Hospital* (C-65/17, EU:C:2018:263, punto 57); del 10 luglio 2019, *WESTbahn Management* (C-210/18, EU:C:2019:586, punto 45), e del 3 ottobre 2019, *Schuch-Ghannadan* (C-274/18, EU:C:2019:828, punti da 60 a 62). «[L]a Corte ha fatto ricorso a tale soluzione soltanto in circostanze ben precise, in particolare quando vi era un rischio di gravi ripercussioni economiche dovute, segnatamente, all'elevato numero di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base della normativa ritenuta validamente vigente e quando risultava che i singoli e le autorità nazionali erano stati indotti ad adottare un comportamento non conforme al diritto dell'Unione in ragione di una oggettiva e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni di diritto dell'Unione, incertezza alla quale avevano eventualmente contribuito gli stessi comportamenti tenuti da altri Stati membri o dalla Commissione» (sentenze del 10 luglio 2019, C-210/18, *WESTbahn Management*, EU:C:2019:586, punto 46, e del 14 marzo 2019, *Skanska Industrial Solutions e a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punto 57).

71 Osservazioni scritte della Commissione, punto 12.

72 V. paragrafi da 34 a 39 delle presenti conclusioni.

73 Paragrafo 103 e nota 71 delle presenti conclusioni.

108. Gli elementi principali del nuovo sistema di assunzione degli stivatori⁷⁴ sono i seguenti.

- Permane il requisito del riconoscimento per tutti i lavoratori portuali, non assegnati ad attività logistiche, da parte di una commissione amministrativa, istituita in seno alla sottocommissione competente per ciascuna zona portuale belga. Tale commissione è composta pariteticamente da rappresentanti delle associazioni di datori di lavoro locali riconosciute e rappresentanti dei sindacati del porto in questione.
- Per l'assunzione di nuovi lavoratori portuali assegnati ad attività logistiche è abolito il requisito dell'inserimento nel pool ed è posta come condizione la necessità di disporre di un certificato di sicurezza. I lavoratori logistici del precedente pool continuano ad essere lavoratori riconosciuti.
- Per i lavoratori portuali che non svolgono compiti logistici sono mantenuti il pool generale e il requisito del riconoscimento. Quest'ultimo può essere chiesto ai fini dell'inserimento nel pool o dell'assunzione diretta da parte dei datori di lavoro al di fuori di esso⁷⁵.
- Sono disciplinate le condizioni per ottenere il riconoscimento, compresi i requisiti di formazione e qualifica, nonché il requisito del superamento di test medici e psicologici.
- La commissione amministrativa paritetica ammette nuovi lavoratori nel pool in funzione delle esigenze di manodopera. I lavoratori del pool rimangono nel medesimo come lavoratori riconosciuti.

109. Siffatto metodo di assunzione dei lavoratori portuali continua a limitare la libertà di stabilimento sancita all'articolo 49 TFUE. Le considerazioni che ho svolto nell'analisi della prima questione pregiudiziale nella causa C-471/19 sono pienamente applicabili a tale metodo.

110. Ancorché esposti in un contesto diverso, i ragionamenti della Corte nella sentenza AGET Iraklis⁷⁶ (sull'intervento pubblico in relazione ai licenziamenti collettivi delle imprese del settore portuale) possono essere trasposti, mutatis mutandis, alle misure del regio decreto del 10 luglio 2016.

111. Anche tali misure costituiscono «una rilevante ingerenza in talune libertà di cui godono, in generale, gli operatori economici (...) di contrattare con i lavoratori per poter svolgere le loro attività o ancora per la libertà di porre fine, per ragioni che sono loro proprie, all'attività del loro stabilimento»⁷⁷.

112. A dette misure sono parimenti applicabili i termini della sentenza Commissione/Spagna, in quanto si tratta di misure che «(...) impongono alle imprese di stivaggio straniere un adattamento che può comportare conseguenze finanziarie e perturbazioni al loro funzionamento tali da dissuadere le imprese di altri Stati membri dallo stabilirsi nei porti (...)»⁷⁸.

113. Alcuni elementi di tale regime normativo possono inoltre ostacolare la libertà di circolazione dei lavoratori portuali di altri Stati membri che intendano essere assunti nei porti belgi e violano pertanto l'articolo 45 TFUE. La giurisprudenza relativa a detta libertà coincide nel modo di affrontare la compatibilità delle misure nazionali restrittive con quella utilizzata per la libertà di stabilimento.

74 Sull'evoluzione dell'organizzazione del lavoro degli stivatori nei porti europei, rinvio ai lavori di Notteboom, T.E., «The impact of changing market requirements on dock labour employment systems in Northwest European seaports», *International Journal Shipping and Transport Logistics*, 2018, n. 4, pagg. da 429 a 454, e Verhoeven, P., «Dock Labor Schemes in the Context of EU Law and Policy», *European Research Studies*, 2011, n. 2, pagg. da 149 a 167.

75 Nel sistema transitorio (fino al 1° luglio 2020), il riconoscimento del lavoratore esterno al pool è concesso per la durata del contratto di lavoro e deve essere richiesto ex novo per ogni contratto successivo.

