

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 26 aprile 2018(1)

Causa C-18/17

Danieli & C. Officine Meccaniche SpA
Dragan Panic
Ivan Arnautov
Jakov Mandic
Miroslav Brnjac
Nicolai Dorassevitch
Alen Mihovic
interveniente:
Arbeitsmarktservice Leoben

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Adesione di nuovi Stati membri – Croazia – Misure transitorie – Libera circolazione dei lavoratori – Articoli 56 TFUE e 57 TFUE – Libera prestazione di servizi – Direttiva 96/71/CEE – Distacco di lavoratori – Ambito di applicazione – Distacco di cittadini croati e di paesi terzi in Austria tramite un'impresa stabilita in Italia – Articolo 1, paragrafo 3 – Distacco – Cessione di manodopera»

1. Nel presente procedimento la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione se la Repubblica d'Austria possa esigere che lavoratori ceduti temporaneamente ad un'impresa italiana che effettui prestazioni di servizi in Austria debbano disporre di un permesso di lavoro qualora i) detti lavoratori siano cittadini croati dipendenti di un'impresa croata o ii) detti lavoratori siano cittadini di paesi terzi regolarmente impiegati presso un'altra impresa italiana.

2. Nel prosieguo illustrerò le ragioni per quali, sotto il profilo del diritto dell'Unione, la Repubblica d'Austria può esigere, in forza degli articoli 56 TFUE e 57 TFUE, in combinato disposto con le disposizioni transitorie di cui al capitolo 2 dell'allegato V dell'Atto di adesione del 2012 (2), che i lavoratori croati ceduti temporaneamente ad un'impresa italiana che effettui prestazioni di servizi in Austria dispongano di un permesso di lavoro. Per contro, tale possibilità le è preclusa, sulla base degli articoli 56 TFUE e 57 TFUE, nel caso dei lavoratori di paesi terzi ceduti temporaneamente all'impresa italiana che effettui prestazioni di servizi in Austria, laddove detti lavoratori siano regolarmente impiegati in Italia.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Atto di adesione del 2012

3. Le condizioni di adesione della Repubblica di Croazia all'Unione europea sono definite dall'Atto di adesione del 2012. L'articolo 18 di tale atto dispone che le misure di cui all'allegato V dello stesso si applicano alle condizioni stabilite in detto allegato.

4. L'allegato V dell'Atto di adesione del 2012 è intitolato «Elenco di cui all'articolo 18 dell'atto di adesione: misure transitorie». Il capitolo 2 di detto allegato riguarda le misure transitorie relative alla libera circolazione delle persone e così dispone:

- «1. L'articolo 45 e l'articolo 56, primo comma, TFUE si applicano pienamente soltanto, per quanto attiene alla libera circolazione dei lavoratori e alla libera prestazione di servizi che implicino la temporanea circolazione di lavoratori ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 96/71/CE, fra la Croazia, da un lato, e ciascuno degli Stati membri attuali, d'altro lato, fatte salve le disposizioni transitorie di cui ai punti da 2 a 13.
2. In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (UE) n. 492/2011, e fino alla fine del periodo di due anni dopo la data di adesione, gli Stati membri attuali applicheranno le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l'accesso dei cittadini croati al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure sino alla fine del periodo di cinque anni dopo la data di adesione.

I cittadini croati occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a dodici mesi avranno accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali.

Anche i cittadini croati ammessi al mercato del lavoro di uno Stato membro attuale dopo l'adesione per un periodo ininterrotto pari o superiore a dodici mesi godono degli stessi diritti.

I cittadini croati di cui al secondo e terzo comma cessano di godere dei diritti ivi menzionati qualora volontariamente abbandonino il mercato del lavoro dello Stato membro attuale di cui trattasi.

I cittadini croati occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione, o durante un periodo in cui sono applicate misure nazionali, e che sono stati ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo inferiore a dodici mesi non godono dei diritti di cui al secondo e terzo comma.

(...)

12. Per far fronte a gravi perturbazioni o al rischio di gravi perturbazioni in specifici settori sensibili di servizi dei mercati del lavoro della Germania e dell'Austria che potrebbero verificarsi in talune regioni in seguito alla prestazione di servizi transnazionali, secondo quanto definito all'articolo 1 della direttiva 96/71/CE, la Germania e l'Austria, qualora applichino, in virtù delle misure transitorie suindicate, misure nazionali o misure contemplate da accordi bilaterali concernenti la libera circolazione di lavoratori croati, possono, previa comunicazione alla Commissione, derogare all'articolo 56, primo comma, TFUE, al fine di limitare, nell'ambito della prestazione di servizi da parte di imprese stabilite in Croazia, la temporanea circolazione di lavoratori il cui diritto di svolgere un'attività lavorativa in Germania o in Austria è soggetto a misure nazionali».

5. L'elenco dei settori di servizi eventualmente interessati dalla deroga di cui al punto 12 comprende, tra l'altro, le attività di costruzione quali ivi definite.

2. Direttiva 96/71/CE (3)

6. La direttiva 96/71 detta le regole per il distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi.

7. L'articolo 1 definisce la sfera di applicazione della direttiva ed è formulato nei seguenti termini:

«1. La presente direttiva si applica alle imprese stabilite in uno Stato membro che, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distaccano lavoratori, a norma del paragrafo 3, nel territorio di uno Stato membro.

(...)

3. La presente direttiva si applica nella misura in cui le imprese di cui al paragrafo 1 adottino una delle misure transnazionali seguenti:

a) distaccano un lavoratore, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia; o

b) distaccano un lavoratore nel territorio di uno Stato membro, in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia; o

c) distaccano, in quanto imprese di lavoro temporaneo o in quanto imprese che effettuano la cessione temporanea di lavoratori, un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice avente la sede o un centro di attività nel territorio di uno Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro fra il lavoratore e l'impresa di lavoro temporaneo o l'impresa che lo cede temporaneamente».

8. Ai sensi dell'articolo 3 della menzionata direttiva, gli Stati membri provvedono affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1, garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione definite da disposizioni legislative o, eventualmente, da contratti collettivi, concernenti i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo, la durata minima delle ferie annuali retribuite, le tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario, le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, la sicurezza, salute e igiene sul lavoro, i provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani, la parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

B. Diritto nazionale

9. L'articolo 18 dell'Ausländerbeschäftigungsgesetz (legge in materia di impiego dei lavoratori stranieri) (4) dispone quanto segue:

«Stranieri distaccati

Presupposti per l'occupazione; autorizzazione al distacco

1. Salvo disposizioni contrarie, gli stranieri impiegati nel territorio nazionale da un datore di lavoro straniero privo di sede operativa sul territorio federale devono disporre di un permesso di lavoro. Se tali lavori non superano i sei mesi, gli stranieri necessitano di un'autorizzazione al distacco che può essere rilasciata per un periodo massimo di quattro mesi.

(...)

12. Per gli stranieri distaccati in Austria da un'impresa con sede operativa in un altro Stato membro dello Spazio economico europeo ai fini del compimento di prestazioni di lavoro temporaneo, non sono necessari il permesso di lavoro né l'autorizzazione al distacco, qualora:

1. essi risultino regolarmente autorizzati ai fini di un'attività lavorativa nello Stato della sede dell'impresa per tutta la durata del distacco in Austria e siano legalmente occupati presso l'impresa che abbia effettuato il distacco, e
2. siano rispettate le condizioni salariali e lavorative (...) nonché le disposizioni di legge in materia previdenziale.

