



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 20 novembre 2014¹

Causa C-533/13

**Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
contro
Öljytuote ry,
Shell Aviation Finland Oy**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Työtuomioistuin (Finlandia)]

«Lavoro interinale — Direttiva 2008/104/CE — Articolo 4, paragrafo 1 — Divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articolo 28 — Diritto di negoziazione e di azioni collettive — Controllo della compatibilità con il diritto dell'Unione di una clausola contenuta in un contratto collettivo — Ruolo del giudice nazionale — Controversia orizzontale»

I – Introduzione

1. La presente causa offre alla Corte l'occasione di interpretare, per la prima volta, la direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro tramite agenzia interinale².
2. Il Työtuomioistuin (Tribunale del lavoro, Finlandia) è investito di un ricorso avviato dal sindacato finlandese dei lavoratori dei trasporti inteso ad ottenere la condanna di un'impresa di tale settore, nonché di un'associazione di datori di lavoro, per violazione di una clausola del contratto collettivo applicabile, e segnatamente della sua clausola relativa al ricorso al lavoro interinale. Il giudice finlandese si chiede se quest'ultima costituisca una restrizione ingiustificata imposta quanto al ricorso al lavoro tramite agenzia interinale, incompatibile con l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, e se tale clausola debba pertanto essere disapplicata.
3. La controversia di cui al procedimento principale tocca taluni aspetti sistemici del diritto dell'Unione. Da un lato, essa implica la ricerca di un equilibrio fra il diritto sociale dell'Unione e il principio della libera prestazione dei servizi. Dall'altro, la Corte può essere indotta a pronunciarsi sull'effetto diretto della direttiva 2008/104 nell'ambito di una controversia orizzontale fra un'impresa e un sindacato di lavoratori.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 (GU L 327, pag. 9).

II – Il contesto normativo

A – *Il diritto dell'Unione*

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

4. L'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), intitolato «Diritto di negoziazione e di azioni collettive», così dispone:

«I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero».

2. La direttiva 2008/104

5. L'articolo 4 della direttiva 2008/104, intitolato «Riesame dei divieti e delle restrizioni», così dispone:

«1. I divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale sono giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi.

2. Entro il 5 dicembre 2011 gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, conformemente alla legislazione dei contratti collettivi e delle prassi nazionali, riesaminano le restrizioni o i divieti sul ricorso al lavoro tramite agenzia interinale al fine di accertarne la fondatezza in forza delle disposizioni di cui al paragrafo 1.

3. Se i summenzionati divieti o restrizioni sono fissati da contratti collettivi, il riesame di cui al paragrafo 2 può essere effettuato dalle parti sociali che hanno negoziato il pertinente contratto.

(...)

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

B – *La normativa finlandese*

1. Gli atti normativi

6. La direttiva 2008/104 è stata trasposta nel diritto finlandese dalle modifiche apportate alle leggi 55/2001 sul contratto di lavoro [työsopimuslaki (55/2001)] e 1146/1999 sui lavoratori distaccati [lähetetyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)].

7. Come indicato dal giudice del rinvio, si evince dalla relazione illustrativa del disegno di legge di modifica che il governo finlandese ha considerato l'obbligo di riesame di cui all'articolo 4 della direttiva 2008/104 un obbligo amministrativo puntuale consistente nel riesaminare le restrizioni e i divieti imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale e nel comunicare alla

Commissione i risultati di tale riesame. Come sottolineato dal giudice del rinvio, secondo tale disegno di legge, detto articolo 4 non impone agli Stati membri di modificare la propria legislazione, neppure qualora una restrizione del ricorso al lavoro interinale non possa essere giustificata da ragioni di interesse generale.

8. Il 29 novembre 2011 il governo finlandese ha comunicato alla Commissione i risultati del riesame previsto all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/104.

2. I contratti collettivi

9. Il contratto collettivo generale concluso nel 1997 fra le organizzazioni centrali che rappresentavano, rispettivamente, i datori di lavoro e i sindacati³ (in prosieguo: il «contratto generale del 1997») prevede quanto segue al suo articolo 8, paragrafo 3:

«L'utilizzazione di manodopera assunta tramite agenzia interinale da parte delle imprese si limita al riassorbimento dei picchi produttivi o a mansioni altrimenti circoscritte sotto il profilo temporale o qualitativo che, a causa dell'urgenza del lavoro, della durata limitata, della competenza professionale, delle attrezzature speciali impiegate o di altre analoghe ragioni non possono essere espletate dai lavoratori propri dell'impresa.

L'affitto di manodopera costituisce una pratica sleale allorché i lavoratori forniti tramite agenzia interinale ad imprese alla ricerca di una manodopera esterna svolgono per un lungo periodo il normale lavoro dell'impresa, accanto ai lavoratori permanenti di quest'ultima, e sono posti sotto la medesima direzione.

(...».

10. Il contratto collettivo relativo al settore delle autocisterne e dei prodotti petroliferi (in prosieguo: il «contratto settoriale») contiene una disposizione analoga nella sua clausola 29, paragrafo 1.

III – Il procedimento principale

11. L'Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (in prosieguo: l'«AKT») è il sindacato che rappresenta segnatamente i dipendenti del settore delle autocisterne e dei prodotti petroliferi.

12. La Shell Aviation Finland Oy (in prosieguo: la «Shell») rifornisce di carburante 18 aeroporti situati in Finlandia. Essa è membro dell'associazione dei datori di lavoro del settore dei combustibili, l'Öljytuote ry (in prosieguo: l'«Öljytuote»).

13. L'AKT ha investito il giudice del rinvio di una domanda intesa ad ottenere la condanna dell'Öljytuote e della Shell al pagamento del risarcimento pecuniario previsto all'articolo 7 della legge 36/1946 sui contratti collettivi [työehtosopimuslaki (36/1946)], adducendo la violazione della clausola 29, paragrafo 1, del contratto settoriale. Nel suo ricorso l'AKT fa valere che la Shell impiega regolarmente, a partire dal 2008, personale interinale, in maniera massiccia, per lo svolgimento di mansioni identiche a quelle effettuate dai propri lavoratori. Tale impiego di manodopera interinale costituirebbe una pratica sleale ai sensi della disposizione contrattuale controversa.

3 — Contratto collettivo concluso il 4 giugno 1997 fra il Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (divenuto l'Elinkeinoelämän keskusliitto, federazione centrale della vita economica) e il Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (organizzazione centrale dei sindacati finlandesi).

14. Le convenute replicano che il ricorso a lavoratori interinali era giustificato da motivi legittimi, in quanto esso era essenzialmente volto ad assicurare la sostituzione dei lavoratori durante i periodi di ferie annuali e di congedo per malattia. Inoltre, esse affermano che la clausola 29, paragrafo 1, del contratto settoriale contiene una restrizione che non può essere giustificata dalle ragioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104. Esse ritengono che il giudice nazionale sia tenuto a disapplicare le disposizioni contrattuali contrarie alla direttiva 2008/104.

15. Il giudice del rinvio rileva che, sebbene la portata dell'obbligo imposto agli Stati membri all'articolo 4 della direttiva 2008/104 susciti dei dubbi, tale disposizione può essere interpretata nel senso che essa impone a detti Stati membri un obbligo di vigilare affinché il loro ordinamento giuridico non contenga restrizioni o divieti ingiustificati in materia di lavoro interinale. Orbene, secondo il giudice del rinvio, la clausola 29, paragrafo 1, del contratto settoriale segue un approccio diverso rispetto a quello previsto dalla direttiva 2008/104, vietando l'impiego di lavoratori interinali, salvo in taluni casi specifici, al fine di tutelare i lavoratori permanenti delle imprese.

16. Inoltre, il giudice del rinvio si interroga in merito alle conseguenze che dovrebbero essere tratte dall'eventuale incompatibilità di una disposizione nazionale con la direttiva 2008/104 in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale, la quale riguarda una controversia fra privati.