76 Sentenza del 21 dicembre 2016 (C-201/15, EU:C:2016:972).

77 Ibidem, punto 55.

78 Sentenza Commissione/Spagna, punto 37.

114. Secondo la Corte, l'insieme delle disposizioni del TFUE relative alla libera circolazione delle persone mira ad agevolare, per i cittadini degli Stati membri, l'esercizio di attività lavorative di qualsiasi tipo nel territorio dell'Unione. Tali disposizioni ostano ai provvedimenti che possano sfavorire questi cittadini, quando essi intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro⁷⁹.

115. Pertanto, norme che impediscano ad un lavoratore 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 ostacoli frapposti a tale libertà anche se si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati⁸⁰.

116. Il principio della parità di trattamento, di cui all'articolo 45 TFUE, vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, mediante l'applicazione di altri criteri distintivi, conduca di fatto allo stesso risultato. A meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata allo scopo perseguito, una normativa di diritto nazionale, anche se indistintamente applicabile per quanto riguarda la nazionalità, deve essere considerata indirettamente discriminatoria laddove, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui lavoratori migranti che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare nei confronti dei primi⁸¹.

117. Le misure individuate dal giudice del rinvio nelle sue sette questioni (ad eccezione di quella menzionata nella quinta), benché non direttamente discriminatorie in base alla cittadinanza, possono ostacolare o rendere meno allettante l'esercizio della libertà di circolazione intracomunitaria dei lavoratori portuali di altri paesi.

118. Le esigenze imperative di interesse generale fatte valere dallo Stato belga per giustificare tali misure, che derogano al regime generale del lavoro applicato in detto paese, sono la sicurezza portuale e la tutela dei diritti dei lavoratori portuali⁸².

119. Come ho già rilevato, i due interessi suddetti sono stati ammessi dalla giurisprudenza della Corte come esigenze imperative, ma occorre accertare se il regime del regio decreto del 10 luglio 2016 sia conforme al principio di proporzionalità, vale a dire se esso risulti necessario per il soddisfacimento di tali motivi di interesse generale e se non esistano alternative meno restrittive per conseguirlo.

120. Procederò all'analisi di ciascuna delle misure segnalate dal Raad van State (Consiglio di Stato) alla luce delle indicazioni da esso stesso fornite. Ove tali indicazioni siano insufficienti, mi limiterò ad esporre i criteri minimi affinché il giudizio di proporzionalità possa essere svolto da detto giudice, il quale può disporre di tutte le informazioni necessarie per pronunciarsi esaustivamente.

79 Sentenze del 23 gennaio 2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, punto 22), e del 7 marzo 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, punto 21 e giurisprudenza citata).

80 Sentenze del 23 gennaio 2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, punto 23), del 16 febbraio 2006, Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106, punto 18), e del 16 febbraio 2006, Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107, punto 15).

81 Sentenze del 23 gennaio 2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, punto 24), del 7 marzo 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, punti da 29 a 31), e del 5 dicembre 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, punti 25 e 26).

82 Secondo giurisprudenza costante, motivi di natura puramente economica, connessi alla promozione dell'economia nazionale o al buon funzionamento di quest'ultima, non possono servire come giustificazione di un ostacolo a una delle libertà fondamentali garantite dai Trattati (v. sentenze del 2 febbraio 2019, Associação Peço a Palavra e a., C-563/17, EU:C:2019:144, punto 70, e del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 72).

B. Riconoscimento degli stivatori mediante decisione di una commissione amministrativa paritetica (prima questione pregiudiziale)

121. A tenore dell'articolo 1 del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dal regio decreto del 10 luglio 2016, in ciascuna zona portuale i lavoratori portuali sono riconosciuti da una commissione amministrativa composta in ugual misura da rappresentanti dell'organizzazione di datori di lavoro e dei sindacati di tale zona.

122. Le caratteristiche principali del funzionamento di dette commissioni sono le seguenti.

- Le domande di riconoscimento sono presentate per iscritto mediante un formulario in cui è specificato se esse riguardino un impiego nel pool o al di fuori di esso.
- I lavoratori portuali sono riconosciuti o meno nel pool tenendo conto della «necessità di manodopera». Detto riconoscimento è accordato a tempo determinato o indeterminato e le modalità di durata sono stabilite mediante contratto collettivo.

123. Le imprese ricorrenti sostengono che tale sistema comprende vari elementi incompatibili con il diritto dell'Unione, per quanto riguarda il riconoscimento dei lavoratori portuali che non svolgono attività logistiche, vale a dire:

- la composizione della commissione amministrativa consente alle associazioni di datori di lavoro locali riconosciute e ai sindacati stabiliti nel porto di controllare completamente l'accesso all'attività di stivatore («closed shop») e può dare luogo a una compartimentazione artificiale del mercato del lavoro portuale da parte degli operatori monopolistici;
- viene utilizzato un criterio economico (le esigenze di manodopera) per aprire, o meno, il pool a nuovi lavoratori;
- la procedura è priva delle elementari garanzie procedurali, in quanto non è previsto un termine entro il quale la commissione amministrativa debba adottare una decisione, essa deve pronunciarsi all'unanimità e i mezzi di ricorso contro le sue decisioni o omissioni sono inesistenti o insufficienti.