La Zentrale Koordinationsstelle des Bundes für die Kontrolle illegaler Beschäftigung [(Ufficio centrale federale di coordinamento per il controllo dell'occupazione illegale, Austria)] istituita presso il Bundesministerium für Finanzen [(Ministero federale delle finanze, Austria)] (...) deve trasmettere immediatamente al competente ufficio regionale del lavoro la comunicazione relativa all'occupazione dei cittadini stranieri distaccati in Austria (...). Successivamente all'effettuazione della comunicazione, l'ufficio regionale del lavoro deve confermare all'impresa e al datore di lavoro destinatario dei servizi di cui trattasi la sussistenza dei requisiti di cui all' (attestazione di distacco UE) ovvero, , in caso di insussistenza dei requisiti stessi, negare l'autorizzazione al distacco (...) ».

10. L'articolo 32a della legge in materia di impiego dei lavoratori stranieri, con riguardo alle disposizioni transitorie in materia di allargamento dell'Unione, così recita:

1. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che hanno aderito all'Unione europea al 1° gennaio 2007 in forza del Trattato relativo all'adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea (...) non godono della libera circolazione dei lavoratori (...), salvo che essi siano parenti di un cittadino di un altro Stato SEE avente diritto di soggiorno in base al diritto dell'Unione (...).

(...)

11. In base [all'Atto di adesione del 2012], i paragrafi da 1 a 9 si applicano per analogia, a partire dall'adesione della Croazia all'Unione, ai cittadini della Repubblica di Croazia e ai datori di lavoro con sede aziendale in tale Stato».

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

11. La presente causa trae origine da una controversia tra la Danieli & C. Officine Meccaniche SpA (in prosieguo: la «Danieli») e quattro cittadini croati nonché un cittadino russo ed uno bielorusso (in prosieguo, congiuntamente, i «ricorrenti», da un lato, e l'Arbeitsmarktservice Leoben (Ufficio regionale del servizio del mercato del lavoro di Leoben, Austria), dall'altro.

12. La Danieli, un'impresa con sede in Italia, otteneva da un'impresa austriaca l'incarico di realizzare un laminatoio in Austria. La Danieli fa parte di un gruppo unitamente alle altre società, la DS d.o.o. con sede in Croazia (in prosieguo: il «datore di lavoro croato») e la DA-S.p.A. con sede in Italia (in prosieguo: il «datore di lavoro italiano»). Ai fini dell'esecuzione del progetto di costruzione, la Danieli intendeva distaccare lavoratori ceduti temporaneamente da datori di lavoro croati e italiani.

13. Più specificamente, la Danieli intendeva distaccare quattro cittadini croati, dipendenti del datore di lavoro croato e iscritti al regime di previdenza sociale in Croazia. Essa intendeva inoltre distaccare due cittadini di paesi terzi, un cittadino russo e uno bielorusso, dipendenti del datore di lavoro italiano e iscritti al regime di previdenza sociale in Italia.

14. Il 18 gennaio 2016 la Danieli dichiarava detti lavoratori presso l'autorità competente e chiedeva il rilascio della relativa attestazione UE di distacco.

15. Dall'ordinanza di rinvio risulta che la Danieli aveva precisato che i lavoratori in questione non erano suoi dipendenti, bensì le sarebbero stati ceduti, rispettivamente, dal datore di lavoro croato e da quello italiano ai fini dell'esecuzione del progetto in Austria.

16. L'Ufficio regionale dei servizi per il mercato del lavoro di Leoben respingeva le richieste di attestazione di distacco di cittadini stranieri nel SEE ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 12, della legge in materia di impiego dei lavoratori stranieri e vietava il distacco.

17. La decisione veniva successivamente impugnata. L'impugnazione veniva respinta in quanto infondata dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Austria). Secondo detto giudice, i distacchi erano esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 96/71. A suo avviso, la direttiva non sarebbe stata applicabile, non sussistendo alcun rapporto di lavoro tra la Daniela e i lavoratori che essa intendeva distaccare ai fini della realizzazione del progetto in Austria.

18. Detta decisione è stata successivamente impugnata dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria). A fronte di dubbi in ordine alla corretta interpretazione della normativa dell'Unione applicabile, detto giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 56 e 57 TFUE, la direttiva [96/71] e i punti 2 e 12 del capitolo 2, Libera circolazione delle persone, dell'Allegato V dell'[Atto di adesione del 2012] debbano essere interpretati nel senso che l'Austria sia autorizzata a limitare il distacco di lavoratori occupati presso una società con sede in Croazia per effetto dell'imposizione del requisito del permesso di lavoro, laddove il distacco avvenga mediante cessione temporanea dei lavoratori medesimi ad una società con sede in Italia ai fini del compimento, per mezzo di quest'ultima società, di prestazioni di servizi in Austria e l'attività prestata dai lavoratori croati per la società italiana si limiti, nell'ambito della realizzazione di un laminatoio in Austria, a dette prestazioni, senza che tra la società italiana e i lavoratori in questione venga a crearsi alcun rapporto di lavoro.

2) Se gli articoli 56 e 57 TFUE e la direttiva [96/71] debbano essere interpretati nel senso che l'Austria sia autorizzata a limitare il distacco di lavoratori di nazionalità russa e bielorusa impiegati presso una società con sede in Italia, per effetto dell'imposizione del requisito di un permesso di lavoro, laddove il distacco avvenga mediante cessione temporanea ad una seconda società con sede in Italia ai fini del compimento di prestazioni di servizi, tramite detta seconda società, in Austria e l'attività prestata dai lavoratori russi e bielorusi per la seconda società si limiti alla prestazione dei servizi di quest'ultima in Austria, senza che tra i lavoratori in questione e la seconda società venga a crearsi alcun rapporto di lavoro».

19. Hanno presentato osservazioni scritte i ricorrenti, i governi austriaco, tedesco e dei Paesi Bassi nonché la Commissione europea. Tutte le parti medesime, ad eccezione del governo dei Paesi Bassi, hanno presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi il 28 febbraio 2018.

III. Analisi

20. Prima di esaminare le questioni sollevate, esporrò alcune osservazioni preliminari in merito, segnatamente, alla normativa che disciplina il diritto delle imprese di prestare servizi all'interno dell'Unione europea. In tale contesto illustrerò anche come debba essere definito, sotto il profilo del diritto dell'Unione, l'operazione con cui la Daniela ricorre, ai fini di una prestazione di servizi in Austria, a cittadini croati e di paesi terzi legalmente occupati, rispettivamente, dal datore di lavoro croato e dal datore di lavoro italiano in tali Stati (in prosieguo: «l'operazione di cui al procedimento principale»). Invero, come si vedrà, tale problema ha un'incidenza diretta sull'esame, in particolare, della prima questione pregiudiziale.