IV – Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

17. È in tale contesto che il Työtuomioistuin ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva [2008/104] debba interpretarsi nel senso che esso impone alle autorità nazionali, incluse le autorità giudiziarie, un obbligo permanentemente valido di provvedere, con i mezzi a loro disposizione, a che non siano in vigore o non siano applicate disposizioni o clausole di contratti collettivi nazionali contrarie alle norme stabilite dalla [suddetta] direttiva;
- 2) Se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva [2008/104] debba interpretarsi nel senso che osta ad una normativa nazionale tale che secondo la medesima l'utilizzazione di manodopera interinale è autorizzata solo in taluni casi precisi, come il riassorbimento di picchi di produzione oppure i lavori che non possono essere svolti dai lavoratori propri dell'impresa. Se l'impiego per lungo tempo di lavoratori interinali a fianco dei lavoratori propri dell'impresa per le abituali attività di quest'ultima possa essere qualificato come ricorso illecito al lavoro interinale;
- 3) Qualora la normativa nazionale sia dichiarata contraria alla direttiva [2008/104], di quali mezzi dispone il giudice per conseguire gli obiettivi della [citata] direttiva, allorché si tratti di un contratto collettivo che deve essere osservato tra parti private».

18. La decisione di rinvio, datata 4 ottobre 2013, è pervenuta alla cancelleria della Corte il 9 ottobre 2013. Hanno presentato osservazioni scritte l'AKT, l'Öljytuote e la Shell, i governi finlandese, tedesco, francese, ungherese, polacco, svedese e norvegese, nonché la Commissione.

19. Tali parti e gli interessati, ad eccezione dei governi francese, ungherese e polacco, hanno parimenti partecipato all'udienza, tenutasi il 9 settembre 2014.

V – Analisi

20. Le questioni sollevate dal giudice del rinvio interessano tre problematiche legate all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104:

- in primo luogo, la portata degli obblighi imposti da detta disposizione agli Stati membri;
- in secondo luogo, la possibilità di giustificare, con riferimento a tale disposizione, le restrizioni del ricorso al lavoro interinale previste dal contratto settoriale, e
- in terzo luogo, la questione se la disposizione della direttiva di cui trattasi possa essere fatta valere in una controversia fra privati.

21. Le esaminerò in questo stesso ordine.

A – Sulla portata degli obblighi risultanti dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 (prima questione)

1. Osservazioni preliminari

22. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 imponga agli Stati membri l'obbligo di sopprimere i divieti o le restrizioni concernenti il ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale qualora essi non possano essere giustificati da ragioni d'interesse generale.

23. Le parti nel procedimento principale e gli interessati esprimono pareri divergenti quanto all'interpretazione di detta disposizione.

24. Talune parti ritengono che la disposizione in questione imponga agli Stati membri l'eliminazione delle restrizioni imposte al ricorso al lavoro interinale che non possono essere giustificate⁴.

25. Altre parti⁵ sostengono, per contro, che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 non prevede alcun obbligo sostanziale, ma debba essere letto in combinato con il suo paragrafo 2. Quest'ultimo prevede l'obbligo, per gli Stati membri, di riesaminare le restrizioni sul ricorso al lavoro tramite agenzia interinale, entro il termine di trasposizione della direttiva 2008/104, al fine di accertarne la fondatezza in forza delle «disposizioni di cui al paragrafo 1». La portata del paragrafo 1 di detto articolo si limiterebbe dunque a circoscrivere l'oggetto di detto riesame. Detto paragrafo 1 non imporrebbe segnatamente agli Stati membri un obbligo di risultato inteso ad assicurare che le restrizioni esistenti nelle loro legislazioni siano effettivamente giustificate da ragioni di interesse generale.

2. L'interpretazione letterale e teleologica

26. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, i divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale «sono giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale», segue poi un elenco indicativo di tali ragioni.

4 — Le convenute nel procedimento principale e il governo ungherese. La medesima posizione è altresì espressa dal giudice del rinvio. I governi francesi e polacco non hanno presentato osservazioni in relazione a tale questione.

5 — La ricorrente nel procedimento principale, nonché i governi finlandese, tedesco, svedese e norvegese. La Commissione, che ha modificato la sua posizione nel corso della causa, sembra proporre la stessa interpretazione.

27. Osservo che detti termini corroborano l'interpretazione della disposizione di cui trattasi secondo la quale le restrizioni non giustificate da ragioni di interesse generale, delle quali viene fornito un elenco indicativo⁶, sono incompatibili con il diritto dell'Unione. Infatti, se la disposizione in questione non si pronunciasse in alcun modo sulla compatibilità delle restrizioni con il diritto dell'Unione, la frase secondo la quale esse «sono giustificat[e] soltanto» da ragioni di interesse generale non avrebbe più senso.

28. Tali termini esprimono chiaramente una regola sostanziale che sancisce il divieto delle restrizioni ingiustificate. Contrariamente a quanto sostenuto da più parti⁷, mi sembra difficile ammettere che si tratti di una disposizione meramente procedurale, simile a quelle contenute nei paragrafi seguenti del medesimo articolo 4.

29. Tale interpretazione mi sembra corroborata dalle considerazioni teleologiche sottese alla normativa in questione.

30. Nessuna delle parti mette in discussione il fatto che la direttiva 2008/104 riguardi, da un lato, le condizioni di lavoro dei lavoratori interinali e, dall'altro, le condizioni applicabili al ricorso al lavoro interinale.

31. Tale duplice obiettivo – riflesso nel titolo stesso della direttiva 2008/104⁸ – viene ripreso nell'articolo 2 di detta direttiva, il quale si riferisce, da un lato, alla necessità di garantire la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale e migliorare la qualità del lavoro tramite agenzia interinale, garantendo in particolare il rispetto del principio della parità di trattamento nei confronti dei lavoratori tramite agenzia interinale e, dall'altro, alla necessità di inquadrare adeguatamente il lavoro tramite agenzia interinale al fine di contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di forme di lavoro flessibili⁹.

32. I due aspetti di tale obiettivo sono complementari, cosicché non sembra coerente separarli. L'aumento del livello di tutela dei lavoratori interinali, infatti, può rimettere in discussione la necessità di taluni divieti o restrizioni in vigore, circostanza che dovrebbe consentire una maggiore apertura verso tale forma di lavoro¹⁰.

6 — Per quanto attiene al carattere non esaustivo di tale elenco, v. paragrafo 100 delle presenti conclusioni.

7 — I governi finlandese, tedesco, svedese, norvegese, nonché – in udienza – la Commissione.

8 — Il titolo figurante nella proposta legislativa originaria, «direttiva (...) relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei», è stato modificato in occasione della lettura al Parlamento europeo per divenire la «direttiva (...) relativa al lavoro temporaneo», in quanto «la proposta di direttiva ha obiettivi e contenuto più vasti delle “condizioni di lavoro” in quanto tali, poiché copre la promozione e la regolamentazione del settore delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo», essendo parimenti più coerente con le precedenti direttive sul lavoro a tempo parziale e sul lavoro a tempo determinato (v. motivazione della risoluzione legislativa del Parlamento, A5-0356/2002, del 23 ottobre 2002, emendamento 1).

9 — I considerando da 9 a 11 della direttiva 2008/104 sottolineano in tal senso l'importanza di nuove forme di organizzazione del lavoro per la creazione di posti di lavoro, uno dei punti centrali della strategia di Lisbona.

10 — V. considerando 18 della direttiva 2008/104.

33. In una certa misura, siamo in presenza di un aspetto comune ai tre atti dell'Unione europea sul lavoro atipico, concernenti i rapporti di lavoro parziale o temporaneo¹¹. L'azione dell'Unione in tale settore ha avuto per obiettivo generale lo sviluppo di forme di lavoro flessibili, mirando al contempo a conseguire un nuovo grado di armonizzazione del diritto sociale¹². Il modello normativo sotteso a tale azione, fondato sulla ricerca di un equilibrio fra la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro, è stato denominato «flessicurezza»¹³.

34. Il ricorso alle forme flessibili di lavoro dovrebbe, secondo tale modello, consentire di rafforzare la capacità di adattamento del mercato del lavoro, di creare più posti di lavoro, nonché di migliorare l'accesso di certi gruppi precari, come i giovani lavoratori, al lavoro a tempo indeterminato. Per taluni, questo tipo di impiego potrebbe servire da trampolino – «stepping stone» – nel mercato del lavoro¹⁴.