124. La commissione amministrativa che accorda, in ciascun porto, il riconoscimento degli stivatori, sia dentro che fuori dal pool, rilascia in realtà un'autorizzazione all'esercizio di un'attività economica, quella di lavoratore portuale.

125. L'articolo 49 TFUE non richiede garanzie specifiche relativamente all'istituzione e al funzionamento di una commissione che adotta decisioni per l'esercizio di un'attività professionale. Tuttavia, poiché tale autorizzazione costituisce, di per sé, una restrizione alla libertà di stabilimento, il principio di proporzionalità è rispettato solo se il potere discrezionale della commissione risponde a criteri trasparenti e obiettivi, onde evitare che essa eserciti le sue funzioni in maniera arbitraria⁸³.

⁸³ Sentenza del 19 luglio 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505), punto 42: «un regime di autorizzazione (...) deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, così da circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità, di modo che non se ne abusino».

126. Una commissione che rilascia autorizzazioni (riconoscimenti) di tal genere deve inoltre preservare la propria imparzialità, che può essere messa in dubbio qualora ad essa partecipino, con voto dirimente, operatori del mercato interessato o loro rappresentanti⁸⁴. L'indipendenza di detta commissione rispetto ai menzionati operatori costituisce una garanzia contro i conflitti di interessi al momento di adottare le decisioni⁸⁵.

127. Come appena esposto, la composizione e il funzionamento delle commissioni amministrative che decidono sulle domande di riconoscimento dei lavoratori portuali sono controllati dagli operatori già presenti nei porti, rappresentati dai sindacati dei lavoratori e dall'associazione locale di datori di lavoro.

128. Data tale composizione, è poco verosimile che i suoi membri non incorrano in conflitti di interessi e possano deliberare in modo obiettivo, imparziale e non arbitrario sulle domande di riconoscimento dei nuovi stivatori.

129. Sebbene la valutazione finale spetti al giudice del rinvio, il quale dispone di tutte le informazioni, sembra difficile che l'azione di questo tipo di commissioni paritetiche, allorché deliberano sul riconoscimento degli stivatori, possa essere conforme al principio di proporzionalità.

130. Anche altri elementi del regime delle commissioni amministrative confermano tale avviso.

131. Il requisito dell'unanimità per l'adozione delle decisioni⁸⁶ rafforza il controllo degli operatori già presenti nei porti, segnatamente dei sindacati, in quanto conferisce loro un diritto di veto sull'ammissione di nuovi stivatori. Secondo le società ricorrenti, tale diritto di veto si estende alla revoca del riconoscimento, il che comporta per gli stivatori iscritti ai sindacati, che sono in pratica la totalità, un lavoro praticamente a vita.

132. Tale avviso trova conferma nel fatto che il criterio utilizzato per determinare l'apertura del pool a nuovi lavoratori è di natura puramente economica: le esigenze di manodopera. Tale fattore, come esporrò nel prosieguo, non può essere ammesso come esigenza imperativa di interesse generale atta a giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento.

133. Il governo belga afferma, tuttavia, che le commissioni amministrative devono applicare il criterio della necessità di manodopera affinché il sistema del pool sia economicamente sostenibile e aggiunge che le imprese dispongono, a partire dal regio decreto del 10 luglio 2016, della possibilità di assumere lavoratori riconosciuti al di fuori del pool.

134. Ritengo invece che:

- la sostenibilità del sistema del pool per motivi economici non sia un motivo idoneo a giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi⁸⁷;

⁸⁴ Sentenza del 15 gennaio 2002, Commissione/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punto 39). V., per analogia, sentenza del 26 settembre 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591), punto 53: «le competenti autorità possono autorizzare l'apertura di un esercizio supplementare di ottica solo dopo aver ottenuto il parere obbligatorio di una commissione della camera di commercio, la quale (...) è composta di rappresentanti degli ottici presenti sul mercato, vale a dire dei concorrenti diretti degli ottici che aspirano a stabilirsi».

⁸⁵ V., per analogia, nell'ambito della libera circolazione delle merci, sentenza del 19 marzo 1991, Francia/Commissione (C-202/88, EU:C:1991:120, punto 52).

⁸⁶ L'articolo 1, paragrafo 1, del regio decreto del 2004 rinvia al regio decreto del 6 novembre 1969, che stabilisce le modalità generali di funzionamento delle commissioni e delle sottocommissioni paritetiche. La regola dell'unanimità discende dall'articolo 47, ultimo comma, della legge del 5 dicembre 1968, sui contratti collettivi di lavoro e le commissioni paritetiche.

⁸⁷ Sentenza del 7 marzo 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, punti 33 e 34).