A. Osservazioni preliminari

21. In Austria, i cittadini stranieri occupati presso un datore di lavoro straniero non stabilito sul territorio nazionale devono disporre di un permesso di lavoro. Tale requisito non si applica, tuttavia, nel caso dei distacchi conosciuti come distacchi UE, vale a dire qualora i cittadini stranieri siano distaccati in Austria da un'impresa avente sede in un altro Stato membro (SEE) ai fini dell'esecuzione di lavori temporanei. Ciò è possibile se detti lavoratori sono, inter alia, debitamente autorizzati, per un periodo superiore alla durata del distacco in Austria, a lavorare nello Stato in cui si trova il centro di attività e sono legalmente occupati presso l'impresa che ne effettua il distacco. Per un periodo

transitorio in scadenza al 30 giugno 2018, ai cittadini croati è tuttavia richiesto il possesso di un permesso di lavoro conformemente alla normativa nazionale pertinente (articoli 18 e 32a della legge sull'impiego di lavoratori stranieri).

22. Nel caso di specie, la Danieli, un'impresa italiana, ha presentato una richiesta di distacco UE senza permesso di lavoro per cittadini croati e di paesi terzi che essa intende distaccare ai fini della costruzione di un laminatoio in Austria. La richiesta è stata respinta in base al rilievo che per detti lavoratori è richiesto il permesso di lavoro.

23. Si pone quindi la questione se tale requisito sia compatibile con il diritto dell'Unione, tenuto conto del fatto che i lavoratori croati e quelli di paesi terzi sono stati temporaneamente ceduti ad un'impresa italiana (la Danieli) che effettua una prestazione di servizi in Austria. I lavoratori croati sono stati ceduti alla Danieli da un'impresa croata e quelli di paesi terzi da un'impresa italiana.

1. Il contesto normativo: la libera prestazione di servizi e il distacco dei lavoratori

24. Anzitutto, occorre tenere presente che la compatibilità con il diritto dell'Unione del requisito relativo al permesso di lavoro è disciplinato nel caso di specie dalle pertinenti disposizioni del Trattato sulla libera prestazione dei servizi contenute negli articoli 56 TFUE e 57 TFUE (5). Inoltre, per quanto riguarda specificamente i cittadini croati, occorre tenere conto altresì delle norme speciali adottate dal legislatore che limitano, per un periodo transitorio successivo all'adesione della Repubblica di Croazia all'Unione europea, la libera circolazione dei lavoratori e la libera prestazione di servizi che comportino il trasferimento temporaneo di lavoratori, quale definito all'articolo 1 della direttiva 96/71. Tali norme sono contenute nel capitolo 2 dell'allegato V dell'Atto di adesione del 2012.

25. La direttiva 96/71, per contro, non è direttamente rilevante nel caso di specie. Contrariamente a quanto potrebbero suggerire le questioni sollevate e l'attenzione dedicatale all'udienza, essa riveste un'importanza marginale ai fini della valutazione della compatibilità con il diritto dell'Unione del requisito relativo al permesso di lavoro in discussione nel caso in esame.

26. La direttiva 96/71 è intesa a tutelare i lavoratori conferendo taluni diritti minimi ai lavoratori distaccati nel contesto particolare della prestazione transfrontaliera di servizi. Essa fissa «un nucleo di norme vincolanti ai fini della protezione minima» – relative, inter alia, alla retribuzione minima e alle ferie – cui deve attenersi nel paese ospite il datore di lavoro che distacchi temporaneamente dipendenti in detto paese (6). Più in particolare, ai sensi dell'articolo 3 della menzionata direttiva, gli Stati membri ospitanti devono provvedere affinché le imprese che distacchino lavoratori nel loro territorio rispettino le condizioni minime indicate in tale disposizione.

27. La direttiva 96/71 non contiene alcuna norma relativa ai requisiti amministrativi che possono essere imposti ad un prestatore di servizi (straniero) nello Stato membro ospitante. I limiti di tali requisiti sono dettati dagli articoli 56 TFUE e 57 TFUE (ed eventualmente dalle disposizioni transitorie allegate all'Atto di adesione del 2012).

28. La direttiva 96/71 è nondimeno rilevante, per altri motivi, al fine di dirimere la presente controversia. Infatti, come verrà illustrato più dettagliatamente in prosieguo, la giurisprudenza della Corte distingue diversi tipi di distacco: a seconda che l'impresa che presti servizi nello Stato membro ospitante distacchi i propri dipendenti in detto Stato [distacco tradizionale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71], o che l'impresa ceda temporaneamente lavoratori ad un'impresa nello Stato membro ospitante [mettendo manodopera a disposizione di un'altra impresa ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 96/71], la valutazione dell'operazione, sotto il profilo delle norme sulla libera prestazione dei servizi e delle pertinenti disposizioni transitorie, risponde a logiche diverse.

29. Più specificamente, i lavoratori inviati nello Stato membro ospitante, nel contesto di un distacco tradizionale o della messa a disposizione di manodopera, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, diversamente da quanto accade per i lavoratori distaccati dal loro datore di lavoro ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva, si ritiene che i lavoratori trasferiti nello Stato membro ospitante a norma dell'articolo 1, paragrafo 3,

lettera c), della direttiva siano messi a disposizione sul mercato del lavoro dello Stato membro ospitante e abbiano quindi accesso al mercato medesimo (7).

30. Tale differenza risulta particolarmente importante ai fini dell'applicazione delle disposizioni transitorie di cui al capitolo 2, punti 2 e 12, dell'allegato V dell'Atto di adesione del 2012. Infatti, gli Stati membri dispongono di maggiore discrezionalità per l'applicazione di norme nazionali alla messa a disposizione di manodopera durante il periodo transitorio.

31. In forza del punto 2, uno Stato membro può restringere la libera circolazione dei lavoratori (croati) applicando misure nazionali durante il periodo transitorio. Secondo la Corte, la libera circolazione dei lavoratori comprende sia la situazione in cui un lavoratore intenda accedere direttamente al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, sia quella in cui un lavoratore sia stato ceduto sul mercato del lavoro di detto Stato ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 96/71 (8). D'altro canto, a norma del punto 12, è possibile derogare all'articolo 56 TFUE e limitare il distacco tradizionale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71 in relazione alla prestazione di servizi. Tuttavia, tale possibilità è prevista solo con riguardo alle imprese stabilite in Croazia operanti in taluni settori sensibili menzionati al punto 12 (9).

32. Occorre quindi stabilire, in limine, come debba essere definita, sotto il profilo del diritto dell'Unione, l'operazione oggetto del procedimento principale.

2. La questione dell'interpretazione, sotto il profilo del diritto dell'Unione, dell'operazione di cui al procedimento principale?

33. Per quanto riguarda l'operazione di cui al procedimento principale, si deve sottolineare anzitutto che i lavoratori interessati non sono occupati direttamente presso la Danieli, bensì presso altre imprese appartenenti al medesimo gruppo: mentre i cittadini croati hanno concluso un contratto di lavoro con il datore di lavoro croato e sono iscritti al regime previdenziale in Croazia, i cittadini di paesi terzi hanno concluso un contratto di lavoro con il datore di lavoro italiano e sono iscritti al regime previdenziale in Italia.

