

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

25 ottobre 2001 *

Nei procedimenti riuniti C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dall'Arbeitsgericht Wiesbaden (Germania) nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

Finalarte Sociedade de Construção Civil Lda

e

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (C-49/98),

tra

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

e

Amilcar Oliveira Rocha (C-50/98),

* Lingua processuale: il tedesco.

tra

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

e

Tudor Stone Ltd (C-52/98),

tra

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

e

Tecnamb-Tecnologia do Ambiente Lda (C-53/98),

tra

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

e

Turiprata Construções Civil Lda (C-54/98),

tra

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

e

Duarte dos Santos Sousa (C-68/98),

tra

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

e

Santos & Kewitz Construções Lda (C-69/98),

tra

Portugaia Construções Lda

e

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (C-70/98)

I - 7886

e tra

Engil Sociedade de Construção Civil SA

e

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (C-71/98),

domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 48 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE e 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE) nonché dell'art. 3, n. 1, primo comma, secondo trattino, lett. b), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. P. Jann, presidente di sezione, D.A.O. Edward (relatore) e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Finalarte Sociedade de Construção Civil Lda e la Portugaia Construções Lda, dall'avv. B. Buchberger, Rechtsanwalt;

- per la Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft, dall'avv. J. Sedemund, Rechtsanwalt;

- per la Tudor Stone Ltd, dall'avv. K. Kühne, Rechtsanwalt;

- per la Tecnamb-Technologia do Ambiente Lda, dall'avv. O. Wulff, Rechtsanwalt;

- per la Santos & Kewitz Construções Lda, dal sig. E. Kewitz, gerente;

- per la Engil Sociedade de Construção Civil SA, dall'avv. A. Böken, Rechtsanwalt;

- per il governo tedesco, dai sigg. E. Röder e C.-D. Quassowski, in qualità di agenti;

- per il governo belga, dal sig. J. Devadder, in qualità di agente, assistito dall'avv. B. van de Walle de Ghelcke, avocat;

- per il governo francese, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. C. Chavance, in qualità di agenti;

- per il governo dei Paesi Bassi, dal sig. J.G. Lammers, in qualità di agente;

- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;

- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. P. Hillenkamp e dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agenti, assistiti dagli avv.ti I. Brinker e R. Karpenstein, Rechtsanwälte,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Finalarte Sociedade de Construção Civil Lda e della Portugaia Construções Lda, rappresentate dall'avv. B. Buchberger, dell'Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft, rappresentata dall'avv. T. Lübbig, Rechtsanwalt, della Engil Sociedade de Construção Civil SA, rappresentata dall'avv. A. Böken, del governo tedesco, rappresentato dal sig. C.-D. Quassowski, del governo francese, rappresentato dalla sig.ra C. Bergeot, in qualità di agente, del governo olandese, rappresentato dalla sig.ra J. van Bakel, in qualità di agente, del governo svedese, rappresentato dal sig. A. Kruse, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dalla sig.ra M. Patakia, assistita dall'avv. R. Karpenstein, all'udienza del 30 marzo 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 luglio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanze 10 febbraio 1998 (causa C-49/98), 16 febbraio 1998 (causa C-50/98) e 17 febbraio 1998 (cause da C-52/98 a C-54/98), pervenute alla Corte il 24 febbraio successivo, e 27 febbraio 1998 (cause da C-68/98 a C-71/98), pervenute alla Corte il 13 marzo successivo, l'Arbeitsgericht Wiesbaden (Tribunale del lavoro di Wiesbaden) ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 48 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE e 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE) nonché dell'art. 3, n. 1, primo comma, secondo trattino, lett. b), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18, pag. 1).

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di nove procedimenti tutti vertenti sul regime delle casse ferie retribuite previste per il finanziamento dei diritti alle ferie dei lavoratori del settore edilizio. Tre di questi procedimenti (cause C-49/98, C-70/98 e C-71/98) riguardano azioni dirette a far dichiarare l'inesistenza di un rapporto giuridico. L'Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (Cassa ferie retribuite del settore dell'edilizia; in prosieguo: la «Cassa») è la convenuta. I ricorrenti sono datori di lavoro con sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania, che hanno distaccato in Germania alcuni lavoratori e sono stati messi in mora dalla Cassa per il versamento dei contributi e per la comunicazione delle informazioni previste dal Verfahrenstarifvertrag (contratto collettivo relativo al regime delle casse previdenziali; in prosieguo: il «VTV») per il calcolo di tali contributi. Gli altri procedimenti (cause C-50/98, da C-52/98 a C-54/98, C-68/98 e C-69/98) riguardano azioni intraprese dalla Cassa per il pagamento di contributi e la comunicazione di informazioni nei confronti di datori di lavoro con sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania che hanno distaccato alcuni dipendenti in Germania.