- la concessione del riconoscimento in funzione della necessità di manodopera possa mirare, principalmente, a proteggere chi è già stato inserito nel pool e a mantenerne i vantaggi rispetto ai nuovi lavoratori portuali che aspirano a far parte di esso;
- quanto alla possibilità di assumere lavoratori riconosciuti, ma non inseriti nel pool, essa è disciplinata in modo estremamente restrittivo: il riconoscimento è valido solo per la durata del contratto e il lavoratore deve ottenere un nuovo riconoscimento per ogni nuovo contratto. Poiché il lavoro portuale è molto fluttuante, le imprese sono solite ricorrere con frequenza ai contratti di breve durata, per i quali l'utilizzo degli stivatori del pool è quasi l'unica alternativa.

135. Un ultimo fattore che induce a rilevare l'assenza di proporzionalità del regime delle commissioni amministrative è quello relativo alla loro procedura e ai mezzi di ricorso contro le loro decisioni o omissioni. L'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo è richiesta dall'articolo 47 della Carta ed è rilevante per stabilire se una restrizione alla libertà di stabilimento superi il test di proporzionalità⁸⁸.

136. Secondo il giudice del rinvio, non è prevista una data limite entro la quale tali commissioni debbano deliberare sulle domande. Esse decidono secondo una procedura senza termini prefissati, senza specifiche garanzie procedurali e senza un obbligo chiaro di motivazione⁸⁹, il che determina una notevole incertezza per i richiedenti⁹⁰.

137. Inoltre, contro le loro decisioni sul riconoscimento può essere proposto unicamente un ricorso dinanzi al tribunal du travail (Tribunale del lavoro)⁹¹. Spetta al Raad van State (Consiglio di Stato) verificare se, tenuto conto del diritto nazionale nel suo complesso, tali decisioni possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo.

138. Il complesso di questi elementi di giudizio mi induce a sostenere una risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale.

C. Requisiti medici, psicologici e di formazione per il riconoscimento degli stivatori (seconda questione pregiudiziale)

139. L'articolo 4, paragrafo 1, punti 2, 3, 6 e 8, del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato o, rispettivamente, introdotto dal regio decreto del 10 luglio 2016, richiede, ai fini del riconoscimento come lavoratore portuale, che il lavoratore:

- sia dichiarato idoneo dal punto di vista medico ad opera del servizio esterno per la prevenzione e la protezione sul lavoro a cui aderisce l'organizzazione di datori di lavoro indicata come mandatario;
- abbia superato i test psicotecnici condotti dall'organo a tal fine designato dall'organizzazione di datori di lavoro riconosciuta;
- abbia seguito lezioni preparatorie per la sicurezza sul lavoro e per l'acquisizione di competenza professionale e abbia superato il test finale, e

⁸⁸ Sentenza dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 81).

⁸⁹ La sentenza del 19 luglio 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505), dichiara al punto 43 che, «[p]er consentire il controllo sull'imparzialità dei procedimenti di autorizzazione è (...) necessario che le competenti autorità fondino le proprie decisioni su un iter logico accessibile al pubblico, che indichi, in modo preciso, i motivi in virtù dei quali l'autorizzazione è stata eventualmente rifiutata».

⁹⁰ Secondo la Commissione, dalle statistiche di cui essa dispone emerge che non è stata adottata una decisione per il 52% delle domande di riconoscimento nel pool nel periodo 2014-2019 e per il 43% delle domande di riconoscimento al di fuori del pool nel periodo 2016-2019. Il governo belga, nella sua risposta ai quesiti della Corte, ha contestato tali dati e ha fornito alcune spiegazioni per i ritardi amministrativi nel trattamento delle domande.

⁹¹ Decisione di rinvio, punto 40.

– disponga di un contratto di lavoro, se si tratta di un lavoratore portuale non inserito nel pool⁹².

140. Il Raad van State (Consiglio di Stato) chiede se tali requisiti siano giustificati dall'obiettivo di tutelare la sicurezza portuale. Concordo con la Commissione sul fatto che i requisiti relativi all'idoneità medica, al superamento di test psicologici e alla previa formazione professionale sono idonei, in linea di principio, a garantire la sicurezza portuale.

141. Tuttavia, per essere considerati compatibili con l'articolo 49 TFUE, detti requisiti devono essere valutati in termini di trasparenza, obiettività e imparzialità. A tale proposito, le imprese ricorrenti sottolineano che il regio decreto del 10 luglio 2016 conferisce all'organizzazione di datori di lavoro riconosciuta (e ai sindacati), conformemente all'articolo 3 bis della legge del 1972, il controllo sul servizio esterno di prevenzione e protezione sul lavoro, il quale deve certificare l'idoneità medica dei candidati, nonché sull'organismo incaricato di svolgere i test psicotecnici.

142. Spetta al giudice del rinvio, che dispone di tutti gli elementi di valutazione, stabilire se il controllo delle organizzazioni di datori di lavoro riconosciute e dei sindacati sugli organismi che rilasciano i certificati di idoneità medica e svolgono i test psicotecnici si traduca, o meno, in una mancanza di obiettività e di trasparenza⁹³.

143. Ai fini di tale valutazione può essere pertinente considerare che, in un mercato del lavoro non controllato, i candidati al riconoscimento potrebbero rivolgersi a qualsiasi impresa autorizzata ad effettuare le certificazioni mediche e i test psicotecnici.

