

SENTENZA DELLA CORTE  
17 marzo 1993 \*

Nei procedimenti riuniti C-72/91 e C-73/91,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dall'Arbeitsgericht di Brema (Repubblica federale di Germania), nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

**Sloman Neptun Schiffahrts AG**

e

**Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG,**

domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 92 e 117 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, C.N. Kakouris, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg e J.L. Murray, presidenti di sezione, G.F. Mancini, R. Joliet, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e M. Diez de Velasco, giudici,

avvocato generale: M. Darmon

cancelliere: J.-G. Giraud

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la Sloman Neptun Schiffahrts AG, ricorrente nella causa principale, dall'avv. Hans-Georg Friedrichs, del foro di Brema,
- per il governo tedesco, dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale degli Affari economici, e Joachim Karl, Regierungsdirektor presso il medesimo ministero, in qualità di agenti,

\* Lingua processuale: il tedesco.

- per il governo danese, dal signor Jørgen Molde, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente,
  
- per il governo belga, dal signor Louis van de Vel, direttore generale presso il ministero delle Comunicazioni e dei Lavori pubblici, in qualità di agente,
  
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Ingolf Pernice, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della ricorrente nella causa principale, della resistente nella causa principale, rappresentata dall'avv. Jürgen Maly, del foro di Brema, e dal prof. dott. Wolfgang Däubler, docente in Dußlingen, dei governi danese, tedesco ed ellenico, quest'ultimo rappresentato dal signor Panagiotis Kamarinéas, avvocato dello Stato, in qualità di agente, e della Commissione, all'udienza del 7 gennaio 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 marzo 1992,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

<sup>1</sup> Con due ordinanze 9 ottobre 1990, pervenute in cancelleria il 22 febbraio 1991, l'Arbeitsgericht di Brema (Repubblica federale di Germania) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 92 e 117 del Trattato CEE.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di due controversie sorte tra la società Sloman Neptun Schiffahrts AG (in prosieguo: la «Sloman Neptun»), società di armamento che esercita un'impresa di navigazione in Brema, e il Seebetriebsrat, comitato aziendale in seno alla società di armamento Sloman Neptun (in prosieguo: il «Seebetriebsrat»).

3 Risulta dagli atti di causa che la Sloman Neptun aveva richiesto, in conformità dell'art. 99 del Betriebsverfassungsgesetz (legge relativa all'organizzazione delle imprese), l'assenso del Seebetriebsrat all'assunzione di un ufficiale di rotta filippino (causa C-72/91) e di altri cinque marinai filippini (causa C-73/91) a bordo di una delle sue navi, iscritta nell'Internationales Seeschiffsregister, ISR (registro internazionale della navigazione marittima, in prosieguo: il «registro ISR»). Il registro ISR è stato istituito dal Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Schiffsregisters für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (legge relativa all'istituzione di un registro supplementare di immatricolazione delle navi battenti bandiera federale nel traffico marittimo internazionale, in prosieguo: la «legge istitutiva del registro ISR») 23 marzo 1989 (BGBl. I, pag. 550).

4 In conformità del n. 4 dell'art. 21 del Flaggenrechtsgesetz (legge sul diritto della bandiera), aggiunto in tale legge dall'art. 1, n. 2, della citata legge istitutiva del registro ISR, si conveniva che i contratti di lavoro dei marinai in questione fossero esclusi dall'applicazione del diritto tedesco.

5 In forza di questa disposizione:

«Ai fini dell'applicazione dell'art. 30 dell'Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (legge d'introduzione del codice civile), e senza pregiudizio delle norme comunitarie, i contratti di lavoro stipulati con i componenti dell'equipaggio di una nave mercantile iscritta nel registro internazionale della navigazione marittima, i quali non abbiano domicilio né dimora stabile in Germania, non sono assoggettati al diritto tedesco per il solo fatto che la nave batte bandiera federale. Qualora i contratti di lavoro di cui alla prima frase formino oggetto di accordi collettivi stipulati da organizzazioni sindacali straniere, questi accordi hanno gli effetti previsti dal Tarifvertragsgesetz (legge in materia di accordi collettivi) soltanto ove sia stato convenuto di applicare loro le norme collettive in vigore nell'ambito di

applicazione della Costituzione tedesca e di assoggettarli alla giurisdizione dei giudici tedeschi. Gli accordi collettivi stipulati dopo l'entrata in vigore del presente paragrafo si applicano, in caso di dubbio, ai contratti di lavoro di cui alla prima frase solo quando ciò sia espressamente previsto. Le presenti disposizioni si applicano senza pregiudizio di quelle della normativa tedesca in materia di previdenza sociale».