34. I lavoratori dovevano essere ceduti temporaneamente alla Danieli affinché tale impresa potesse realizzare la costruzione di un laminatoio in Austria, un progetto di costruzione in relazione al quale la Danieli risulta essere il contraente principale. Durante il distacco in Austria, i lavoratori dovevano eseguire i loro compiti sotto la direzione della Danieli. Inoltre, dall'ordinanza di rinvio si evince che i lavoratori non hanno lavorato per questa impresa in Italia, ma sono stati inviati direttamente in Austria dai rispettivi datori di lavoro. In altri termini, i cittadini croati non sono stati attivi sul mercato del lavoro italiano. I cittadini di paesi terzi, invece, sono regolarmente occupati in Italia, dove lavorano abitualmente per conto del datore di lavoro italiano.

35. In tale contesto, come dev'essere interpretata, sotto il profilo del diritto dell'Unione, l'operazione oggetto del procedimento principale?

36. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 96/71, quest'ultima si applica alle imprese stabilite in uno Stato membro che, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distacchino lavoratori, a norma dell'articolo 1, paragrafo 3, di detta direttiva, nel territorio di uno Stato membro.

37. In base al suo articolo 1, paragrafo 3, lettera a), la direttiva si applica nel caso in cui un'impresa distacchi un lavoratore, per conto proprio e sotto la propria direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invii e il destinatario della prestazione di servizi operante in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invii.

38. Come già accennato in precedenza, l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva riguarda parimenti la cessione di manodopera tra imprese. Particolarmente rilevante è, in tal caso, l'articolo 1, paragrafo 3, lettera c) (10).

39. La direttiva trova altresì applicazione quando, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), un'impresa di lavoro temporaneo o un'impresa che effettui la cessione temporanea di lavoratori

distacchi un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice avente la sede o un centro di attività nel territorio di uno Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro fra il lavoratore e l'impresa di lavoro temporaneo o l'impresa che lo ceda temporaneamente.

40. In parole povere, la direttiva si applica a un'ampia gamma di fattispecie nelle quali i lavoratori vengono inviati da uno Stato membro in un altro nel contesto di una prestazione transfrontaliera di servizi.

41. L'operazione oggetto del procedimento principale non sembra trovare, prima facie, una facile collocazione nelle fattispecie contemplate all'articolo 1, paragrafo 3, lettere a) e c). Non sorprende, quindi, che le parti che hanno presentato osservazioni dissentano sulla questione se l'operazione de qua ricada nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71 e, in caso affermativo, su quali basi.

42. Da un esame più attento emerge tuttavia – fatte salve le necessarie verifiche spettanti al giudice del rinvio in ordine alle circostanze in punto di fatto della controversia in esame – che l'operazione oggetto del procedimento principale consiste in una cessione temporanea di manodopera ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva.

43. Nella causa *Vicoplus e a.* (11), la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa dei Paesi Bassi secondo la quale i cittadini polacchi dovevano disporre di un permesso di lavoro in caso di cessione di lavoratori polacchi nel territorio olandese successivamente all'adesione della Polonia dell'Unione europea. È stato quindi chiesto alla Corte di fornire chiarimenti sui criteri applicabili per stabilire la sussistenza di una cessione di manodopera ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 96/71.

44. La Corte ha quindi dichiarato che il distacco di lavoratori è una prestazione di servizi fornita dietro retribuzione per la quale il lavoratore distaccato rimane alle dipendenze dell'impresa prestatrice, senza che venga concluso alcun contratto di lavoro con l'impresa utilizzatrice (prima condizione). Inoltre, il distacco è caratterizzato dal fatto che il trasferimento del lavoratore nello Stato membro ospitante costituisce l'oggetto stesso della prestazione di servizi effettuata dall'impresa prestatrice (seconda condizione) e che il lavoratore medesimo svolge i suoi compiti sotto il controllo e la direzione dell'impresa utilizzatrice (terza condizione) (12).

45. Nella sentenza *Martin Meat* (13) la Corte ha fornito ulteriori chiarimenti, in particolare, in ordine alla seconda delle suddette condizioni. Essa ha precisato gli elementi dai quali potrebbe risultare che la prestazione (transfrontaliera) di servizi costituisce una cessione di manodopera, anziché un distacco ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva. La Corte ha dichiarato al riguardo che occorre tener conto, in particolare, di qualunque elemento che indichi che il prestatore di servizi non deve farsi carico delle conseguenze di un'esecuzione non conforme della prestazione prevista dal contratto. Più specificamente, se il prestatore di servizi è tenuto alla corretta esecuzione della prestazione contrattualmente prevista, in linea di principio è meno probabile che si tratti di una cessione temporanea di manodopera rispetto al caso in cui non vi sia accollo delle conseguenze di un'esecuzione non conforme della prestazione stessa (14).

46. L'operazione oggetto del procedimento principale soddisfa tutte le menzionate condizioni indicate nella giurisprudenza in materia di cessione temporanea di manodopera (15).

47. In primo luogo, è pacifico che i lavoratori croati e di paesi terzi rimangano alle dipendenze delle imprese che li distaccano in Austria, vale a dire i datori di lavoro croato e italiano (prima condizione). Ciò vale indipendentemente dal fatto che la Danieli e le imprese datrici di lavoro appartengano al medesimo gruppo di imprese.

48. In secondo luogo, per quanto riguarda il trasferimento in sé, è stato precisato all'udienza che il trasferimento dei lavoratori in Austria costituisce l'oggetto stesso dell'accordo tra la Danieli e i datori di lavoro croato e italiano (seconda condizione). Depone in tal senso anche il fatto che i lavoratori de quibus non hanno lavorato sotto la direzione della Danieli in Italia come suoi dipendenti in detto Stato. Inoltre, conformemente a quanto indicato dalla Corte nella sentenza *Martin Meat*, dalle osservazioni scritte dei ricorrenti si evince che quest'ultima, e non i datori di lavoro croato e italiano, risponde delle obbligazioni contrattuali inerenti alla prestazione di servizi in Austria.

49. In terzo luogo, durante il distacco in Austria, i lavoratori devono svolgere i loro compiti sotto il controllo e la direzione dell'impresa utilizzatrice, ossia la Danieli (terza condizione).

50. Si potrebbe certamente obiettare che i datori di lavoro croato e italiano non sono imprese di lavoro temporaneo né imprese che effettuano la cessione temporanea di lavoratori ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva. Al riguardo va tuttavia rilevato che nella propria giurisprudenza la Corte ha attribuito scarsa importanza a tale aspetto. A mio avviso, lo ha fatto per una buona ragione.

51. Come già osservato supra, la direttiva 96/71 è intesa a proteggere i lavoratori conferendo loro taluni diritti minimi nel contesto particolare della prestazione transfrontaliera di servizi. A questo scopo, lo Stato membro ospitante deve provvedere affinché le imprese che distacchino o cedano temporaneamente lavoratori nel proprio territorio garantiscano il rispetto di determinati diritti minimi (16).

52. A tal proposito, dal preambolo della direttiva emerge che la nozione di distacco dev'essere interpretata in senso ampio: la direttiva si applica a prescindere dalla circostanza che la prestazione di servizi assuma la forma di esecuzione di lavori da parte di un'impresa, per conto proprio e sotto la sua direzione, nell'ambito di un contratto concluso da tale impresa con il destinatario della prestazione di servizi, oppure di cessione temporanea di lavoratori ad un'impresa utilizzatrice nel quadro di un appalto pubblico o privato (17).