144. Quanto alla formazione professionale, in quanto condizione per ottenere il riconoscimento, ho già indicato che essa è idonea a garantire la sicurezza portuale.

145. Tuttavia, il giudice del rinvio deve verificare se, come sostengono le imprese ricorrenti, anche la formazione professionale richiesta ai candidati stivatori per ottenere il riconoscimento sia controllata dalle organizzazioni di datori di lavoro e dai sindacati delle zone portuali, nel qual caso non sarebbe accessibile ad ogni potenziale lavoratore in condizioni oggettive di parità. Se così fosse, essa potrebbe incorrere negli stessi rischi (assenza di imparzialità e conflitti di interessi) ai quali ho fatto riferimento nella mia proposta di risposta alla prima questione pregiudiziale.

146. L'articolo 4, paragrafo 1, punto 6, del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dal regio decreto del 2016, subordina l'esercizio dell'attività professionale di lavoratore portuale al possesso di determinate competenze professionali. Sembra quindi che gli stivatori belgi siano parte di una «professione regolamentata» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 e della relativa normativa nazionale di attuazione⁹⁴. Il Belgio dovrebbe riconoscere le competenze dei lavoratori portuali acquisite in altri Stati membri nei quali essi hanno esercitato detta attività professionale conformemente alle procedure ed entro gli specifici limiti stabiliti da detta direttiva⁹⁵.

92 Esaminerò il requisito del contratto di lavoro per il riconoscimento del lavoratore portuale al di fuori del pool in relazione alla terza e alla quarta questione pregiudiziale.

93 V., per analogia, sentenza del 17 dicembre 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils (C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, punti da 34 a 37), che fa riferimento all'obbligo di trasparenza, imposto dalla libertà di prestazione dei servizi, riguardo alla decisione di incaricare un organismo unico della gestione di un regime di previdenza complementare obbligatoria per un periodo determinato. Il rispetto di tale obbligo di trasparenza richiede che gli operatori potenzialmente interessati, diversi da quello che è stato designato, abbiano previamente avuto l'occasione di far conoscere il loro interesse a fornire una tale gestione e che la designazione dell'operatore incaricato della gestione di detto regime complementare sia avvenuta in totale imparzialità.

94 Le imprese ricorrenti affermano che non è stato applicato in alcun caso il riconoscimento reciproco agli stivatori di altri Stati membri.

95 In particolare, il titolo III, capi I e II, nonché gli articoli 50, 51 e 53 della direttiva 2005/36.

147. L'articolo 4, paragrafo 3, del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dal regio decreto del 10 luglio 2016, prevede che i lavoratori portuali di altri Stati membri che soddisfano requisiti equivalenti nel loro paese d'origine non sono assoggettati ai requisiti cui la normativa belga subordina il riconoscimento.

148. La mancanza di informazioni (sia nella decisione di rinvio che nelle osservazioni e risposte del governo belga) rende difficile stabilire se tale procedura di valutazione dell'equivalenza della competenza professionale degli stivatori di altri Stati membri sia conforme al diritto dell'Unione. Secondo la Commissione, il governo belga non le ha notificato la professione di lavoratore portuale affinché fosse inclusa nella banca dati (della stessa Commissione) relativa alle professioni regolamentate, ai sensi della direttiva 2005/36.

149. Il giudice del rinvio, dopo avere chiarito tali aspetti, deve tenere conto del fatto che il riconoscimento dei lavoratori portuali di altri Stati membri dovrà, in ogni caso, essere valido per tutte le zone portuali belghe e senza necessità di rinnovo per ogni nuovo contratto di lavoro.

D. Riconoscimento degli stivatori non inseriti nel pool (questioni pregiudiziali terza e quarta)

150. L'articolo 2, paragrafo 3, del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dal regio decreto del 10 luglio 2016, stabilisce che il riconoscimento dei lavoratori portuali al di fuori del pool è limitato alla durata del loro contratto di lavoro.

151. Una disposizione di questa natura comporta una grave limitazione all'assunzione di lavoratori portuali e ha effetti dissuasivi. Chi aspira ad essere riconosciuto come lavoratore al di fuori del pool deve farne richiesta ogni volta che concluda un contratto con la medesima o con un'altra impresa. Così configurata, la misura costituisce una restrizione significativa sia della libertà di stabilimento che della libertà di circolazione dei lavoratori.

152. Nelle attività di lavoro portuale sono prevalenti i lavori di breve durata, sicché l'obbligo di rinnovare, ogni volta, il riconoscimento per ogni nuovo contratto implica inevitabilmente che i lavoratori preferiscano chiedere di essere inseriti nel pool. In tal modo viene garantita la continuità del sistema chiuso di assunzione (*closed shop*) sotto il controllo dei sindacati e dell'associazione di datori di lavoro riconosciuta, rendendo difficile, nel contempo, lo stabilimento di nuove imprese di altri Stati membri nelle zone portuali belghe⁹⁶.