Normativa nazionale

- 3 Il regime delle ferie retribuite dei lavoratori dell'industria edile è disciplinato in Germania dal Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer — Bundesurlaubsgesetz (legge sulla durata minima delle ferie dei lavoratori) e dal Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (contratto collettivo quadro per l'industria edile; in prosieguo: il «BRTV-Bau»).

- 4 Tale regime è attuato grazie ad un sistema di casse ferie retribuite disciplinato essenzialmente dal VTV. L'ambito di applicazione del VTV e del BRTV-Bau è stato esteso a tutto il settore edilizio dal Ministro federale del Lavoro e degli Affari sociali.

- 5 Il settore edilizio è caratterizzato dal cambio frequente di datore di lavoro da parte dei lavoratori. Per tale ragione il BRTV-Bau dispone che i diversi rapporti di lavoro che il lavoratore ha mantenuto nel corso dell'anno di riferimento debbano essere trattati come fossero un unico rapporto di lavoro. Grazie a tale fictio il lavoratore può cumulare i diritti alle ferie maturati presso i diversi datori di lavoro nel corso dell'anno di riferimento e far valere la totalità di tali diritti presso il proprio datore di lavoro del momento, indipendentemente dalla durata del rapporto di lavoro con questo datore di lavoro.

- 6 Tale sistema comporterebbe di norma la creazione di un grave onere finanziario per il detto datore di lavoro poiché egli si vedrebbe costretto a pagare al lavoratore indennità di ferie anche per i giorni di ferie maturati presso altri datori di lavoro. La Cassa è stata creata proprio al fine di riparare a tale inconveniente e di garantire una ripartizione equa degli oneri finanziari tra i datori di lavoro interessati.

- 7 A tal fine i datori di lavoro con sede in Germania versano alla Cassa contributi pari al 14,45% degli stipendi lordi da loro corrisposti. Essi acquisiscono in particolare come corrispettivo diritti al rimborso integrale o parziale delle prestazioni erogate al lavoratore a titolo di indennità per ferie e di assegni suppletivi di ferie.
- 8 I datori di lavoro devono comunicare ogni mese alcune informazioni alla Cassa per consentirle di determinare le retribuzioni lorde mensili da essi versate e di calcolare l'importo dei contributi dovuti.
- 9 Ai sensi dell'Arbeitnehmerentsendegesetz (legge sui lavoratori distaccati) del 26 febbraio 1996 (BGBl. I, pag. 227; in prosieguo: l'«AEntG»), le disposizioni dei contratti collettivi dell'industria edile vertenti sui diritti alle ferie retribuite sono state rese applicabili, a decorrere dal 1° marzo 1996 e a determinate condizioni, ai rapporti di lavoro tra imprese la cui sede sociale sia situata fuori dalla Germania e i lavoratori che esse inviano nei cantieri ubicati in Germania per l'esecuzione di lavori di costruzione.
- 10 In tale contesto, l'art. 8 del BRTV-Bau, relativo ai diritti alle ferie, è stato modificato e il VTV è stato completato, con decorrenza 1° gennaio 1997, da una terza parte intitolata «Regime delle ferie per i datori di lavoro stabiliti fuori dalla Germania e i loro dipendenti che lavorano in Germania». I datori di lavoro con sede al di fuori della Germania sono così tenuti a partecipare al regime delle casse ferie retribuite, il che si traduce, in particolare, nell'obbligo di versare alla cassa, fino al 30 giugno 1997, il 14,82% e, successivamente, il 14,25% degli stipendi lordi relativi ai lavoratori che essi hanno distaccato sul territorio tedesco.
- 11 Esistono tuttavia differenze tra il regime applicabile ai datori di lavoro con sede in Germania e quello applicabile agli altri datori di lavoro. Innanzi tutto, contrariamente a quanto previsto nell'ambito del regime applicabile ai datori di

lavoro con sede in Germania, il datore di lavoro stabilito fuori dalla Germania non può far valere alcun diritto al rimborso nei confronti della Cassa. È a vantaggio di ogni lavoratore distaccato che il VTV istituisce il diritto di ottenere dalla Cassa il versamento delle indennità di ferie.