53. A mio modo di vedere, l'obiettivo di garantire ai lavoratori un determinato livello minimo di tutela risulterebbe compromesso qualora un'operazione come quella oggetto del procedimento principale fosse esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva 96/71 semplicemente perché l'impresa che cede temporaneamente i lavoratori in questione non è attiva principalmente nel settore della cessione di manodopera ad altre imprese.

54. Infine, va sottolineato che il fatto che sia un'impresa italiana quella che intende effettuare una prestazione di servizi in Austria mediante lavoratori cedute da imprese stabilite rispettivamente in Croazia e in Italia non deve sviare la valutazione alla luce della direttiva 96/71. Sotto il profilo della direttiva, ciò che rileva è che i lavoratori di cui trattasi siano stati ceduti a partire da uno Stato membro a un'impresa utilizzatrice stabilita o che svolge la propria attività nello Stato membro ospitante, vale a dire l'Austria, nel contesto di una prestazione transfrontaliera di servizi (18). È evidente che tale ipotesi ricorre nella specie.

55. Infatti, nell'ottica della direttiva 96/71, l'operazione oggetto del procedimento principale non si differenzia rispetto ad una fattispecie in cui il contraente principale in relazione al progetto da eseguire in Austria sia, anziché la Danieli, un'impresa austriaca che ricorra a lavoratori provenienti direttamente dalla Croazia (per quanto riguarda i cittadini croati) e dall'Italia (per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi). In altri termini, detta operazione rappresenta una cessione temporanea ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 96/71.

56. Tuttavia, i ricorrenti e la Commissione in particolare affermano che, poiché le imprese datrici di lavoro e la Danieli appartengono al medesimo gruppo di imprese, l'operazione oggetto del procedimento principale dovrebbe essere considerata un distacco ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71. Più specificamente, esse sostengono un'interpretazione ampia della nozione di «rapporto di lavoro» cui fa riferimento detta disposizione, in base al rilievo che quest'ultima è applicabile solo laddove esista un rapporto di lavoro tra l'impresa che effettui il distacco e i lavoratori interessati.

57. A tale proposito, è pacifico che, nella specie, non esista alcun rapporto di tal genere tra la Danieli e i lavoratori interessati. L'interpretazione sostenuta dai ricorrenti e dalla Commissione implicherebbe quindi un'interpretazione fortemente estensiva dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva.

58. Suggerirei di non adottare questo approccio. In primo luogo, tale interpretazione non appare giustificata alla luce dell'esigenza di tutelare i lavoratori interessati, che costituisce l'obiettivo principale della direttiva. Ciò in quanto, a prescindere dalla circostanza che l'operazione di cui al

procedimento principale ricada nella sfera dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva, i lavoratori de quibus rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. In secondo luogo, tale approccio confonderebbe la distinzione tracciata dalla giurisprudenza tra distacco e cessione di manodopera, distinzione particolarmente importante nel contesto dell'applicazione di disposizioni transitorie quali quelle controverse nel caso di specie.

59. Tutto ciò premesso, passo ora ad esaminare la prima questione pregiudiziale.

B. Prima questione: la compatibilità con il diritto dell'Unione del requisito relativo al permesso di lavoro per i cittadini croati

60. Con la prima questione si chiede, in sostanza, se gli articoli 56 TFUE e 57 TFUE, in combinato disposto con i punti 2 e 12 del capitolo 2 dell'Atto di adesione del 2012, debbano essere interpretati nel senso che la Repubblica d'Austria possa esigere che i cittadini croati, impiegati da un'impresa italiana ai fini di una prestazione di servizi in Austria, dispongano di un permesso di lavoro.

61. Tale questione, a mio parere, va risolta in senso affermativo.

62. In primo luogo, come spiegato supra, la giurisprudenza della Corte precisa che esiste una differenza intrinseca tra il distacco di lavoratori e la cessione temporanea di manodopera. È per tale motivo che essi devono essere trattati in modo diverso ai sensi delle disposizioni transitorie applicabili.

63. Tale principio è già stato affermato nella causa *Rush Portuguesa* (19), riguardante lavoratori portoghesi inviati in Francia da un'impresa portoghese successivamente all'adesione del Portogallo alla (allora) Comunità europea. Con specifico riguardo alla cessione temporanea di manodopera – la quale, secondo la giurisprudenza della Corte, configura un servizio ai sensi dell'articolo 57 TFUE (20) – la Corte ha dichiarato che si tratta di un'attività che consente ai lavoratori ceduti temporaneamente di accedere al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. In tal caso, ad avviso della Corte, lo Stato membro ospitante non può, in linea di principio, restringere – nella misura prevista nelle pertinenti disposizioni transitorie dell'atto di adesione – l'accesso di tali lavoratori al proprio mercato del lavoro (21).

64. Tale affermazione è stata applicata più recentemente dalla Corte nel contesto di norme transitorie applicabili dopo l'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea nel 2004. Detta giurisprudenza è particolarmente rilevante in questa sede, posto che le norme transitorie pertinenti nel presente caso sono identiche sotto il profilo del contenuto.

65. Nella sentenza *Vicoplus e a.* (22), la Corte ha sostanzialmente ribadito quanto affermato nella sentenza *Rush Portuguesa*, dichiarando che il lavoratore distaccato ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 96/71 è tipicamente destinato, durante il periodo della sua cessione temporanea, ad un posto in seno all'impresa utilizzatrice che altrimenti sarebbe stato occupato da un dipendente di quest'ultima (23). Per tale motivo, la Corte ha ritenuto che il requisito del permesso di lavoro imposto dalle autorità olandesi in quel caso dovesse essere considerato quale misura volta a disciplinare l'accesso di cittadini polacchi al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante ai sensi del capitolo 2, punto 2, dell'allegato XII dell'Atto di adesione del 2003 (24) compatibile con gli articoli 56 TFUE e 57 TFUE (25).

66. In altre parole, i vecchi Stati membri potevano far valere detta disposizione per subordinare, durante un periodo transitorio, il distacco di lavoratori provenienti da un nuovo Stato membro al possesso di un permesso di lavoro. La disposizione sopra menzionata corrisponde al capitolo 2, paragrafo 2, dell'allegato V all'Atto di adesione del 2012.

67. A tal proposito, i dubbi del giudice del rinvio sulla questione se quanto dichiarato dalla Corte nella menzionata causa possa essere trasposto all'operazione oggetto del procedimento principale sembrano derivare dalle peculiarità dell'operazione medesima, vale a dire la circostanza che i lavoratori croati vengano ceduti temporaneamente a un'impresa italiana che effettui una prestazione di servizi in Austria.

68. In tale contesto occorre rammentare che, al pari della disposizione transitoria dell'Atto di adesione del 2003, il capitolo 2, paragrafo 2, dell'allegato V all'Atto di adesione del 2012 disciplina l'accesso dei lavoratori croati al mercato del lavoro degli altri Stati membri durante un periodo transitorio. Nel contesto dell'allargamento dell'Unione europea del 2004, la Corte ha spiegato che detta disposizione mirava ad evitare che, in seguito all'adesione all'Unione di nuovi Stati membri, si verificassero perturbazioni sul mercato del lavoro degli Stati che erano già membri, dovute all'arrivo immediato di un numero elevato di lavoratori cittadini di detti nuovi Stati (26). Per evitare tali perturbazioni, le disposizioni transitorie consentono agli Stati membri di limitare la libera circolazione dei lavoratori provenienti da nuovi Stati membri.