153. Il governo belga ha indicato nelle sue osservazioni che il riconoscimento di lavoratori al di fuori del pool che dispongono di un precedente riconoscimento avviene rapidamente e che esso sta istituendo una banca dati elettronica (denominata «Portunus») per accelerare tale processo ed evitare ritardi⁹⁷.

154. Ad ogni modo, continua a sembrarmi sproporzionato subordinare la concessione del riconoscimento alla durata del contratto di lavoro solo per i lavoratori esterni al pool e non per quelli che ne fanno parte. La necessità di verificare che i primi continuino a soddisfare le condizioni di riconoscimento (argomento dedotto dal governo belga) si potrebbe estendere anche ai lavoratori del pool, i quali, allo stesso modo, potrebbero avere perso l'idoneità medica o psicologica a svolgere i loro compiti.

⁹⁶ Secondo le statistiche della Commissione, nel periodo 2016-2019 sono state presentate solo 28 domande di riconoscimento al di fuori del pool, a fronte di 3 901 domande di riconoscimento per farne parte.

⁹⁷ L'articolo 5 del regio decreto del 26 giugno 2020, recante modifica del regio decreto del 5 luglio 2004, prevede la creazione di tale applicazione così denominata. Come ho già indicato, tale norma è entrata in vigore il 1° luglio 2020 e non risulta pertanto applicabile *ratione temporis* alle presenti cause.

155. Mi sembra sproporzionato anche il regime transitorio di cui all'articolo 13/1 del regio decreto del 5 luglio 2016, nella versione modificata dal regio decreto del 10 luglio 2016, che si applica per il riconoscimento di stivatori esterni al pool che abbiano stipulato contratti di lavoro con delle imprese.

156. Conformemente a tali norme transitorie, i contratti di lavoro devono essere conclusi, inizialmente, a tempo indeterminato, dal 1° luglio 2017 per almeno due anni, dal 1° luglio 2018 per almeno un anno, dal 1° luglio 2019 per almeno sei mesi e dal 1° luglio 2020 con una durata liberamente determinabile.

157. Poiché nelle attività portuali sono prevalenti i lavori di breve durata, tale regime transitorio assicurava quasi completamente l'assunzione di stivatori del pool e rendeva difficile l'assunzione diretta dei lavoratori portuali.

158. Il governo belga e la Commissione ritengono che l'obiettivo di tali norme transitorie sia facilitare la progressiva apertura del sistema di assunzione chiuso, al fine di garantirne la sostenibilità economica. Tuttavia, come ho già rilevato, il mantenimento della sostenibilità economica del sistema di assunzione attraverso il pool non può essere ammesso come esigenza imperativa di interesse generale.

159. Cionondimeno, è vero che un sistema transitorio potrebbe, in teoria, proteggere le vantaggiose condizioni sociali ed economiche degli stivatori del pool, evitando al contempo che la loro abolizione immediata determini un grave rischio di squilibrio della previdenza sociale⁹⁸. Tuttavia, il governo belga non ha utilizzato tale argomento e non è verosimile che l'abolizione immediata del regime controverso avrebbe un'incidenza significativa sul finanziamento del sistema di previdenza sociale belga.

E. Riconoscimento automatico come lavoratori inseriti nel pool dei lavoratori del contingente generale della normativa precedente (quinta questione pregiudiziale)

160. Ai sensi dell'articolo 15/1 del regio decreto del 5 luglio 2004, introdotto dal regio decreto del 10 luglio 2016, «[i] lavoratori portuali riconosciuti ai sensi [della normativa precedente] sono riconosciuti di diritto come lavoratori portuali inseriti nel pool (...)».

161. Le imprese ricorrenti considerano che siffatto riconoscimento automatico rende più difficile l'assunzione diretta (con un contratto di lavoro a tempo indeterminato) dei lavoratori portuali. Aggiungono che, in tal modo, si impedisce ai datori di lavoro di vincolare, ingaggiandoli, lavoratori qualificati, di stipulare direttamente con essi un contratto a tempo indeterminato e di offrire loro sicurezza di impiego ai sensi delle norme di diritto del lavoro comune.

162. Concordo tuttavia con la Commissione sul fatto che il riconoscimento automatico degli ex lavoratori del contingente generale come lavoratori del pool tutela i loro diritti senza provocare, al contempo, una restrizione sproporzionata della libertà di stabilimento e della libertà di circolazione dei lavoratori.

163. Come rilevato dal governo belga, tale meccanismo automatico esenta gli stivatori in attività dall'obbligo di chiedere il riconoscimento in applicazione del regio decreto del 10 luglio 2016.

164. La misura è conforme alla logica, in quanto tali lavoratori dispongono già di un'esperienza nei lavori portuali che ne dimostra l'idoneità a svolgerli con la cognizione e la sicurezza necessarie. Inoltre, essa non impedisce che le imprese possano assumere detti lavoratori direttamente, anche se, in pratica, le condizioni di lavoro del pool sono più vantaggiose e tale ipotesi non sarà frequente.

⁹⁸ V. sentenza del 28 aprile 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, punto 41).