- 12 In secondo luogo, i datori di lavoro con sede fuori dalla Germania devono fornire alla Cassa un numero maggiore di informazioni rispetto ai datori di lavoro stabiliti in Germania.

- 13 In terzo luogo, una nozione diversa di impresa viene applicata a seconda che il datore di lavoro abbia o meno sede in Germania. L'art. 1, n. 4, dell'AEntG è del seguente tenore:

«Ai fini dell'inclusione nella sfera di applicazione aziendale di un contratto collettivo ai sensi dei commi 1, 2 e 3, l'insieme dei lavoratori distaccati in Germania da un datore di lavoro avente sede all'estero è considerato impresa».

- 14 Risulta, invece, dall'art. 7 del BRTV-Bau che, per determinare se un datore di lavoro con sede in Germania sia soggetto ai contratti collettivi dell'industria edile, un cantiere o anche i lavoratori assunti esclusivamente in un cantiere non sono considerati impresa. L'impresa è, sotto tale profilo, l'unità organizzativa a partire dalla quale i lavoratori sono stati inviati in un cantiere.

Le cause principali e le questioni pregiudiziali

- 15 Tra i datori di lavoro che sono parti nelle cause principali, otto hanno sede in Portogallo e uno nel Regno Unito. Nel corso del 1997 ciascuno di loro ha distaccato alcuni lavoratori in Germania per l'esecuzione di lavori di costruzione.
- 16 La Cassa esige da tali datori di lavoro che essi partecipino al regime di contributi in vista del finanziamento dei diritti alle ferie dei lavoratori edili. Essa fa valere a tale riguardo il VTV e l'art. 1, nn. 1 e 3, dell'AEntG.
- 17 Per preparare il recupero dei crediti relativi ai contributi previsti da tali disposizioni, essa sollecita da parte dei detti datori di lavoro la comunicazione di determinate informazioni enumerate dal VTV.
- 18 Ritenendo che la soluzione delle cause principali dipenda dall'interpretazione della normativa comunitaria, l'Arbeitsgericht Wiesbaden ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 - «1) Se gli artt. 48, 59 e 60 del Trattato CE vadano interpretati nel senso che ostano a una norma nazionale — art. 1, n. 3, prima frase, dell'AEntG — che estende la validità delle norme giuridiche derivanti dai contratti collettivi dichiarati generalmente vincolanti in materia di versamento di contributi e di riconoscimento di prestazioni connesse alle ferie spettanti ai lavoratori corrisposte da enti paritari delle parti contraenti, e quindi anche delle norme di detti contratti collettivi in materia di procedimento da seguire, ad un datore di lavoro avente sede all'estero e ai suoi dipendenti distaccati in località ubicate nella sfera di applicazione territoriale di detti contratti collettivi.

2) Se gli artt. 48, 59 e 60 del Trattato CE vadano interpretati nel senso che ostano alle norme di cui all'art. 1, n. 1, seconda frase, e n. 3, prima frase, dell'AEntG, che comportano l'applicazione di norme di contratti collettivi dichiarati generalmente vincolanti, le quali:

a) prevedono ferie di durata superiore al minimo contemplato dalla direttiva del Consiglio dell'Unione europea 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro,

e/o

b) consentono ai datori di lavoro con sede in Germania di chiedere agli enti paritari delle parti contraenti il rimborso delle somme versate per indennità di ferie e degli assegni per ferie, mentre non contemplano una facoltà analoga per i datori di lavoro con sede all'estero, attribuendo invece al lavoratore distaccato una pretesa da far valere direttamente nei confronti degli enti paritari delle parti contraenti,

e/o

c) nell'ambito del procedimento da seguire nei confronti delle casse previdenziali ai sensi di detti contratti collettivi, impongano al datore di lavoro con sede all'estero obblighi di informazione, nei confronti degli enti paritari delle parti contraenti, più estesi di quelli imposti ai datori di lavoro con sede in Germania.