35. La dualità del suo obiettivo si ritrova nella struttura della direttiva 2008/104 che, a parte le sue disposizioni introduttive (ambito di applicazione, finalità, definizioni) e finali, si articola intorno a due assi, vale a dire il capo II, dedicato interamente alle condizioni di lavoro dei lavoratori interinali, e l'articolo 4, inserito nel capo I, concernente le restrizioni imposte quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale.

36. Orbene, non mi è chiaro in che modo detto articolo 4 potrebbe contribuire alla realizzazione degli obiettivi della direttiva 2008/104 se esso si limitasse a prevedere un mero obbligo degli Stati membri di individuare gli ostacoli al lavoro interinale, senza ricollegarvi la minima conseguenza vincolante.

37. A mio avviso, letto alla luce della sua finalità, detto articolo 4 deve essere interpretato nel senso che esso prevede non solo obblighi procedurali (paragrafi da 2 a 5), bensì anche una norma sostanziale (paragrafo 1). Tale norma sostanziale vieta il mantenimento delle restrizioni del ricorso al lavoro interinale qualora esse non siano giustificate, segnatamente tenuto conto dell'armonizzazione delle condizioni minime di lavoro¹⁵.

38. I paragrafi da 2 a 5 di detto articolo 4 prevedono un meccanismo procedurale volto ad agevolare l'attuazione di tale divieto, tramite il riesame delle restrizioni esistenti a livello nazionale, a complemento degli strumenti abituali di attuazione del diritto dell'Unione. Se il paragrafo 1 del medesimo articolo non contenesse il divieto di restrizioni ingiustificate, tale meccanismo procedurale non avrebbe ragion d'essere.

39. Non mi sembra ragionevole sostenere che il legislatore dell'Unione abbia voluto limitarsi a prevedere che gli Stati membri redigano un inventario non vincolante delle restrizioni, a titolo meramente informativo e senza alcun seguito. La Commissione ha il diritto di raccogliere tali informazioni nell'ambito del compito generale, ad essa incombente in forza dei Trattati, di vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione.

11 — Si tratta, oltre che della direttiva 2008/104, della direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU 1998, L 14, pag. 9), e della direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, pag. 43).

12 — È questo l'obiettivo che ha presieduto alle proposte successive della Commissione in materia di lavoro atipico: la proposta di direttiva del Consiglio che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori temporanei [COM(90) 228 def., presentata dalla Commissione il 29 giugno 1990], che ha ampiamente fallito, e la proposta SEC(1995) 1540, che ha avviato la consultazione delle parti sociali sfociata nell'adozione dei due accordi quadro concernenti il tempo parziale e il lavoro a tempo determinato.

13 — V. principi comuni di flessicurezza adottati dal Consiglio il 5 e il 6 dicembre 2007 e approvati dal Consiglio europeo il 14 dicembre 2007 (documento del Consiglio n. 16201/07). V., parimenti, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata «Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza» [COM(2007) 359 definitivo, del 27 giugno 2007].

14 — V. Bell, M., «Between flexicurity and fundamental social rights: the EU directives on atypical work», *European law review*, 2012, vol. 37, n. 1, pag. 36; Davies, A., «Regulating atypical work: beyond equality», *Resocialising Europe in a time of crisis*, 2013, pag. 237.

15 — Tale armonizzazione, in virtù della clausola di non regresso contenuta nell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2008/104, non deve comportare una riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori nel settore di cui trattasi.

40. La dottrina è pressoché unanime nell'interpretare l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 nel senso che esso impone agli Stati membri l'obbligo di eliminare le restrizioni ingiustificate imposte quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale¹⁶. Taluni autori affermano che detta disposizione è manifestamente intesa a trovare un giusto equilibrio fra le libertà del mercato interno e il diritto sociale, e che essa non avrebbe alcun effetto utile se fosse interpretata come una semplice raccomandazione¹⁷.

41. Lo stesso ragionamento sembra avere ispirato la dichiarazione comune delle parti sociali a livello europeo nel settore del lavoro temporaneo, diffusa poco prima dell'adozione formale della direttiva 2008/104. Tale dichiarazione, da un lato, riconosce la necessità di apportare talune restrizioni al ricorso al lavoro interinale al fine di prevenire gli abusi, indicando al contempo, dall'altro lato, che le restrizioni ingiustificate devono essere eliminate¹⁸.

3. I lavori preparatori

42. I lavori preparatori sembrano parimenti deporre a favore della natura vincolante dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104.

43. Talune parti sostengono il contrario¹⁹, facendo valere che la proposta di direttiva sottoposta dalla Commissione al Consiglio dell'Unione europea conteneva, al suo articolo 4, paragrafo 2, una disposizione esplicita secondo la quale gli Stati membri riesaminano le restrizioni imposte al ricorso al lavoro temporaneo al fine di verificare se esse permangono giustificate e, «[s]e così non fosse, [essi] sono tenuti a sopprimerl[e]»²⁰. Il fatto che quest'ultima frase sia stata ritirata nel corso delle discussioni in seno al Consiglio²¹, implicherebbe, secondo dette parti, che il Consiglio non abbia voluto vietare le restrizioni giustificate.

44. Tale ragionamento mi sembra seguire una falsa pista.

45. Anzitutto, la modifica apportata dal Consiglio nel corso dell'iter legislativo riguarda l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2008/104 relativo alla procedura di riesame. Per contro, il suo paragrafo 1, sul quale verte il caso di specie, è stato ripreso tale e quale nella posizione comune adottata dal Consiglio.

16 — V., segnatamente, Bell, M., op. cit., pag. 36; Davies, A., op. cit., pag. 237; Countouris, N., e Horton, R., «The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise», *Industrial Law Journal*, 2009, vol. 38, n. 3, pag. 335; Lhernould, J.-P., «Le détachement des travailleurs intérimaires dans l'Union européenne», *Revue de droit de travail*, 2012, pag. 308; Weiss, M., «Regulating Temporary Work in Germany», *Temporary agency work in the European Union and the United States*, pagg. da 120 a 122; Rönnmär, M., «The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive», *European Labour Law Journal (ELLJ)*, 2010, vol. 1, n. 3, pagg. da 422 a 429.

17 — Rispettivamente, Engels, C., «Regulating temporary work in the European Union: The Agency Directive», *Temporary agency work in the European Union and the United States*, 2013, n. 82, pag. 14; Mitrus, L., «Ochrona pracowników tymczasowych w świetle prawa unijnego a prawo polskie», Sobczyk A. (a cura di), *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, Wolters Kluwer Polska, 2011, pag. 18.

18 — Dichiarazione congiunta di EuroCIETT (Confederazione Europea delle agenzie per il lavoro temporaneo) e UNI-Europa (Federazione sindacale europea) del 28 maggio 2008 sulla direttiva relativa al lavoro tramite agenzia interinale, punti 7 e 14 (<http://www.eurociett.eu/>).

19 — La ricorrente nel procedimento principale e il governo finlandese.

20 — V. proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei [COM(2002) 701 definitivo, del 28 novembre 2002] che ha sostituito la proposta iniziale di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei [COM(2002) 149 definitivo, del 20 marzo 2002] a seguito della prima lettura al Parlamento.

21 — Posizione comune del Consiglio n. 24/2008 del 15 settembre 2008 (ST 10599 2008).

46. Inoltre, l'elenco delle ragioni di interesse generale che figurano in detto paragrafo 1 è stato ampiamente dibattuto nel corso dell'iter legislativo²². Si pone la questione del motivo per cui le istituzioni avrebbero attribuito una siffatta importanza a tale disposizione se essa dovesse essere priva di qualsivoglia carattere vincolante.

47. A tal riguardo, i motivi del ritiro del passaggio di cui trattasi del paragrafo 2, del suddetto articolo 4, secondo il quale gli Stati membri dovevano «sopprimere» le restrizioni, non possono essere stabiliti con certezza. La spiegazione più plausibile sembra cionondimeno essere quella che il Consiglio ha ritirato tale passaggio in quanto il divieto di restrizioni ingiustificate figurava già al paragrafo 1, il quale è rimasto immutato.