F. Limitazione della mobilità degli stivatori riconosciuti come conseguenza dei contratti collettivi (sesta questione pregiudiziale)

165. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dal regio decreto del 10 luglio 2016:

- il riconoscimento di un lavoratore portuale è valido in tutte le zone portuali;
- «[l]e condizioni e le modalità secondo le quali un lavoratore portuale può lavorare in una zona portuale diversa da quella in cui è riconosciuto sono stabilite mediante contratto collettivo»;
- «[l]'organizzazione di datori di lavoro indicata come mandatario ai sensi dell'articolo 3 bis della [legge del 1972] continua ad essere mandatario nel caso in cui il lavoratore portuale lavori al di fuori della zona portuale nella quale è stato riconosciuto»⁹⁹.

166. Il giudice del rinvio ritiene che l'introduzione mediante contratto collettivo delle condizioni di mobilità degli stivatori possa limitare la loro mobilità tra le zone portuali belghe, in violazione degli articoli 45 TFUE e 49 TFUE, poiché il legislatore non ha stabilito i requisiti né le modalità per attuarla.

167. Gli articoli 45 TFUE e 49 TFUE non si applicano solo agli atti dei pubblici poteri, ma anche ai contratti collettivi¹⁰⁰. Sebbene, in linea di principio, tali disposizioni non ostino a che il legislatore rimandi ai contratti collettivi la disciplina della mobilità degli stivatori riconosciuti, tale rimando deve essere ritenuto valido a condizione che detti contratti non siano utilizzati in modo corporativo per frapporre ostacoli alla libertà di circolazione dei lavoratori e alla libertà di stabilimento¹⁰¹.

168. Le imprese ricorrenti menzionano l'esistenza di un contratto collettivo che vieta totalmente la mobilità degli stivatori riconosciuti tra i porti belgi. Il governo belga indica che tale contratto permette una certa mobilità, ma che il trasferimento di lavoratori tra pool diversi risulta complesso, essendo subordinato alla circostanza che vi sia necessità di manodopera nel pool ricevente. Deduce inoltre che il lavoratore riconosciuto inserito in un pool non potrebbe lavorare in un'altra zona portuale, ma i lavoratori riconosciuti in una zona portuale al di fuori del pool potrebbero invece essere assunti in un'altra zona portuale, parimenti al di fuori del pool.

169. In mancanza di ulteriori informazioni, spetta al giudice del rinvio esaminare se i contratti collettivi dei porti belgi limitino o meno la mobilità dei lavoratori tra un pool e l'altro. Nell'ambito di tale esame non si potrà ignorare che una contrattazione collettiva effettuata in ciascun porto tra i sindacati e l'associazione di imprese riconosciuta può essere sfruttata per mantenere restrizioni alle libertà del mercato interno e proteggere i vantaggi degli autori dei contratti collettivi, ove questi ultimi incidano sull'accesso all'attività di lavoro portuale e sull'assunzione degli stivatori.

⁹⁹ Come ho già indicato, sembra che tale disposizione si applichi solo ai porti di Anversa, Gand, Ostenda, Zeebrugge, Bruxelles e Vilvoorde, ma non ad altri porti belgi quali Genk o Liegi.

¹⁰⁰ Sentenza dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punti 33, 34 e da 50 a 58).

¹⁰¹ V. Van Hooydonk, E., op. cit. alla nota 2 delle presenti conclusioni, pagg. da 152 a 157.

170. In ogni caso, sembra che la normativa nazionale garantisca il riconoscimento degli stivatori di altri Stati membri, e ciò dovrebbe valere per tutte le zone portuali belghe. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'obbligo di chiedere un'autorizzazione amministrativa per esercitare un'attività limita maggiormente la libertà di stabilimento quando le imprese di altri Stati membri debbano ottenere molteplici autorizzazioni da diverse autorità di uno Stato¹⁰². Ciò accadrebbe qualora esse dovessero chiedere riconoscimenti successivi (o simultanei) alle commissioni amministrative dei diversi porti belgi.

G. Requisito relativo al certificato di sicurezza per i lavoratori logistici (settima questione pregiudiziale)

171. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, del regio decreto del 5 luglio 2004, come modificato dal regio decreto del 10 luglio 2016:

- qualora i lavoratori (logistici) «svolgano un lavoro (...) in luoghi nei quali le merci, in preparazione della loro successiva distribuzione o spedizione, sono sottoposte a trasformazione che genera indirettamente un valore aggiunto identificabile (...), tale certificato di sicurezza equivale al riconoscimento ai sensi della [legge del 1972]»;
- «[i]l datore di lavoro che ha stipulato un contratto di lavoro con un lavoratore richiede il certificato di sicurezza per le attività di cui al comma precedente e il rilascio è effettuato previa presentazione della carta di identità e del contratto di lavoro. Le modalità di tale procedura sono stabilite mediante contratto collettivo di lavoro».

172. Pertanto, il certificato di sicurezza, in quanto equivalente del riconoscimento, ha sostituito, a partire dall'entrata in vigore del regio decreto del 2016, il vecchio pool di lavoratori logistici.

173. Al pari del giudice del rinvio, della Commissione e del governo belga, ritengo che il requisito di tale certificato per i lavoratori logistici possa, in linea di principio, essere giustificato da motivi di sicurezza portuale.