69. Come ha precisato la Corte, sarebbe artificiale distinguere fra l'afflusso di lavoratori sul mercato del lavoro di uno Stato membro a seconda che essi vi accedano mediante la cessione temporanea di manodopera o direttamente e in modo autonomo (27). A tal riguardo, è inoltre irrilevante che i lavoratori distaccati nello Stato membro ospitante intendano, in realtà, rimanervi dopo avere completato il lavoro per l'impresa utilizzatrice oppure ritornino nel proprio Stato membro di origine direttamente dopo il distacco. Ciò che rileva, secondo la Corte, è semmai che i lavoratori distaccati siano destinati ad un posto che altrimenti sarebbe stato occupato da un lavoratore impiegato nello Stato membro ospitante (28).

70. A mio avviso, sarebbe altrettanto artificiale distinguere tra una situazione in cui un'impresa austriaca intenda servirsi di lavoratori croati ceduti temporaneamente dal datore di lavoro croato al fine di realizzare un progetto in Austria e una situazione in cui, come nel presente caso, l'impresa utilizzatrice che intenda effettuare una prestazione di servizi in Austria sia stabilita in un altro Stato membro il quale, incidentalmente, non abbia scelto di estendere l'applicazione delle disposizioni transitorie. In entrambe le fattispecie, i lavoratori croati vengono messi a disposizione sul mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

71. In realtà, tale distinzione potrebbe privare le disposizioni transitorie che disciplinano la libera circolazione dei lavoratori di gran parte della loro efficacia. Infatti, non si deve dimenticare che, nel caso di specie, i cittadini croati sono destinati, nel periodo in cui vengono messi a disposizione, ad occupare un posto di lavoro in Austria, sotto la direzione della Daniela, che sarebbe stato occupato – quanto meno potenzialmente – da un dipendente di detta impresa in questo paese.

72. Tale circostanza differenzia inoltre il caso in esame dalla fattispecie esaminata nella causa Rush Portuguesa – e ripresa all'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71 – in cui un prestatore di servizi si sposta con il proprio personale nello Stato membro ospitante per la durata dell'incarico assunto. Se così fosse, detta operazione rientrerebbe, in linea di principio, nell'ambito di applicazione del capitolo 2, punto 12, dell'allegato V all'Atto di adesione del 2012.

73. Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che gli articoli 56 TFUE e 57 TFUE e il capitolo 2, punto 2, dell'allegato V dell'Atto di adesione del 2012 devono essere interpretati nel senso che la Repubblica d'Austria è autorizzata a limitare il distacco di lavoratori croati occupati presso una società con sede in Croazia imponendo il requisito del permesso di lavoro, laddove il distacco avvenga mediante cessione temporanea dei lavoratori medesimi ad una società con sede in Italia ai fini del compimento, per mezzo della società italiana, di prestazioni di servizi in Austria.

C. Seconda questione: sulla compatibilità con il diritto dell'Unione del requisito relativo al permesso di lavoro per i cittadini di paesi terzi

74. Con la seconda questione si chiede, in sostanza, se gli articoli 56 TFUE e 57 TFUE debbano essere interpretati nel senso che la Repubblica d'Austria è autorizzata ad esigere che lavoratori di paesi terzi, ceduti temporaneamente da un'impresa italiana a un'altra impresa italiana che intende effettuare una prestazione di servizi in Austria, dispongano di un permesso di lavoro.

75. Ritengo che tale questione vada risolta negativamente.

76. Si deve anzitutto sottolineare che i cittadini di paesi terzi sono legalmente occupati in Italia dall'impresa italiana e iscritti al regime di previdenza sociale italiano.

77. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE, detta disposizione contempla espressamente solo la fattispecie di un prestatore di servizi stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il destinatario. Tuttavia, la fattispecie alla base della seconda questione pregiudiziale riguarda la cessione temporanea di manodopera da parte del datore di lavoro italiano alla Danieli, un'altra impresa italiana la quale, a sua volta, effettua una prestazione di servizi in Austria.

78. Come dichiarato dalla Corte, la finalità dell'articolo 56 TFUE consiste nell'eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi con riguardo alle persone non stabilite nello Stato sul cui territorio dev'essere fornita la prestazione (29). Per tale motivo, la Corte ha accolto un'interpretazione ampia di detta disposizione: solo nel caso in cui tutti gli elementi attinenti all'attività considerata siano confinati all'interno di un solo Stato membro, le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi non trovano applicazione (30). Viceversa, dalla giurisprudenza emerge che le norme relative alla libera prestazione dei servizi devono essere applicate in tutti i casi in cui un prestatore offra i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale sia stabilito, qualunque sia il luogo in cui siano stabiliti i destinatari di detti servizi (31).

79. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 56 TFUE, è sufficiente che il *servizio* stesso si sposti da uno Stato membro a un altro (32).

80. Tenuto conto del fatto che l'operazione di cui al procedimento principale riguarda la prestazione transfrontaliera di un servizio (nella fattispecie, la cessione temporanea di manodopera e, per estensione, la prestazione di servizi fornita dalla Danieli in Austria) in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il prestatore, l'articolo 56 TFUE dev'essere applicato alla situazione da cui trae origine la seconda questione pregiudiziale (33).

81. Ciò chiarito, desidero poi rilevare che, secondo costante giurisprudenza, una misura nazionale che subordini il distacco di lavoratori nello Stato membro ospitante al possesso di un permesso di lavoro costituisce una restrizione ai sensi dell'articolo 56 TFUE (34). Come ha dichiarato la Corte, a causa delle formalità e dei tempi procedurali implicati, l'obbligo del permesso di lavoro per i cittadini di Stati terzi che siano distaccati in uno Stato membro ospitante nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera svuota di interesse la libera prestazione dei servizi sul territorio degli Stati membri effettuata mediante lavoratori distaccati, cittadini di Stati terzi (35).

82. Tuttavia, la Corte ha ammesso che il requisito riguardante il permesso di lavoro possa essere giustificato, in linea di principio, laddove risponda a ragioni imperative d'interesse generale e tale interesse non sia già tutelato da norme cui il prestatore sia soggetto nello Stato membro di residenza, purché sia idoneo a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (36).

83. Nonostante tale riserva, tuttavia, generalmente la Corte ha considerato sproporzionati i requisiti che oltrepassino una mera dichiarazione preliminare, alla luce dell'obiettivo di garantire, ad esempio, la stabilità del mercato de lavoro nello Stato membro ospitante o la protezione dei lavoratori e risultanti quindi contrari alle regole relative alla libera prestazione di servizi (37).

84. Ciò è quanto è accaduto, ancora recentemente, nello specifico contesto della cessione temporanea di manodopera ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 96/71.