48. Infatti, nella motivazione della posizione comune, il Consiglio indica che esso ha ripreso «sostanzialmente lo spirito dell'emendamento 34 del Parlamento europeo»²³, ma «non ha giudicato necessario mantenere un riferimento esplicito alla soppressione delle restrizioni e dei divieti ingiustificati»²⁴. In occasione della comunicazione della posizione comune al Parlamento, la Commissione ha indicato che l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2008/104 seguiva l'emendamento 34 del Parlamento, «tranne per il fatto che non fa più riferimento all'obbligo per gli Stati membri di eliminare le restrizioni (...), dal momento che il Consiglio non ritiene necessario ripetere l'effetto di divieto enunciato all'articolo 4, paragrafo 1, né opportuno precisare il risultato finale del riesame»²⁵. La posizione comune è stata dunque approvata dal Parlamento sulla base di tali considerazioni²⁶.

49. La genesi dell'adozione della direttiva 2008/104 depone dunque a favore dell'interpretazione secondo la quale il suo articolo 4, paragrafo 1, vieta il mantenimento delle restrizioni, non giustificate da ragioni di interesse generale, imposte quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale.

4. Il fondamento normativo

50. Infine, il governo tedesco ha sollevato un dubbio quanto alla questione se il fondamento normativo della direttiva 2008/104 autorizzi l'inserimento di una disposizione sostanziale intesa a rimuovere le restrizioni imposte quanto al ricorso al lavoro interinale.

51. Osservo che il fondamento normativo di un atto è rilevante ai fini della sua interpretazione, in quanto può apportare un certo chiarimento in relazione agli obiettivi perseguiti dal legislatore. Inoltre, esso deve essere preso in considerazione al fine di escludere, fra le diverse interpretazioni possibili, quella che potrebbe comportare l'invalidità dell'atto.

52. La direttiva 2008/104 è fondata sul precedente articolo 137, paragrafi 1 e 2, CE, il quale accordava alle istituzioni la competenza ad «adottare (...), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente», segnatamente per quanto riguarda le «condizioni di lavoro».

22 — Segnatamente, il Parlamento ha modificato la proposta iniziale della Commissione introducendo tre nuovi motivi idonei a giustificare le restrizioni (considerazioni legate ai rischi in materia di salute, sicurezza e di altro tipo esistenti per talune categorie di lavoratori o per alcuni settori di attività economica, buon funzionamento del mercato del lavoro ed esigenza di impedire potenziali abusi). V. risoluzione legislativa del Parlamento del 21 novembre 2002 [P5_TA(2002) 0562], nonché la motivazione (A5-0356/2002 del 23 ottobre 2002)

23 — Detto emendamento 34 ha scisso la disposizione di cui all'articolo 4 in due parti distinte, ossia «la prima elimina ogni dubbio quanto alla possibilità di mantenere e/o introdurre, in talune circostanze, restrizioni o divieti sul ricorso al lavoro temporaneo (...); la seconda parte rafforza la disposizione che prevede la revisione da parte degli Stati membri di tali restrizioni». V. motivazione della risoluzione legislativa del Parlamento (A5-0356/2002 del 23 ottobre 2002).

24 — Posizione comune n. 24/2008, punto 2.2 della motivazione.

25 — Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, conformemente all'articolo 251, paragrafo 2, secondo capoverso, del trattato CE concernente la Posizione comune del Consiglio sull'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al lavoro temporaneo tramite agenzia – Accordo politico su una posizione comune (VMQ) [COM(2008) 569 definitivo, del 18 settembre 2008, pag. 6].

26 — Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 22 ottobre 2008 [P6_TA(2008) 0507].

53. Talune parti²⁷ sostengono che tale fondamento normativo esclude la possibilità di interpretare l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 nel senso che esso vieta le restrizioni ingiustificate al ricorso al lavoro interinale. A loro avviso, un siffatto divieto non rientra nelle «condizioni di lavoro» e, inoltre, non costituisce una «prescrizione minima» ai sensi del precedente articolo 137 CE.

54. La logica di tale argomento non mi convince.

55. Mi sembra accertato che la direttiva 2008/104 persegue un duplice obiettivo e riguarda non solo le condizioni di lavoro dei lavoratori interinali, bensì anche le restrizioni apportate al ricorso a tale forma di lavoro. Altrimenti, l'articolo 4 della medesima direttiva, a prescindere dalla sua interpretazione, non avrebbe senso.

56. A tal riguardo, stando all'argomento delle summenzionate parti, il precedente articolo 137 CE non osta a che la direttiva 2008/104 si occupi delle restrizioni imposte quanto al ricorso al lavoro interinale. Tali parti sostengono, cionondimeno, che tale fondamento normativo consente unicamente di imporre agli Stati membri obblighi estremamente «limitati» o «meramente procedurali» nei confronti di siffatte restrizioni.

57. Ricordo, a tal riguardo, che la scelta del fondamento normativo dell'atto deve basarsi su elementi oggettivi, in particolare sullo scopo e il contenuto dell'atto²⁸. Orbene, non ravviso alcun elemento oggettivo che giustificherebbe di operare una distinzione, nell'ambito del vecchio Trattato CE, fra le disposizioni sostanziali e le disposizioni procedurali, allorché si tratta di eliminare le restrizioni al ricorso ad una certa forma di lavoro.

58. Qualora si ritenga che il fondamento normativo scelto per la direttiva 2008/104 non consenta di inserire le disposizioni concernenti il ricorso al lavoro interinale, tale approccio comporterebbe l'invalidità del suo articolo 4, a prescindere dal fatto che esso preveda obblighi procedurali o obblighi sostanziali per gli Stati membri.

59. Di conseguenza, non mi convince l'argomento secondo il quale il precedente articolo 137 CE consente unicamente l'inserimento di taluni obblighi procedurali.

60. Occorre poi chiedersi se l'interpretazione secondo la quale l'articolo 4 della direttiva 2008/104 prevede il divieto delle restrizioni ingiustificate al ricorso al lavoro interinale non rimetta in discussione la sua validità.

61. Rammento che, secondo una giurisprudenza costante, se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una doppia finalità o che esso possiede una duplice componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto dev'essere basato su un solo fondamento giuridico, vale a dire quello richiesto dalla finalità o componente principale o preponderante.

62. È solo in via eccezionale, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, che tale atto potrà essere basato sui diversi fondamenti normativi corrispondenti²⁹.

27 — La ricorrente nel procedimento principale, i governi finlandese, tedesco e svedese, nonché — in udienza — la Commissione.

28 — V., segnatamente, sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio (C-411/06, EU:C:2009:518, punto 45 e la giurisprudenza citata).

29 — V., inter alia, sentenza Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punto 31).

63. La componente principale della direttiva 2008/104 è costituita dalle sue disposizioni in materia di condizioni di lavoro; il suo articolo 4 occupa manifestamente una posizione accessoria. Tale rapporto si evince, da un lato, dalla struttura della direttiva 2008/104 (dal momento che un intero capo è dedicato alle condizioni di lavoro) e, dall'altro, dal ragionamento seguito in occasione della sua adozione: è solo una volta che è stata realizzata l'armonizzazione delle condizioni di lavoro che una certa liberalizzazione del lavoro interinale può essere giustificata.

64. Il fatto che la direttiva 2008/104 si ricolleggi alle disposizioni sociali del Trattato non le impedisce pertanto di perseguire l'obiettivo accessorio inteso all'eliminazione di talune restrizioni al lavoro interinale.

65. A titolo di esempio, osservo che la direttiva 97/81 sul lavoro a tempo parziale, la quale è stata adottata sulla base delle disposizioni sociali del Trattato, persegue parimenti una duplice finalità, consistente, da un lato, nel promuovere il lavoro a tempo parziale e, dall'altro, nell'eliminare le discriminazioni tra i lavoratori a tempo parziale e i lavoratori a tempo pieno. Inoltre, tale direttiva contiene una disposizione intesa all'eliminazione degli ostacoli al lavoro a tempo parziale³⁰.

66. Alla luce di tali considerazioni, ritengo che la direttiva 2008/104 sia stata correttamente adottata sulla base del precedente articolo 137 CE, senza fare riferimento ai precedenti articoli 47, paragrafo 2, CE e 55 CE, relativi ai servizi, malgrado il fatto che essa contenga, al suo articolo 4, talune disposizioni applicabili alle restrizioni della prestazione dei servizi in materia di lavoro interinale.