- 3) Se gli artt. 48, 59 e 60 del Trattato CE vadano interpretati nel senso che ostano alla disciplina di cui all'art. 1, n. 4, dell'AEntG, in base al quale, ai fini dell'assoggettamento alla sfera di applicazione aziendale di un contratto collettivo dichiarato generalmente vincolante, che — in virtù dell'art. 1, n. 3, prima frase, dell'AEntG — vale anche per i datori di lavoro con sede all'estero e per i loro dipendenti distaccati nel territorio in cui si applica detto contratto collettivo, si considerano impresa tutti — e soltanto — i dipendenti distaccati in Germania, sebbene per i datori di lavoro con sede in Germania si applichi una nozione di impresa diversa, che in determinati casi sfocia in una diversa ripartizione delle imprese che rientrano nella sfera di applicazione dei contratti collettivi generalmente vincolanti.
- 4) Se l'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, vada interpretato nel senso che, tenuto conto della corretta interpretazione degli artt. 48, 59 e 60 del Trattato CE, in ogni caso non prescrive né autorizza le disposizioni sui cui aspetti problematici vertono le prime tre questioni pregiudiziali».

Osservazioni preliminari

- 19 Le questioni poste dal giudice di rinvio sollevano, oltre alla questione dell'interpretazione degli artt. 59 e 60 del Trattato, relativi alla libera prestazione dei servizi, quella dell'applicabilità dell'art. 48 del Trattato, relativo alla libera circolazione dei lavoratori.
- 20 È pacifico che le cause principali riguardano imprese con sede in Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania che hanno distaccato i loro

lavoratori per un periodo determinato in un cantiere ubicato in Germania per eseguire una prestazione di servizi, il che implica situazioni che di fatto rientrano negli artt. 59 e 60 del Trattato.

- 21 Il giudice a quo ritiene, tuttavia, e con lui le società Finalarte Sociedade de Construcao Civil Lda e Portugaia Construcoes Lda, che l'art. 48 del Trattato si applichi anche alle fattispecie oggetto delle cause principali dato che le possibilità dei lavoratori di essere assunti e distaccati all'estero diminuiscono ogniqualvolta un datore di lavoro si trovi nell'impossibilità, in seguito all'estensione del regime delle ferie retribuite, di esercitare un'attività in Germania nell'ambito della libera prestazione dei servizi.
- 22 A tal riguardo la Corte ha constatato che i lavoratori alle dipendenze di un'impresa stabilita in uno Stato membro e che vengono temporaneamente distaccati in un altro Stato membro per effettuarvi una prestazione di servizi non intendono in alcun modo accedere al mercato del lavoro di questo secondo Stato, poiché essi tornano nel loro paese d'origine o di residenza dopo aver svolto il loro compito (v. sentenze 27 marzo 1990, causa C-113/89, Rush Portuguesa, Racc. pag. I-1417, punto 15, e 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst, Racc. pag. I-3803, punto 21).
- 23 Ne consegue che l'art. 48 del Trattato non si applica alle fattispecie oggetto delle cause principali. Di conseguenza, non vanno prese in esame le questioni poste alla luce di tale disposizione.
- 24 La quarta questione verte sull'applicabilità della direttiva 96/71.

- 25 Su tale punto va osservato che il termine per la trasposizione della detta direttiva, fissato al 16 dicembre 1999, non era decorso all'epoca dei fatti delle cause principali. Non si deve quindi procedere alla sua interpretazione né risolvere la quarta questione ai fini delle cause principali.
- 26 Ne consegue che la normativa di cui trattasi nelle cause principali dev'essere esaminata soltanto alla luce degli artt. 59 e 60 del Trattato.
- 27 Con la sua prima questione il giudice a quo chiede in sostanza se gli artt. 59 e 60 del Trattato ostino in via di principio al fatto che uno Stato membro imponga ad un'impresa con sede in un altro Stato membro, che effettua una prestazione di servizi sul territorio del primo Stato membro, una normativa nazionale — come quella che risulta dall'art. 1, n. 3, prima frase, dell'AEntG — che garantisce ai lavoratori distaccati a tal fine dall'impresa i diritti a ferie retribuite. La seconda e la terza questione sono dirette a stabilire se alcuni aspetti particolari di tale normativa rendano la sua estensione ad una tale impresa incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato.