- 6 Poiché il Seebetriebsrat aveva rifiutato di prestare il proprio assenso all'assunzione delle persone suddette, la Sloman Neptun adiva l'Arbeitsgericht di Brema per ottenere una sentenza sostitutiva dell'accordo. Nel corso del procedimento dinanzi al giudice nazionale, il Seebetriebsrat eccepiva che la disposizione aggiunta dalla legge istitutiva del registro ISR era contraria non solo alla Costituzione tedesca, ma anche agli artt. 92 e 117 del Trattato CEE, posto che essa consentiva di assumere cittadini di paesi terzi a condizioni retributive e di tutela previdenziale meno favorevoli di quelle delle quali fruivano i marinai assunti in forza del diritto tedesco.
- 7 Ritenendo necessaria un'interpretazione delle suddette disposizioni ai fini della decisione delle controversie, l'Arbeitsgericht di Brema sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con gli artt. 92 e 117 del Trattato CEE l'art. 1, n. 2, del Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Schiffsregisters für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (legge relativa all'istituzione di un registro supplementare per l'iscrizione delle navi battenti bandiera federale nel traffico internazionale) (Internationales Seeschiffsregister — registro internazionale della navigazione marittima — ISR) 23 marzo 1989 (BGBl. I, pag. 550), nella parte in cui permette che marinai stranieri non domiciliati né stabilmente dimoranti nella Repubblica federale di Germania siano esclusi dall'applicazione degli accordi collettivi tedeschi e vengano di conseguenza assunti secondo le condizioni salariali — meno favorevoli — del paese di origine (Heimatlandheuer), nonché in base a condizioni di lavoro più sfavorevoli di quelle dei marinai tedeschi occupati in mansioni analoghe».

- 8 Secondo il governo tedesco, l'art. 21, n. 4, della legge sul diritto della bandiera si prefigge di precisare, nel settore della navigazione marittima, le regole sancite dal-

l'art. 30, n. 2, del codice civile, in materia di legge applicabile ai contratti di lavoro. Questa disposizione sarebbe intesa a garantire la competitività delle navi mercantili tedesche in ambito internazionale, favorendo la riduzione dei costi relativi al personale.

9 Il governo tedesco segnala, al riguardo, che nel periodo compreso tra il 1977 e la fine del 1987 il tonnellaggio delle navi mercantili battenti bandiera tedesca è passato da 9,3 milioni di tonnellate di stazza lorda a 3,8 milioni di tonnellate e che, soltanto nell'anno 1987, la flotta mercantile battente bandiera tedesca ha subito una contrazione pari all'11%. All'inizio del 1988 prestavano lavoro in tale flotta solamente 19 130 marinai, mentre erano 55 301 all'inizio del 1971.

10 Per una più ampia illustrazione degli antefatti e del contesto normativo delle controversie nelle cause principali, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

11 Va ricordato, preliminarmente, che secondo una giurisprudenza costante (v., in particolare, sentenza 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike e Weinlig, Racc. pag. 595, punto 9 della motivazione), il Trattato, prevedendo all'art. 93 l'esame permanente e il controllo degli aiuti da parte della Commissione, ha inteso stabilire che il riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato comune risulti, sotto il controllo della Corte di giustizia, da un adeguato procedimento di competenza della Commissione.

12 In questa stessa sentenza la Corte ha tuttavia dichiarato (punto 14 della motivazione) che i giudici nazionali possono essere chiamati a conoscere di controversie nell'ambito delle quali possono trovarsi ad interpretare e ad applicare la nozione di aiuto di cui all'art. 92, al fine di determinare se un provvedimento statale adottato senza seguire il procedimento di controllo preliminare di cui all'art. 93, n. 3, debba o meno esservi soggetto.

- 13 Ciò premesso, si deve ritenere che la questione pregiudiziale sia intesa ad accertare se una disciplina di uno Stato membro, come quella vigente per il registro ISR, che consenta di assoggettare i contratti di lavoro stipulati con marinai cittadini di paesi terzi, non domiciliati né stabilmente dimoranti in questo Stato membro, a condizioni di lavoro e di retribuzione diverse da quelle previste dal diritto di questo Stato membro e sensibilmente più sfavorevoli rispetto a quelle dei marinai cittadini del medesimo Stato, sia da considerare aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, e se l'art. 117 del Trattato osti a che siffatta disciplina trovi applicazione.