5. La compatibilità con l'articolo 28 della Carta

67. La ricorrente nel procedimento principale, invocando il principio dell'autonomia delle parti sociali, contesta parimenti il fatto che il divieto delle restrizioni ingiustificate imposte quanto al ricorso al lavoro interinale possa essere applicato alle clausole dei contratti collettivi. Clausole del genere beneficiano, a suo avviso, di un'immunità che discende dal diritto fondamentale alla negoziazione collettiva sancito all'articolo 28 della Carta.

68. Ricordo che, secondo costante giurisprudenza, gli articoli 45 TFUE, 49 TFUE e 56 TFUE non disciplinano soltanto gli atti delle autorità pubbliche, ma si applicano anche alle normative di altra natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato, il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi. La Corte ha ribadito a più riprese che i contratti collettivi non sono esclusi dall'ambito di applicazione delle disposizioni relative alle libertà sancite dal Trattato³¹. Pertanto, nella misura in cui un contratto collettivo contenga una disposizione che limita il ricorso ai lavoratori interinali, essa rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE.

69. Benché l'autonomia delle parti sociali sia pienamente riconosciuta nel diritto dell'Unione, il loro diritto di negoziare e concludere contratti collettivi deve essere esercitato nel rispetto del diritto, incluso il diritto dell'Unione³².

30 — V. articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 97/81, nonché sentenze Michaeler e a. (C-55/07 e C-56/07, EU:C:2008:248) e Bruno e a. (C-395/08 e C-396/08, EU:C:2010:329, punto 78). Detta direttiva è stata adottata sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'Accordo sulla politica sociale, allegato al Trattato CE, il quale è stato successivamente integrato nel capo del Trattato CE dedicato alle disposizioni sociali (l'articolo 139, paragrafo 2, CE).

31 — Sentenze Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, punto 98) nonché The International Transport Workers' Federation e The Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punti 33 e 54 e la giurisprudenza citata).

32 — Sentenze Prigge e a. (C-447/09, EU:C:2011:573, punto 47) nonché Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punto 50). Tale considerazione si ritrova al considerando 19 della direttiva 2008/104.

70. La Corte ha in tal senso dichiarato che le parti sociali devono agire nel rispetto delle disposizioni del diritto derivato dell'Unione che sanciscono il principio di non discriminazione in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Il fatto che il diritto derivato dell'Unione osti ad una disposizione di un contratto collettivo non pregiudica il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi riconosciuto all'articolo 28 della Carta³³. Se una norma di un contratto collettivo è incompatibile con il diritto dell'Unione, il giudice nazionale deve disapplicarla³⁴.

71. A mio avviso, tali considerazioni si applicano con la stessa forza all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, trattandosi di una norma imperativa che attua una libertà sancita dal Trattato e che non è accompagnata da una deroga a favore dei contratti collettivi³⁵.

72. Tale approccio concorda con il fatto che le disposizioni delle direttive dell'Unione nel settore del diritto del lavoro possono essere attuate non solo in via legislativa bensì anche tramite contratti collettivi di applicazione generale. In tal senso, in virtù dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, gli Stati membri sono tenuti non solo ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla direttiva, bensì anche ad accertare che le parti sociali attuino le disposizioni necessarie mediante accordo.

73. A tal riguardo, non ravviso alcuna ragione valida per sostenere che i contratti collettivi dovrebbero essere privilegiati rispetto alla legislazione degli Stati membri e sfuggire all'applicazione del diritto dell'Unione.

74. Tali considerazioni non implicano affatto che la libera prestazione dei servizi prevalga sul diritto di negoziazione collettiva. Il fatto di prevedere, tramite disposizioni imperative, taluni limiti al contenuto dei contratti collettivi, non pregiudica l'esercizio di tale diritto fondamentale.

75. Il diritto di negoziazione collettiva sancito all'articolo 28 della Carta non osta dunque all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 secondo la quale le restrizioni apportate dai contratti collettivi al ricorso al lavoro interinale devono essere giustificate da ragioni di interesse generale, a pena di essere dichiarate incompatibili con il diritto dell'Unione.

6. Il ruolo dei giudici nazionali

76. Desidero attirare l'attenzione della Corte su un'interpretazione teleologica più generale.

77. L'ordinamento giuridico dell'Unione poggia sul principio sistemico che riconosce il ruolo essenziale delle giurisdizioni nazionali nell'attuazione delle sue disposizioni.

78. Nel sistema instaurato all'articolo 267 TFUE, le funzioni attribuite, rispettivamente, ai giudici nazionali e alla Corte sono essenziali alla luce della natura stessa del diritto dell'Unione. Una disposizione che privi i giudici degli Stati membri delle loro competenze in materia di interpretazione e di applicazione del diritto dell'Unione e privi la Corte della propria competenza a risolvere, in via pregiudiziale, le questioni delle quali è investita, snaturerebbe le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, le quali sono essenziali alla salvaguardia della natura stessa del diritto dell'Unione³⁶.

33 — Sentenza Hennigs e Mai (C-297/10 e C-298/10, EU:C:2011:560, punti 68 e 78).

34 — V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-476/12, EU:C:2014:89, paragrafo 51).

35 — Per contro, una deroga in tal senso è prevista all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2008/104, relativo al principio della parità di trattamento dei lavoratori interinali.

36 — Parere 1/09 (EU:C:2011:123, punti 85 e 89).

79. L'interpretazione sostenuta da taluni Stati membri nella presente causa, secondo la quale gli Stati membri devono riesaminare le restrizioni imposte quanto al ricorso al lavoro interinale senza vincoli quanto al seguito da dare a tale esame, mi sembra inconciliabile con tale principio.

80. Secondo tale interpretazione, solo le amministrazioni degli Stati membri, ed eventualmente le parti sociali, sarebbero incaricate di individuare le restrizioni imposte quanto al ricorso al lavoro interinale e di guidare il processo che deve logicamente sfociare nella modifica o nella soppressione di quelle non giustificate.

81. Il governo tedesco, nelle sue osservazioni scritte, fa riferimento a tal riguardo ad un «administrative Überprüfung» (riesame amministrativo), ammettendo al contempo che l'articolo 4 della direttiva 2008/104 in questione potrebbe, stando alla sua ratio e alla sua finalità, contenere un obbligo non scritto di sopprimere o adattare le restrizioni che non possono essere giustificate.

82. La Commissione ha fatto valere, in udienza³⁷, che l'interpretazione secondo la quale l'articolo 4 della direttiva 2008/104 prevede unicamente obblighi procedurali non lo priva del suo effetto utile. Secondo la Commissione, essa, ogni volta che verrebbe a conoscenza di una restrizione, potrebbe avviare un dialogo con le autorità dello Stato membro di cui trattasi al fine di trovare il mezzo più idoneo a conformare la disposizione alla suddetta direttiva. Essa potrebbe parimenti avviare un procedimento per inadempimento.

83. Analogamente, taluni autori criticano l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, facendo valere che sussisterebbe il rischio di lasciare ai tribunali il compito di valutare la giustificazione delle restrizioni e la loro proporzionalità. A loro avviso, se l'applicazione delle ragioni di interesse generale e del criterio di proporzionalità fosse lasciata nelle mani dei giudici, essa diverrebbe rischiosa e altamente imprevedibile, analogamente a delle «sabbie mobili»³⁸.

84. Orbene, a mio avviso, sarebbe contrario ai fondamenti del sistema del diritto dell'Unione attribuire agli organi amministrativi la competenza esclusiva a verificare la compatibilità della legislazione nazionale con una direttiva dell'Unione, privando al contempo di tale competenza gli organi giurisdizionali nazionali.

85. Osservo che tale approccio non solo escluderebbe gli organi giurisdizionali nazionali dal processo di attuazione dell'articolo 4 della direttiva 2008/104, ma rimetterebbe inoltre in discussione la loro competenza ad esaminare le restrizioni applicabili al lavoro interinale sotto il profilo dell'articolo 56 TFUE.

86. Un approccio del genere mi sembra incompatibile con la finalità propria del sistema del diritto dell'Unione, poiché esso toglierebbe ai giudici degli Stati membri il compito principale conferito loro concernente l'attuazione del diritto dell'Unione.