85. Nella causa *Essent*, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione del requisito relativo al permesso di lavoro in circostanze nelle quali cittadini di paesi terzi erano stati ceduti temporaneamente da un'impresa stabilita in uno Stato membro (Germania) a un'impresa utilizzatrice stabilita nello Stato membro ospitante (Paesi Bassi). In detta causa, la Corte ha spiegato che, sebbene lo scopo di evitare turbative del mercato del lavoro costituisca un motivo imperativo di interesse generale, i lavoratori alle dipendenze di un'impresa stabilita in uno Stato membro e messi a disposizione di un'impresa in un altro Stato membro per effettuarvi una prestazione di servizi non intendono tuttavia accedere al mercato del lavoro di questo secondo Stato, poiché generalmente tornano nel loro paese d'origine o di residenza dopo aver svolto il loro compito (38). Infatti, a differenza dei cittadini dell'Unione che possono accedere al mercato del lavoro dello Stato ospitante attraverso la cessione temporanea, in quanto godono, in linea di principio, del diritto di libera

circolazione, i cittadini di paesi terzi non possono circolare liberamente all'interno dell'Unione europea.

86. Nel medesimo contesto – e indubbiamente per il fatto che i cittadini di paesi terzi non godono del diritto di libera circolazione – la Corte ha ammesso che lo Stato membro ospitante possa adottare talune misure per assicurare che l'impresa che si avvalga della libera prestazione di servizi non lo faccia per uno scopo diverso nonché per verificare che la situazione dei lavoratori interessati sia regolare e che essi esercitino la loro attività principale nello Stato membro in cui ha sede il prestatore di servizi (39). Tuttavia, la Corte ha dichiarato che controlli del genere devono rispettare i limiti posti dal diritto dell'Unione e, in particolare, quelli derivanti dalla libera prestazione di servizi che non può essere vanificata e il cui esercizio non può essere sottoposto alla discrezionalità dell'amministrazione (40).

87. In altre parole, l'esercizio di tale potere di accertamento non implica che lo Stato membro ospitante possa imporre requisiti sproporzionati.

88. Nel caso in esame assume particolare rilevanza il fatto che, nella sentenza *Essent*, la Corte abbia specificamente dichiarato che il mantenimento, a titolo permanente, da parte di uno Stato membro dell'esigenza di un permesso di lavoro per i cittadini di Stati terzi messi a disposizione di un'impresa stabilita in tale Stato da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro va oltre quanto necessario per garantire la stabilità del mercato del lavoro (41).

89. Nella menzionata sentenza, le affermazioni della Corte relative alla legittimità del requisito del permesso di lavoro per cittadini di paesi terzi distaccati da un'impresa che fornisce un servizio transfrontaliero nello Stato membro ospitante sono state espressamente estese alla cessione temporanea di manodopera.

90. Non vedo alcuna ragione convincente per la quale tali affermazioni non dovrebbero valere anche per l'operazione di cui al procedimento principale: difatti, come spiegato supra, detta operazione consiste, proprio come nella causa *Essent*, nella cessione temporanea di manodopera ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva.

91. A tale proposito, si deve sottolineare che la prima e la seconda questione riguardano due situazioni intrinsecamente diverse.

92. Come ho già osservato in precedenza, la Corte ha osservato, nel contesto dell'applicazione di misure transitorie, che la cessione di manodopera ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 96/71 costituisce una forma di accesso al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. È per tale motivo che la messa a disposizione di lavoratori può essere assoggettata all'obbligo del permesso di lavoro durante un periodo transitorio successivo all'adesione all'Unione di nuovi Stati membri, caratterizzato da un rischio maggiore di perturbazione immediata e consistente del mercato del lavoro dello Stato ospitante (42). Onde evitare siffatte perturbazioni, il legislatore ha elaborato specifiche disposizioni transitorie che consentono agli Stati membri di interferire, se necessario, per un periodo di tempo limitato, con la libera circolazione dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi sancite dai Trattati. Tale è la situazione da cui trae origine la prima questione pregiudiziale.

93. Per contro, non è ravvisabile alcun rischio analogo nel caso dei cittadini di paesi terzi. Ciò in quanto essi non godono di un diritto di libera circolazione e, di norma, devono disporre di un permesso di lavoro (ed essere occupati legalmente) nello Stato membro in cui risiedono. Infatti, non si deve dimenticare che la cessione di lavoratori può comportare, per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi, solo l'accesso temporaneo al mercato del lavoro dello Stato membro in cui sono distaccati. Ciò posto, sarebbe semplicemente sproporzionato, sotto il profilo della libera prestazione dei servizi, esigere il rispetto dei requisiti previsti ai fini dell'accesso al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, ovvero, a tal fine, con qualsivoglia requisito specifico attinente all'impiego di cittadini di Stati terzi, questioni che non sono state armonizzate a livello dell'Unione. In effetti, non si deve dimenticare che – a differenza dei lavoratori provenienti da nuovi Stati membri – i cittadini di paesi terzi devono parimenti rispettare le formalità concernenti l'immigrazione e l'accesso al mercato del lavoro nello Stato membro di residenza. Pertanto, ulteriori requisiti imposti dallo Stato membro ospitante

ostacolerebbero notevolmente la libertà delle imprese di fornire un servizio in detto Stato distaccando a tale fine cittadini di paesi terzi, come quelli nella specie.

94. Soprattutto, non si deve dimenticare che, nel caso in esame, i cittadini di paesi terzi interessati sono regolarmente occupati nello Stato membro in cui risiedono e nel quale tornano dopo avere eseguito il loro compito nello Stato membro ospitante. In tali circostanze, è difficile comprendere come il mantenimento, a titolo permanente, del requisito relativo al permesso di lavoro per i cittadini di paesi terzi distaccati nello Stato membro ospitante da un'impresa stabilita in un altro Stato membro possa essere considerata una misura necessaria per garantire la stabilità del mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

95. In ogni caso, la Corte ha ammesso che gli Stati membri possano chiedere all'impresa prestatrice di servizi indicazioni che attestino la regolarità della situazione dei lavoratori interessati, segnatamente in termini di residenza, di permesso di lavoro e di copertura assicurativa, nello Stato membro in cui essi lavorano (43). Infatti, tale obbligo costituisce il giusto punto di equilibrio tra gli interessi legittimi dello Stato membro ospitante e quelli di un'impresa stabilita in un altro Stato membro che intenda effettuare una prestazione transfrontaliera di servizi distaccando cittadini di paesi terzi nello Stato membro ospitante. Verosimilmente, siffatta misura garantisce in misura sufficiente allo Stato membro ospitante che la situazione dei cittadini di paesi terzi sia regolare e che essi esercitino la loro attività principale nello Stato membro in cui ha sede l'impresa prestatrice di servizi, senza interferire indebitamente con la libera prestazione dei servizi sancita dal Trattato FUE (44).

96. Pertanto, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli 56 TFUE e 57 TFUE devono essere interpretati nel senso che la Repubblica d'Austria non è autorizzata a restringere il distacco di lavoratori di nazionalità russa e bielorusa regolarmente impiegati presso una società con sede in Italia, imponendo loro il requisito del possesso di un permesso di lavoro, qualora il distacco avvenga mediante cessione temporanea dei lavoratori medesimi ad una seconda società con sede in Italia ai fini del compimento di prestazioni di servizi, tramite detta seconda società, in Austria.