### Sull'interpretazione dell'art. 92 del Trattato

- 14 Il giudice di rinvio ravvisa nella controversa disciplina un aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, in quanto essa renderebbe lecita la parziale non applicazione delle norme tedesche di diritto del lavoro e previdenziale.
- 15 Al riguardo, esso argomenta dalla giurisprudenza della Corte secondo la quale l'alleviamento parziale degli oneri sociali gravanti sulle imprese di un particolare settore industriale costituisce aiuto ai sensi della menzionata disposizione, ove questa misura sia destinata ad esonerare parzialmente tali imprese dagli oneri pecuniari derivanti dalla normale applicazione del regime generale dei contributi obbligatori imposti dalla legge (sentenza 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709). Orbene, la disciplina de qua avrebbe come effetto quello di sgravare gli armatori che iscrivono le loro navi nel registro ISR da taluni oneri finanziari, in particolare, dai contributi previdenziali di maggiore ammontare dovuti in caso di assunzione di marinai tedeschi.
- 16 Il giudice di rinvio segnala infatti che all'istituzione del registro ISR ha fatto riscontro l'adozione del Gesetz zur Änderung von Vorschriften der See-Unfallversicherung in der Rentenversicherungsordnung (legge recante modifica delle norme relative all'assicurazione contro gli infortuni nel settore marittimo, di cui al codice delle assicurazioni sociali) 10 luglio 1989 (BGBl. I, pag. 1383). In forza delle disposizioni di questa legge, i salari corrisposti ai marinai il cui rapporto di lavoro non sia assoggettato al diritto tedesco non verrebbe preso in considerazione, in sede di fissazione dei salari medi, ai fini della determinazione dei contributi da versare alla previdenza sociale. Per questi marinai, i contributi in questione verrebbero calcolati in funzione delle retribuzioni effettivamente versate. Gli arma-

tori interessati si gioverebbero in tal modo di un notevole sgravio dei loro oneri, dal momento che essi non sarebbero tenuti al versamento della differenza tra i contributi calcolati su queste retribuzioni e quelli corrispondenti al salario medio tedesco.

17 Secondo la Commissione, qualsiasi misura, qualunque sia la forma rivestita, che implichi per un determinato settore uno sgravio non facente parte di un sistema globale, costituisce aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, anche quando non sia finanziata mediante risorse statali. Ciò emergerebbe, per un verso, dall'esegesi letterale della citata disposizione, nella quale si distingue tra aiuti concessi dagli Stati e aiuti concessi mediante risorse statali e, per l'altro, dalla finalità alla quale sarebbe preordinata la norma in parola, la quale costituirebbe espressione, in tema di aiuti concessi dagli Stati, del principio enunciato dall'art. 3, lett. f), del Trattato. Orbene, prosegue la Commissione, il registro ISR, adottato allo scopo di rendere più competitiva la navigazione marittima tedesca accordando a quest'ultima particolari agevolazioni, contiene tutti gli elementi di un aiuto concesso da uno Stato. Ad ogni buon conto, la misura de qua verrebbe finanziata mediante risorse statali. Infatti, il livello delle retribuzioni fissate nell'ambito dei contratti non assoggettati al diritto tedesco avrebbe come conseguenza un minor gettito per l'erario pubblico. Il Seebetriebsrat condivide le tesi esposte dalla Commissione.

18 Si deve rilevare, al riguardo, che l'art. 92, n. 1, del Trattato dichiara incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

19 Come ha rilevato la Corte nella sentenza 24 gennaio 1978, causa 82/77, Van Tiggele (Racc. pag. 25, punti 24 e 25 della motivazione), solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali vanno considerati aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Invero, emerge dal tenore stesso di questa disposizione e dalle regole procedurali dettate dall'art. 93 del Trattato che i vantaggi concessi

con mezzi diversi dalle risorse statali esulano dall'ambito di applicazione di queste disposizioni. La distinzione tra aiuti concessi dagli Stati e aiuti concessi mediante risorse statali è intesa a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati.

20 Occorre pertanto accertare se le agevolazioni concesse da una disciplina come quella vigente per il registro ISR debbano o meno considerarsi concesse mediante risorse statali.

21 Al riguardo, la disciplina in questione, esaminata sia sotto il profilo delle sue finalità sia sotto quello della sua struttura generale, non è intesa a creare un vantaggio atto a costituire per lo Stato o per gli enti di cui sopra un onere supplementare, bensì unicamente a modificare, in favore delle imprese di navigazione marittima, le condizioni alle quali vengono costituiti i rapporti contrattuali tra le dette imprese e i loro dipendenti. Le conseguenze che ne derivano, in relazione sia alla diversa base di calcolo dei contributi previdenziali, segnalata dal giudice nazionale, sia all'eventuale perdita di gettito tributario riconducibile al basso livello delle retribuzioni, menzionata dalla Commissione, sono inerenti a questa disciplina e non costituiscono un mezzo per accordare alle imprese interessate un vantaggio determinato.