7. La conclusione intermedia

87. Secondo il considerando 22 della direttiva 2008/104, quest'ultima deve essere applicata nel rispetto delle disposizioni del diritto primario, segnatamente quelle applicabili ai servizi. Occorre dunque prendere in esame il nesso esistente fra l'articolo 56 TFUE e l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104.

37 — Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione ha proposto un'interpretazione diversa, sostenendo che detto articolo 4 vieta il mantenimento delle restrizioni ingiustificate apportate al ricorso al lavoro interinale.

38 — Robin-Olivier, S., «A French reading of Directive 2008/104 on temporary agency work», *European labour law journal*, 2010, vol. 1, n. 3, pag. 404.

88. Osservo che la ratio legis dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 non coincide con quella del principio della libera circolazione dei servizi. Detto articolo 4, paragrafo 1, è infatti inteso a rimuovere gli ostacoli ingiustificati al lavoro interinale al fine di promuovere questa forma flessibile di lavoro e, in tal modo, contribuire alla creazione di posti di lavoro e all'inserimento nel mercato del lavoro.

89. Cionondimeno, dal momento che il lavoro interinale implica l'esistenza di intermediari (le agenzie di lavoro interinale), ogni restrizione a tale forma di lavoro costituisce parimenti una restrizione ai servizi forniti da tali agenzie. La liberalizzazione di questa forma di lavoro implica pertanto la liberalizzazione dei servizi di lavoro interinale, trattandosi di due facce della stessa medaglia.

90. Infatti, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, benché interessi le restrizioni imposte «quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale» e riguardi pertanto, in primo luogo, il lavoro dei lavoratori interinali³⁹, si applica parimenti, per estensione, alle restrizioni concernenti i servizi delle agenzie di lavoro interinale.

91. Osservo che il divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi da parte di agenzie di lavoro interinale risulta già dall'articolo 56 TFUE⁴⁰. Nella misura in cui le restrizioni concernenti il ricorso ai lavoratori interinali ostacolano parimenti i servizi prestati dalle agenzie di lavoro interinale, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 dà attuazione al divieto risultante dall'articolo 56 TFUE.

92. A tal riguardo, detto articolo 4, paragrafo 1, precisa le ragioni imperative di interesse generale che sono particolarmente idonee a giustificare tali restrizioni. Inoltre, esso estende l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi alle situazioni interne, poiché si tratta ormai di un settore armonizzato del diritto dell'Unione, e l'applicazione della direttiva 2008/104 non implica la ricerca di un elemento transfrontaliero.

93. In conclusione, suggerisco di rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 vieta il mantenimento o l'introduzione di divieti o restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale non giustificati da ragioni di interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi.

8. Sulle conseguenze di una diversa interpretazione

94. Qualora la Corte decidesse di non seguire il mio suggerimento e considerasse detto articolo 4, paragrafo 1, invalido o privo di qualsiasi valore normativo, ritengo che sarebbe utile che la Corte rammenti esplicitamente, nella sua sentenza, che l'articolo 56 TFUE resta pienamente applicabile alle restrizioni come quelle di cui al caso in questione.

39 — Ad esempio, il divieto di concludere un contratto di lavoro a tempo indeterminato con un lavoratore interinale, il divieto di ricorrere al lavoro interinale a fini di inserimento nell'impresa utilizzatrice o il divieto di assumere disabili come lavoratori tramite agenzia interinale [v. Relazione dei servizi della Commissione sul lavoro del gruppo di esperti riguardante la trasposizione della direttiva 2008/104, agosto 2011, pagg. 29 e 31, nonché Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale, COM(2014) 176 final, del 21 marzo 2014, pagg. 12 e 13].

40 — V., ad esempio, sentenze Commissione/Belgio (C-397/10,EU:C:2011:444) nonché Strojírny Prostějov e ACO Industries Tábor (C-53/13 e C-80/13,EU:C:2014:2011).

95. Tale precisazione mi pare particolarmente importante, poiché talune parti sembrano sostenere che le restrizioni in questione non sono soggette al controllo dei giudici nazionali né in forza dell'articolo 4 della direttiva 2008/104 (nella misura in cui detto articolo si limiterebbe ad enunciare obblighi procedurali) né nell'ottica dell'articolo 56 TFUE (trattandosi di un settore armonizzato)⁴¹.

96. Il diritto derivato non può limitare l'ambito di applicazione delle libertà fondamentali. Nel caso in cui la Corte dovesse decidere che la direttiva 2008/104 non vieta il mantenimento delle restrizioni al lavoro interinale, spetterebbe ancora al giudice nazionale verificare se tali restrizioni possano essere giustificate in applicazione dell'articolo 56 TFUE.

97. Osservo a tal riguardo che la normativa in questione è manifestamente idonea a produrre effetti transfrontalieri rilevanti ai sensi dell'articolo 56 TFUE, il quale resta pertanto potenzialmente applicabile al procedimento principale⁴².

B – Sulla giustificazione della restrizione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 (seconda questione)

1. Osservazioni preliminari

98. Con la seconda questione, il giudice del rinvio intende sapere se una disposizione come quella prevista dalla clausola 29, paragrafo 1, del contratto settoriale costituisca una restrizione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, e se essa possa essere eventualmente giustificata.

99. Rammento che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 prevede che le restrizioni possano essere giustificate soltanto da ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi.

100. Come testimonia l'impiego della parola «in particolare», non siamo in presenza di un elenco esaustivo. Infatti, si evince dai termini della summenzionata disposizione che essa offre la possibilità, già ammessa nell'ambito dell'applicazione delle libertà sancite dal Trattato, di giustificare tramite ragioni imperative di interesse generale le restrizioni applicabili indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri.

101. Ricordo, a tal riguardo, che l'articolo 56 TFUE prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, laddove sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi⁴³.

102. Una siffatta restrizione, la quale si applica indistintamente, può cionondimeno essere giustificata qualora essa risponda a ragioni imperative di interesse generale, nei limiti in cui tale interesse non sia tutelato dalle norme alle quali è soggetto il prestatore nello Stato membro in cui è stabilito e a condizione che esse siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo⁴⁴.

41 — V. paragrafi da 80 a 83 delle presenti conclusioni.

42 — V. paragrafi 145 e 146 delle presenti conclusioni.

43 — Sentenza *Portugaia Construções* (C-164/99, EU:C:2002:40, punto 16 e la giurisprudenza citata).

44 — Sentenze *Säger* (C-76/90, EU:C:1991:331, punto 15) nonché *Strojírny Prostějov e ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011, punto 44). Fra le ragioni imperative di interesse generale già riconosciute dalla Corte figura la tutela dei lavoratori (v. sentenza *Portugaia Construções*, EU:C:2002:40, punto 20).

103. Tali considerazioni, che valgono, in linea di principio, in un settore non oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione, sono pertinenti anche nel caso di specie, poiché l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 dà attuazione all'articolo 56 TFUE nel settore del lavoro interinale.

104. Osservo, a tal riguardo, che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 include le restrizioni applicabili ai servizi delle agenzie di lavoro interinale, nella misura in cui tali restrizioni limitino il ricorso ai lavoratori interinali. L'articolo 56 TFUE resta pertanto applicabile alle disposizioni nazionali che incidono sui servizi delle agenzie di lavoro interinale, diverse da quelle che hanno ad oggetto il «ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale»⁴⁵.

105. L'applicazione coerente delle disposizioni di cui trattasi esige che i requisiti per una giustificazione delle restrizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 siano identici a quelli che valgono ai fini dell'applicazione dell'articolo 56 TFUE. Tale considerazione è corroborata dal nesso stretto esistente fra queste disposizioni, nonché dal considerando 22 della direttiva 2008/104, il quale rammenta la necessità di applicare le sue disposizioni nel rispetto del diritto primario in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

2. Sull'oggetto delle restrizioni

106. Per quanto attiene alla clausola che forma l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, osservo che essa è costituita da due disposizioni distinte:

- la prima, che descrive la natura delle mansioni che possono essere assegnate ai lavoratori interinali, riguarda unicamente le mansioni «circoscritte sotto il profilo temporale o qualitativo» e che «a causa dell'urgenza del lavoro, della durata limitata, della competenza professionale, delle attrezzature speciali impiegate o di altre analoghe ragioni», non possono essere espletate dai lavoratori propri dell'impresa di cui trattasi e
- la seconda, intesa a limitare la durata dell'impiego di un lavoratore interinale in una determinata impresa, qualifica come «pratica sleale» le situazioni in cui i lavoratori interinali «svolgono per un lungo periodo il normale lavoro dell'impresa, accanto ai lavoratori permanenti di quest'ultima, e sono posti sotto la medesima direzione».