Sulla prima questione

- 28 Va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, l'art. 59 del Trattato 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, qualora sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in particolare, sentenze 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 et C-376/96, *Arblade e a.*, Racc. pag. I-8453, punto 33, e 15 marzo 2001, causa C-165/98, *Mazzoleni e ISA*, Racc. pag. I-2189, punto 22).

- 29 In particolare, uno Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul suo territorio all'osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di qualsiasi effetto utile le norme del Trattato dirette a garantire appunto la libera prestazione dei servizi (v. sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 13, e citata sentenza Mazzoleni e ISA, punto 23).
- 30 A tal riguardo, l'applicazione delle normative nazionali dello Stato membro ospitante ai prestatori di servizi può vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le prestazioni di servizi ove comporti spese nonché oneri amministrativi ed economici supplementari (v. citata sentenza Mazzoleni e ISA, punto 24).
- 31 La libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate da ragioni imperative d'interesse generale e applicabili a tutte le persone o imprese che esercitino un'attività nel territorio dello Stato membro ospitante, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito (v., segnatamente, citate sentenze Arblade e a., punto 34, e Mazzoleni e ISA, punto 25).
- 32 L'applicazione delle normative nazionali di uno Stato membro ai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri dev'essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in particolare, citate sentenze Arblade e a., punto 35, e Mazzoleni e ISA, punto 26).
- 33 Tra le ragioni imperative d'interesse generale già riconosciute dalla Corte vi è la tutela dei lavoratori (v., in particolare, citate sentenze Arblade e a., punto 36, e Mazzoleni e ISA, punto 27).

- 34 Perché le normative dello Stato membro ospitante siano applicabili a prestatori di servizi con sede in un altro Stato membro, spetta quindi alle autorità competenti o, all'occorrenza, agli organi giudiziari del primo Stato membro determinare, tenendo conto dei principi ricordati ai punti 28-33 della presente sentenza, se tali normative possano ostacolare la libera prestazione dei servizi e, in tal caso, se esse siano comunque giustificate.
- 35 Per quanto concerne la normativa oggetto delle cause principali, il giudice di rinvio rileva che la sua applicazione ai prestatori di servizi con sede fuori dalla Germania si traduce in un aumento delle spese e degli oneri amministrativi ed economici per questi ultimi, il che implica il verificarsi di un pregiudizio alla libera prestazione dei servizi.
- 36 A tal riguardo risulta, in particolare, che detti prestatori di servizi sono tenuti a rispettare una serie di formalità amministrative, ivi compreso l'obbligo di fornire informazioni alla Cassa.
- 37 Un siffatto pregiudizio alla libera prestazione dei servizi può essere giustificato soltanto qualora sia necessario per perseguire efficacemente e con mezzi appropriati un obiettivo d'interesse generale.
- 38 A tal riguardo il giudice a quo osserva che si desume dalla motivazione dell'AEntG che tale legge ha il dichiarato obiettivo di tutelare le imprese tedesche del settore dell'edilizia contro la crescente pressione della concorrenza sul mercato interno europeo e quindi contro i prestatori di servizi stranieri. Il giudice di rinvio aggiunge che, sin dai dibattiti preparatori sul progetto di tale legge, era stato ripetutamente sottolineato che una siffatta legge mirava soprattutto a lottare contro la concorrenza asseritamente sleale delle imprese europee che si avvalgono di manodopera a basso costo.