22 Ne consegue che una disciplina come quella vigente per il registro ISR non costituisce aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

### **Sull'interpretazione dell'art. 117 del Trattato**

23 Secondo il giudice di rinvio, l'art. 117 del Trattato non detta disposizioni meramente programmatiche, ma impone agli Stati membri l'obbligo di attuare gli obiettivi di tutela sociale e di libera concorrenza della Comunità. A suo parere, in forza del detto articolo gli Stati membri sono tenuti, da un lato, a sorvegliare l'afflusso di



manodopera da paesi terzi, onde evitare il fenomeno del «dumping salariale» ed altre turbative del mercato del lavoro e, dall'altro, ad adottare provvedimenti atti a consentire a questi lavoratori, allorché sono occupati nella Comunità, di giovare del progresso sociale. Questa interpretazione dell'art. 117 troverebbe conferma negli obiettivi perseguiti dagli artt. 118 e 48 del Trattato. Orbene, gli obblighi in parola non verrebbero rispettati nell'ambito delle norme nazionali di cui trattasi nel caso di specie.

24 Il giudice di rinvio concorda inoltre con il Seebetriebsrat nel ritenere che l'art. 5 del Trattato precluda agli Stati membri di rimettere in discussione il livello di tutela sociale esistente. Il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro costituirebbero uno degli obiettivi del Trattato, la cui realizzazione non potrebbe essere messa a repentaglio da provvedimenti presi dagli Stati membri.

25 Va rilevato, in proposito, che secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze 15 giugno 1978, causa 149/77, Defrenne, Racc. pag. 1365, punto 19 della motivazione, e 29 settembre 1987, causa 126/86, Giménez Zaera, Racc. pag. 3697, punto 13 della motivazione), le disposizioni dell'art. 117 del Trattato hanno carattere essenzialmente programmatico. Tale articolo riguarda unicamente obiettivi sociali alla cui attuazione deve essere preordinata l'azione della Comunità, la collaborazione stretta tra gli Stati membri e il funzionamento del mercato comune.

26 È pur vero che il carattere programmatico delle finalità sociali enunciate dall'art. 117 non implica che esse siano prive di efficacia giuridica. Esse costituiscono in realtà elementi importanti, in particolare, per l'interpretazione di altre disposizioni del Trattato e del diritto comunitario nel campo sociale. L'attuazione di queste finalità deve essere tuttavia il risultato di una politica sociale che deve essere definita dalle autorità competenti (sentenza Giménez Zaera, citata, punto 14 della motivazione).

- 27 Conseguentemente, né gli orientamenti generali della politica sociale adottata da ciascuno Stato membro, né misure particolari come quelle alle quali fanno riferimento le ordinanze di rinvio potrebbero costituire oggetto di sindacato giurisdizionale sotto il profilo della loro conformità agli obiettivi sociali enunciati nell'art. 117 del Trattato.
- 28 Infine, sebbene il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro costituisca uno degli obiettivi fondamentali del Trattato, come è stabilito nel preambolo e negli artt. 2 e 117 del medesimo, gli Stati membri dispongono, in tale ambito, di una discrezionalità che esclude che l'obbligo sancito dall'art. 5 del Trattato possa far sorgere, in capo ai singoli, diritti ai quali i giudici nazionali siano tenuti ad apprestare tutela.
- 29 Alla luce del complesso delle considerazioni sopra svolte, la questione pregiudiziale posta dal giudice nazionale deve essere risolta nel senso che una disciplina come quella vigente per il registro ISR, la quale consenta di assoggettare i contratti di lavoro stipulati con marinai cittadini di paesi terzi, non domiciliati né stabilmente dimoranti in questo Stato membro, a condizioni di lavoro e di retribuzione diverse da quelle previste dal diritto di questo Stato membro e sensibilmente meno favorevoli rispetto a quelle dei marinai cittadini del medesimo Stato, non costituisce aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato e la sua applicazione non è preclusa dall'art. 117 del Trattato.

### Sulle spese

- 30 Le spese sostenute dai governi tedesco, belga, danese ed ellenico nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dall'Arbeitsgericht di Brema, con ordinanze 9 ottobre 1990, dichiara:

Una disciplina come quella vigente per il registro ISR, la quale consenta di assoggettare i contratti di lavoro stipulati con marinai cittadini di paesi terzi, non domiciliati né stabilmente dimoranti in questo Stato membro, a condizioni di lavoro e di retribuzione diverse da quelle previste dal diritto di questo Stato membro e sensibilmente meno favorevoli rispetto a quelle dei marinai cittadini del medesimo Stato, non costituisce aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato e la sua applicazione non è preclusa dall'art. 117 del Trattato medesimo.

Due	Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg
	Murray	Mancini	Joliet
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Grévisse	Diez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 marzo 1993.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due