107. Il combinato disposto di queste due disposizioni limita pertanto la possibilità di ricorrere alla manodopera interinale in funzione, da un lato, della natura delle mansioni svolte e, dall'altro, della loro durata. Dette disposizioni restringono pertanto il ricorso a tale forma di lavoro e hanno anche un effetto restrittivo sui servizi delle agenzie di lavoro interinale, cosicché esse costituiscono indubbiamente delle restrizioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104.

3. Sulla giustificazione per ragioni di interesse generale

108. Le parti del procedimento, ad eccezione della convenuta nel procedimento principale, sostengono perlopiù che le restrizioni in questione sono giustificate da una ragione di interesse generale che investe la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi.

45 — V. sentenza *Strojírny Prostějov e ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011). Analogamente, i requisiti nazionali in materia di registrazione, autorizzazione, certificazione, garanzia finanziaria o controllo delle agenzie di lavoro interinale sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2008/104 in forza del suo articolo 4, paragrafo 4, e restano pertanto potenzialmente soggetti agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

109. Come spiegato dal governo finlandese, si tratta, infatti, di impedire che una mansione che si inserisce nei rapporti di lavoro stabili venga assegnata senza motivo ai lavoratori interinali e, dunque, di garantire che il ricorso al lavoro interinale non si traduca in perdite di posti di lavoro nell'impresa utilizzatrice.

110. Osservo, a tal riguardo, che si evince dalle considerazioni sottese all'adozione della direttiva 2008/104 che il lavoro interinale non è considerato un sostituto di forme stabili di lavoro.

111. Da un lato, l'azione normativa dell'Unione nel settore del diritto del lavoro poggia sulla premessa fondamentale secondo la quale i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro⁴⁶. Le disposizioni della direttiva 2008/104, in particolare il suo articolo 6, relativo all'accesso dei lavoratori interinali all'occupazione nell'impresa utilizzatrice, dimostrano anch'esse che l'impiego diretto costituisce un rapporto di lavoro privilegiato rispetto all'impiego interinale.

112. Dall'altro, si evince dalle definizioni che figurano all'articolo 3 della direttiva 2008/104 che il lavoro interinale implica rapporti di lavoro intrattenuti «temporaneamente»⁴⁷. Può dedursene che tale forma di lavoro non è adeguata a tutte le circostanze, segnatamente qualora il fabbisogno di manodopera sia permanente.

113. Tuttavia, la direttiva 2008/104 non definisce il lavoro interinale e non è neanche intesa ad elencare i casi idonei a giustificare il ricorso a tale forma di lavoro. Il suo considerando 12 rammenta, per contro, che essa intende rispettare la diversità dei mercati del lavoro.

114. Poiché il legislatore dell'Unione ha scelto di non delimitare le situazioni che giustificano il ricorso al lavoro interinale, gli Stati membri hanno conservato un significativo potere discrezionale al riguardo.

115. Tale ampio potere discrezionale discende dalla competenza degli Stati membri ad effettuare scelte politiche che incidono sullo sviluppo del mercato del lavoro e a legiferare di conseguenza, nel rispetto del diritto dell'Unione. Esso è parimenti confermato dall'esistenza della clausola di non regresso contenuta all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2008/104. Infatti, gli Stati membri devono essere muniti di una libertà di azione considerevole per vigilare affinché la soppressione di talune restrizioni non comporti una riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori nel settore di cui trattasi.

116. A mio avviso, uno Stato membro può prevedere, senza oltrepassare i limiti di tale potere discrezionale, che il ricorso al lavoro interinale venga autorizzato in circostanze conformi alla natura temporanea di questa forma di lavoro, fermo restando che quest'ultima non dovrebbe andare a scapito dell'impiego diretto.

117. Spetta al giudice del rinvio stabilire se la clausola 29, paragrafo 1, del contratto settoriale di cui alla controversia oggetto del procedimento principale sia giustificata sulla scorta di quest'ultima considerazione.

118. Cionondimeno, desidero osservare che la formulazione di detta disposizione tende a indicare che ciò avvenga nel caso di specie.

46 — V. considerando 15 della direttiva 2008/104, nonché il punto 7 delle considerazioni generali dell'accordo quadro di cui alla direttiva 1999/70. V. parimenti le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jääskinen nella causa Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, paragrafo 57)

47 — V. definizioni delle nozioni di «agenzia interinale», di «lavoratore tramite agenzia interinale» e di «impresa utilizzatrice» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da b) a d), della direttiva 2008/104.

119. Da un lato, considerata la natura del lavoro interinale, descritta ai paragrafi 111 e 112 supra, mi sembra giustificato limitare il ricorso a tale forma di lavoro, come previsto dalla clausola 29, paragrafo 1, del contratto settoriale, al «riassorbimento dei picchi produttivi o a mansioni altrimenti circoscritte sotto il profilo temporale o qualitativo che, a causa dell'urgenza del lavoro, della durata limitata, della competenza professionale, delle attrezzature speciali impiegate o di altre analoghe ragioni non possono essere espletate dai lavoratori propri dell'impresa [utilizzatrice]».

120. Dall'altro lato, nella misura in cui la disposizione controversa vieta l'impiego di lavoratori interinali a fianco dei lavoratori propri dell'impresa per un «lungo periodo», essa persegue, a mio avviso, un obiettivo legittimo inteso a limitare gli abusi legati al ricorso a tale forma di lavoro. Infatti, in conformità delle linee guida sottese alla normativa dell'Unione, il ricorso al lavoro interinale non dovrebbe avvenire a scapito dell'impiego diretto ma, al contrario, dovrebbe potere condurre verso forme di impiego più rassicuranti.

121. Orbene, il mantenimento, per un lungo periodo, di rapporti di lavoro interinale, sebbene essi debbano, per loro natura, restare temporanei, può essere l'indizio di un abuso di questa forma di lavoro.

122. Osservo che l'adozione di misure intese a prevenire gli abusi nella conclusione dei contratti di lavoro interinale non può giustificare, in assenza di qualsiasi altra giustificazione oggettiva, un'esclusione pressoché generale di tale forma di lavoro, come, ad esempio, il divieto del lavoro interinale in un intero settore economico o la fissazione di una quota per tale tipo di contratto. Infatti, una misura intesa a prevenire gli abusi nell'esercizio di un diritto non può equivalere ad una negazione del diritto in questione.

123. Ciò non avviene nella specie, in quanto le restrizioni di cui trattasi si limitano a descrivere le ragioni obiettive che giustificano il ricorso alla manodopera interinale e non mirano ad eliminare tale forma di lavoro.

124. Di conseguenza, una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, la quale, da un lato, limita il ricorso al lavoro interinale alle mansioni che, avuto riguardo alla loro natura o alla loro durata, rispondono oggettivamente al fabbisogno di manodopera temporanea e, dall'altro, vieta l'impiego di lavoratori interinali accanto ai lavoratori propri dell'impresa per un lungo periodo, mi sembra giustificata da una ragione di interesse generale che investe la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e di prevenire gli abusi.

4. Sulla proporzionalità

125. Per quanto attiene alla proporzionalità di tali restrizioni, rilevo che le osservazioni delle parti testimoniano una significativa divergenza fra gli approcci degli Stati membri in relazione ad eventuali limitazioni del lavoro interinale⁴⁸.

126. L'intensità variabile delle limitazioni apportate al ricorso al lavoro interinale negli Stati membri non può tuttavia incidere sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni esaminate⁴⁹.

127. A tal riguardo, se spetta al giudice nazionale procedere all'esame della proporzionalità, osservo cionondimeno, anzitutto, che le restrizioni imposte dalla clausola controversa non mi sembrano eccedere quanto necessario ad assicurare il conseguimento della finalità perseguita dalla normativa.

48 — Tale affermazione è corroborata dalla Relazione COM(2014) 176 final, pagg. 9 e 10.