IV. Conclusione

97. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) nei termini seguenti:

«1) Gli articoli 56 TFUE e 57 TFUE, in combinato disposto con il capitolo 2, punto 2, dell'allegato V dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, del 24 aprile 2012, devono essere interpretati nel senso che la Repubblica d'Austria è autorizzata a restringere il distacco di lavoratori croati occupati presso una società con sede in Croazia imponendo il requisito del possesso di permesso di lavoro, qualora il distacco avvenga mediante cessione temporanea dei lavoratori medesimi ad una società con sede in Italia ai fini del compimento, per mezzo della stessa società italiana, di prestazioni di servizi in Austria.

2) Gli articoli 56 TFUE e 57 TFUE devono essere interpretati nel senso che la Repubblica d'Austria non è autorizzata a restringere il distacco di lavoratori di nazionalità russa e bielorusa regolarmente impiegati presso una società con sede in Italia, imponendo il requisito del possesso di un permesso di lavoro, qualora il distacco avvenga mediante cessione temporanea dei lavoratori medesimi ad una seconda società con sede in Italia ai fini del compimento di prestazioni di servizi, tramite detta seconda società, in Austria.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la

Comunità europea dell'energia atomica, del 24 aprile 2012 (GU 2012, L 112, pag. 21; in prosieguo: l'«Atto di adesione del 2012»).

[3](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1).

[4](#) BGBl. 218/1975, nel testo di cui al BGBl. I 72/2013.

[5](#) Di norma, quando è in gioco la libera prestazione dei servizi, può assumere rilevanza anche la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36). Tuttavia, ciò non si verifica nel caso di specie. Infatti, detta direttiva non riguarda, secondo il suo articolo 1, paragrafo 6, le questioni relative alla legislazione del lavoro. V. causa C-33/17, Cepelnik, pendente dinanzi alla Corte, in tema di deroghe al diritto del lavoro.

[6](#) Considerando 13 della direttiva 96/71.

[7](#) Sentenze del 27 marzo 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, punto 16), e del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punti 30 e 31). V. altresì, nel medesimo senso, sentenza del 18 giugno 2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405, punto 28).

[8](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punto 35).

[9](#) La questione se l'attività svolta dalla Danieli in Austria (la costruzione di un laminatoio per la quale occorre personale dotato di competenze di alta tecnologia) ricada nell'ambito di applicazione del punto 12 – problema ampiamente discusso all'udienza, segnatamente dalla Danieli – rileverebbe solo qualora l'operazione di cui al procedimento principale dovesse essere considerata quale distacco ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71.

[10](#) Dalla relazione alla direttiva 96/71 [proposta di direttiva del Consiglio riguardante il distacco di lavoratori nel quadro della prestazione di servizi, COM(91) 230 def., pag. 14] si evince che, a differenza dell'articolo 1, paragrafo 3, lettere a) e c), l'articolo 1, lettera b), è volta a garantire che le imprese non possano eludere l'applicazione della direttiva. A tal fine, detto articolo include nell'ambito di applicazione della direttiva la cosiddetta mobilità infragruppo. In particolare, come è stato illustrato in dottrina, la disposizione de qua è intesa ad evitare che un'impresa apra una sede secondaria in un altro Stato membro al solo scopo di collocarvi parte dei propri dipendenti ai fini dello svolgimento di incarichi temporanei ed eludere in tal modo l'applicazione della direttiva. V. Barnard, C., *EU Employment Law*, 4^a edizione, Oxford University Press, Oxford, 2012, pag. 218. V. altresì, implicitamente, sentenza del 12 febbraio 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, punti 3 e da 11 a 13).

[11](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64).

[12](#) Ibidem, punto 51.

[13](#) Sentenza del 18 giugno 2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405).

[14](#) Ibidem, punti 35 e segg.

[15](#) Inoltre, come ha parimenti affermato la Corte, l'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), presuppone che il servizio, vale a dire la messa a disposizione di manodopera, venga prestato a titolo oneroso. Le modalità della remunerazione possono ovviamente variare in funzione, ad esempio, del rapporto esistente fra il prestatore del servizio e l'impresa utilizzatrice.

[16](#) V., in particolare, articolo 3 della direttiva 96/71.

[17](#) Considerando 4 della direttiva 96/71.

[18](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punto 39).

[19](#) Sentenza del 27 marzo 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

[20](#) V., ad esempio, sentenze del 17 dicembre 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, punto 9), del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punto 27), e dell'11 settembre 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punto 37).

[21](#) Sentenza del 27 marzo 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, punto 16).

[22](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64).

[23](#) Ibidem, punto 31.

[24](#) Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33).

[25](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punti 40 e 41).

[26](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punto 34).

[27](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punto 35).

[28](#) Sentenza del 10 febbraio 2011, Vicoplus e a. (da C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, punto 31).

[29](#) Sentenze del 10 febbraio 1982, *Transporoute et travaux* (76/81, EU:C:1982:49, punto 14), e del 26 febbraio 1991, *Commissione/Francia* (C-154/89, EU:C:1991:76, punto 9).

[30](#) Sentenze del 18 marzo 1980, *Debauve e a.* (52/79, EU:C:1980:83, punto 9), e del 26 febbraio 1991, *Commissione/Francia* (C-154/89, EU:C:1991:76, punto 9).

[31](#) Sentenza del 26 febbraio 1991, *Commissione/Francia* (C-154/89, EU:C:1991:76, punto 10).

[32](#) Sentenza del 1° luglio 1993, *Hubbard* (C-20/92, EU:C:1993:280, punto 12). V. altresì, nel medesimo senso, sentenza del 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, punto 114).

[33](#) Conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:312, paragrafi da 66 a 78), sulla questione relativa a chi possa invocare l'articolo 56 TFUE.

[34](#) Sentenza del 9 agosto 1994, *Vander Elst* (C-43/93, EU:C:1994:310, punto 15).

[35](#) V., in particolare, sentenza del 21 ottobre 2004, *Commissione/Lussemburgo* (C-445/03, EU:C:2004:655, punti 30 e 41).

[36](#) Sentenza dell'11 settembre 2014, *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:2206, punto 48 e giurisprudenza citata).

[37](#) Sentenze del 21 ottobre 2004, *Commissione/Lussemburgo* (C-445/03, EU:C:2004:655, punto 50); del 19 gennaio 2006, *Commissione/Germania* (C-244/04, EU:C:2006:49, punto 64); del 21 settembre 2006, *Commissione/Austria* (C-168/04, EU:C:2006:595, punto 68), e dell'11 settembre 2014, *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:2206, punti da 58 a 60).

[38](#) Sentenza dell'11 settembre 2014, *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:2206, punto 51 e giurisprudenza citata).

[39](#) *Ibidem*, punti 52 e 57 e giurisprudenza citata.

[40](#) *Ibidem*, punto 53 e giurisprudenza citata.

[41](#) *Ibidem*, punto 56.

[42](#) Conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:312, paragrafo 118).

[43](#) Sentenza dell'11 settembre 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punto 57).

[44](#) V., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 2004, Commissione/Lussemburgo (C-445/03, EU:C:2004:655, punto 46); del 19 gennaio 2006, Commissione/Germania (C-244/04, EU:C:2006:49, punto 41); del 21 settembre 2006, Commissione/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punto 57), e dell'11 settembre 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punto 57).