174. Tuttavia, tale misura supererà il test di proporzionalità solo se le sue modalità di applicazione sono adeguate. Secondo il governo belga, queste ultime sono state disciplinate mediante un contratto collettivo del 28 settembre 2016. La decisione di rinvio contiene poche informazioni al riguardo, sicché la valutazione della loro proporzionalità deve essere effettuata dal Raad van State (Consiglio di Stato).

175. Nell'ambito di tale valutazione:

- occorrerà esaminare se sia sproporzionato l'obbligo del datore di lavoro di ottenere un certificato di sicurezza per ogni contratto del lavoratore logistico. Poiché molti contratti di lavoro portuale hanno una durata giornaliera o settimanale, siffatto onere amministrativo può risultare eccessivo¹⁰³;
- secondo le informazioni fornite dal governo belga e dalle imprese ricorrenti, il certificato di sicurezza si traduce nell'ottenimento di una carta denominata Alfapass, rilasciata da un'impresa privata controllata dall'associazione di datori di lavoro del porto di Anversa¹⁰⁴. Le imprese

¹⁰² Sentenze del 21 marzo 2002, Commissione/Italia (C-298/99, EU:C:2002:194, punto 64), e del 13 dicembre 2007, Commissione/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punto 59).

¹⁰³ Lo stesso vale per il requisito consistente nell'ottenere ripetutamente il certificato di sicurezza per lo stesso lavoratore e nel doverlo ritirare presso ciascun ufficio emittente. Anche il costo di ogni singola carta potrebbe risultare eccessivo per contratti di uno o pochi giorni.

¹⁰⁴ Le informazioni su tale carta e sulla società che la rilascia possono essere consultate in <https://www.alfapass.be/fr/>.

ricorrenti ritengono incongruo che un'autorizzazione amministrativa quale il certificato di sicurezza di un lavoratore logistico debba essere ottenuta mediante l'acquisto a prezzo di mercato di una carta rilasciata da un'impresa privata non autorizzata e senza condizioni;

- l'impiego della carta Alfapass, introdotta a suo tempo per tutelare i porti da attività terroristiche, può non essere adeguato per verificare se i lavoratori logistici siano in grado di svolgere i loro compiti in sicurezza. Il suo rilascio automatico non sarebbe un mezzo adeguato per conseguire l'obiettivo che in teoria si prefigge.

VIII. Conclusione

176. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle domande di pronuncia pregiudiziale nelle cause C-407/19 e C-471/19:

Nella causa C-471/19:

- «1) L'articolo 49 TFUE e gli articoli 15, paragrafo 2, e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non ostano, in linea di principio, a un sistema di riconoscimento dei lavoratori portuali finalizzato a tutelare la sicurezza nelle aree portuali, a condizione che le sue modalità di attuazione siano fondate su criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori, noti in anticipo e che consentano agli stivatori di altri Stati membri di dimostrare che soddisfano nel loro Stato di provenienza requisiti equivalenti a quelli applicati ai lavoratori portuali nazionali.

Sono incompatibili con le menzionate disposizioni del diritto dell'Unione le modalità di applicazione del sistema di riconoscimento che stabiliscono un meccanismo chiuso di assunzione controllato dai sindacati e dalle organizzazioni di datori di lavoro di ciascun porto e impongono restrizioni sproporzionate alla libertà di stabilimento delle imprese nonché alla libera circolazione dei lavoratori provenienti da altri Stati membri.

- 2) L'incertezza giuridica e il rischio di malcontento sociale non costituiscono ragioni imperative atte a giustificare il mantenimento in via provvisoria di un sistema di riconoscimento dei lavoratori portuali come quello descritto nel punto precedente, incompatibile con il diritto dell'Unione».

Nella causa C-407/19:

«Gli articoli 49 TFUE e 45 TFUE ostano a una normativa nazionale che impone il previo riconoscimento dei lavoratori ai fini dell'accesso al lavoro portuale, se le sue modalità di applicazione comprendono uno dei seguenti elementi:

- l'utilizzo di commissioni amministrative costituite pariteticamente da rappresentanti dell'associazione locale di datori di lavoro e dei sindacati di ciascuna zona portuale che, finalizzato all'adozione delle decisioni sulle domande, consente agli operatori già presenti in tale zona portuale di controllare l'ingresso di nuovi lavoratori, tramite un procedimento privo delle necessarie garanzie procedurali;
- la necessità di requisiti medici, psicologici e di formazione professionale, se la loro certificazione è effettuata da soggetti controllati dall'associazione di datori di lavoro e dai sindacati di ciascun porto;
- il riconoscimento dei lavoratori portuali non inseriti nel contingente (pool) solo per la durata dei loro contratti di lavoro e in applicazione di un regime transitorio che limita tale durata;

- la limitazione della mobilità dei lavoratori tra le diverse zone portuali di uno Stato membro, concordata mediante contratti collettivi;
- la necessità di un certificato di sicurezza per i lavoratori logistici, che deve essere rinnovato per ciascun contratto di lavoro e si traduce nel rilascio di una carta da parte di un'impresa privata».