49 — Sentenza Mac Quen e a. (C-108/96, EU:C:2001:67, punti 33 e 34).

128. Da un lato, dette restrizioni sono fortemente collegate agli obiettivi legittimi perseguiti, in quanto esse mirano unicamente a tradurre in termini concreti la natura temporanea del lavoro interinale, evitando in tal modo che questa forma di lavoro si sostituisca all'impiego diretto. Dall'altro, allorché esse riguardano segnatamente «altre mansioni» e un «lungo periodo», dette restrizioni sembrano sufficientemente generali per consentire la considerazione delle circostanze individuali proprie delle diverse imprese utilizzatrici.

5. La conclusione intermedia

129. Per concludere, ritengo che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 non osti ad una normativa nazionale che, da un lato, limita il ricorso al lavoro interinale a mansioni temporanee e che, per ragioni obiettive, non possono essere effettuate dai lavoratori impiegati direttamente dall'impresa utilizzatrice e, dall'altro, vieta l'impiego di lavoratori interinali a fianco dei lavoratori impiegati direttamente dall'impresa per svolgere mansioni identiche a quelle effettuate da questi ultimi per un lungo periodo.

C – Sull'effetto della disposizione interpretata nell'ordinamento giuridico nazionale (terza questione)

130. Con la terza questione, il giudice del rinvio si interroga sul ruolo assegnatogli dal diritto dell'Unione qualora esso rilevi che la clausola controversa è incompatibile con l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104.

131. Alla luce della soluzione da me suggerita alla seconda questione, non è necessario risolvere tale questione. Cionondimeno, l'esaminerò brevemente.

132. Occorre rammentare, anzitutto, che i giudici nazionali sono soggetti all'obbligo di interpretazione conforme, il quale si estende anche alle disposizioni dei contratti collettivi⁵⁰.

133. Il giudice del rinvio si chiede se il diritto nazionale si presti a un'interpretazione conforme alla direttiva 2008/104, dal momento che tale direttiva e il contratto settoriale sembrano seguire approcci contraddittori riguardo al lavoro interinale e che il diritto finlandese non contiene disposizioni specifiche intese a trasporre il divieto risultante dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104.

134. Ricordo, a tal riguardo, che l'obbligo di interpretazione conforme non si limita all'esegesi delle norme interne introdotte per recepire la direttiva 2008/104, bensì esige la considerazione di tutto il diritto nazionale per valutare in quale misura possa essere applicato in modo tale da non addivenire ad un risultato contrario a quello cui mira detta direttiva⁵¹.

135. L'assenza di misure di trasposizione non impedisce pertanto al giudice nazionale del rinvio di verificare, prendendo in considerazione tutto il diritto nazionale, se esso possa pervenire, in via esegetica, ad una soluzione conforme al diritto dell'Unione.

136. Qualora un'interpretazione conforme non sia possibile, occorre esaminare se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 espliciti un effetto diretto.

137. Detta disposizione, avuto riguardo al suo oggetto, sembra capace di produrre un effetto diretto. Occorre cionondimeno verificare se la convenuta nel procedimento principale possa avvalersene nei confronti di un sindacato di lavoratori dipendenti.

50 — V., in tal senso, sentenza Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punti 101 e 119), nonché conclusioni presentate dall'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer in tale causa (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2003:245, paragrafo 59).

51 — Sentenze Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punto 8); Pfeiffer e a. (EU:C:2004:584, punto 115) nonché Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punto 38).

138. Anche se la Corte non ha ancora riconosciuto l'effetto diretto orizzontale delle direttive dell'Unione⁵², può dedursi dalla giurisprudenza che le libertà fondamentali sancite dal Trattato sono munite di un effetto diretto orizzontale, nel senso che esse possono essere invocate direttamente da un'impresa nei confronti di un sindacato o di un gruppo di sindacati⁵³.

139. Mi sembra logico riconoscere il medesimo effetto alla disposizione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, il quale dà attuazione al divieto delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi nel settore particolare del lavoro interinale.

140. Infatti, prima dell'adozione della direttiva 2008/104, le misure nazionali che limitavano il ricorso ai lavoratori interinali, ostando parimenti alla prestazione dei servizi in tale settore, erano potenzialmente soggette al divieto di cui all'articolo 56 TFUE. A mio avviso, sarebbe poco coerente consentire a misure del genere di sottrarsi a tale divieto per il solo fatto che quest'ultimo trova ormai la sua espressione specifica nella direttiva 2008/104 e che, in linea di principio, le direttive non si applicano direttamente ai rapporti fra privati.

141. Desidero essere preciso: non è mia intenzione contribuire al dibattito concernente l'effetto diretto orizzontale che può essere esplicitato da taluni principi del diritto dell'Unione, segnatamente allorché essi trovano espressione nelle direttive⁵⁴.

142. La situazione che caratterizza il caso di specie è, a mio avviso, molto meno controversa, dal momento che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 non incide in alcun modo sul contenuto sostanziale dell'articolo 56 TFUE il quale, del resto, è munito di un effetto diretto in taluni rapporti orizzontali in forza della giurisprudenza esistente.

143. Detto articolo 4, paragrafo 1, infatti, si limita ad enunciare un divieto delle restrizioni ingiustificate del lavoro interinale in un atto di diritto derivato che procede ad un'armonizzazione di tale settore (mentre, in precedenza, tali restrizioni rientravano nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE), nonché a precisare le ragioni di interesse generale idonee a giustificare dette restrizioni.

144. Inoltre, l'armonizzazione intervenuta in tale settore significa che non è più necessario ricercare un elemento transfrontaliero che, altrimenti, sarebbe una condizione per far scattare l'applicazione delle disposizioni relative alle libertà fondamentali. È pacifico, infatti, che la direttiva 2008/104 si applica alle situazioni interne.

145. Osservo cionondimeno che l'applicazione dell'articolo 56 TFUE ad una controversia come quella della quale è stato investito il giudice del rinvio, pur coinvolgendo persone che fanno parte dello stesso Stato membro, non sarebbe esclusa, anche prescindendo dalla direttiva 2008/104.

146. Infatti, la clausola controversa è manifestamente idonea a produrre effetti transfrontalieri rilevanti ai sensi dell'articolo 56 TFUE, segnatamente in quanto può ostacolare l'accesso della Shell ai servizi forniti da agenzie di lavoro interinale stabilite negli altri Stati membri⁵⁵. In una situazione del genere, mi sembra vano cercare un elemento transfrontaliero, meramente casuale, a seconda, ad esempio, se, nel corso del periodo rilevante, la Shell sia ricorsa ad un'agenzia di lavoro interinale situata al di fuori della Finlandia, oppure se uno dei lavoratori interinali che lavoravano per la Shell durante tale periodo provenisse da un altro Stato membro.

52 — Sentenze Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punto 42) e Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, punto 36).

53 — V., in tal senso, sentenza Laval un Partneri (EU:C:2007:809, punto 98), nonché le conclusioni presentate dall'avvocato generale Mengozzi in tale causa (C-341/05, EU:C:2007:291, paragrafi da 159 a 161) e, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, sentenza International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union (EU:C:2007:772, punto 66).

54 — V., di recente, conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2013:491, paragrafi da 73 a 80).

55 — V., a tal riguardo, sentenza Venturini e a. (da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, punto 26), nonché conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl in tale causa (da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529, paragrafo 35).

147. Pertanto, qualora la Corte fosse indotta ad affrontare la terza questione, suggerisco di risolverla nel senso che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 può essere fatto valere da un'impresa nei confronti di un sindacato.

VI – Conclusione

148. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dal Työtuomioistuim nei termini seguenti:

- 1) L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, deve essere interpretato nel senso che esso vieta il mantenimento o l'introduzione di divieti o di restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale non giustificati da ragioni di interesse generale che investono, in particolare, la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi.
- 2) L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/104 non osta ad una normativa nazionale che, da un lato, limita il ricorso al lavoro interinale a mansioni temporanee e che, per ragioni obiettive, non possono essere effettuate dai lavoratori impiegati direttamente dall'impresa utilizzatrice e, dall'altro, vieta l'impiego di lavoratori interinali a fianco dei lavoratori impiegati direttamente dall'impresa per svolgere mansioni identiche a quelle effettuate da questi ultimi per un lungo periodo.