- 39 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, misure che costituiscono una restrizione alla libera prestazione di servizi non possono essere giustificate da obiettivi di natura economica, come la protezione delle imprese nazionali (v., in tal senso, sentenze 26 aprile 1988, causa 352/85, *Bond van Adverteerders e a.*, Racc. pag. 2085, punto 34, e 5 giugno 1997, causa C-398/95, *SETTG*, Racc. pag. I-3091, punto 23).
- 40 Tuttavia, se è vero che l'intento del legislatore quale risulta dai dibattiti politici che precedono l'adozione di una legge o dall'esposizione delle sue motivazioni può costituire indizio quanto al fine perseguito dalla detta legge, tale intento non può essere determinante.
- 41 Spetta invece al giudice di rinvio verificare se, considerata in modo obiettivo, la normativa oggetto delle cause principali promuova la tutela dei lavoratori distaccati.
- 42 A tal riguardo si deve accertare che la detta normativa comporti, per i lavoratori interessati, un vantaggio reale che contribuisce in maniera significativa alla loro tutela sociale. In siffatto contesto, l'intenzione dichiarata del legislatore può portare ad un esame più circostanziato dei vantaggi che si asseriscono conferiti ai lavoratori mediante le misure da esso adottate.
- 43 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 82-107 delle sue conclusioni, è possibile identificare potenziali vantaggi che la normativa tedesca potrebbe conferire ai lavoratori distaccati da prestatori di servizi stabiliti fuori dalla Germania.
- 44 In particolare può essere che, in forza della normativa tedesca, il lavoratore abbia diritto a un maggior numero di giorni di ferie e ad un'indennità giornaliera più

elevata che in forza della normativa dello Stato membro dove ha sede il suo datore di lavoro. Inoltre pare che il regime delle casse ferie retribuite oggetto delle cause principali presenti diversi vantaggi per i lavoratori che vogliono passare al servizio di un'impresa con sede in Germania, dato che questo permette loro di mantenere i loro diritti alle ferie.

- 45 Spetta al giudice di rinvio accertare se potenziali vantaggi di tale genere conferiscano ai lavoratori distaccati una effettiva tutela aggiuntiva. Un siffatto esame deve tenere conto, in primo luogo, della tutela concernente le ferie retribuite di cui già beneficiano i lavoratori in forza della normativa dello Stato membro di stabilimento del loro datore di lavoro. Infatti la normativa oggetto delle cause principali non può ritenersi conferire una effettiva tutela aggiuntiva ai lavoratori distaccati se questi godono della stessa tutela o di una tutela sostanzialmente paragonabile in forza della normativa dello Stato membro in cui ha sede il loro datore di lavoro.
- 46 In secondo luogo, ai fini di questo esame, il giudice di rinvio deve determinare se, nella pratica, sia normale che i lavoratori distaccati in Germania per eseguire un determinato progetto lascino il loro datore di lavoro per passare al servizio di un'impresa con sede in Germania.
- 47 A tal riguardo occorre ricordare che, come rilevato al punto 22 della presente sentenza, i lavoratori temporaneamente distaccati in un altro Stato membro per effettuarvi una prestazione di servizi non devono ritenersi far parte del mercato del lavoro di tale Stato.
- 48 In terzo luogo, occorre che il giudice di rinvio verifichi che, al ritorno sul territorio dello Stato membro di stabilimento del loro datore di lavoro, i lavoratori interessati siano davvero in condizione di far valere i loro diritti di ottenere il versamento delle indennità di ferie presso la Cassa, tenuto conto, in special modo, delle formalità che essi devono adempiere, della lingua che devono utilizzare e delle modalità di pagamento.

- 49 Nell'ipotesi in cui il giudice di rinvio ritenesse che la normativa oggetto delle cause principali persegua effettivamente un obiettivo di interesse generale che consiste nella tutela dei lavoratori impiegati dai prestatori di servizi con sede fuori dalla Germania, gli spetterebbe anche valutare se la detta normativa sia proporzionata alla realizzazione di tale obiettivo, tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti.
- 50 A tal fine dovrebbero essere soppesati, da una parte, gli oneri amministrativi ed economici che si impongono ai prestatori di servizi in forza di tale normativa e, dall'altra, il sovrappiù di tutela sociale che essa conferisce ai lavoratori rispetto a quanto è garantito dalla normativa dello Stato membro di stabilimento del loro datore di lavoro.
- 51 A tal riguardo sarebbe necessario accertare se l'obiettivo che consiste nell'accordare ai lavoratori distaccati in Germania più giorni di ferie e un'indennità giornaliera più elevata che ai sensi della normativa dello Stato membro in cui ha sede il loro datore di lavoro possa essere raggiunto mediante norme meno restrittive di quelle che risultano dalla normativa oggetto delle cause principali, per esempio mediante un obbligo imposto al datore di lavoro con sede fuori dalla Germania di pagare direttamente al lavoratore, durante il periodo di distacco, le indennità di ferie alle quali ha diritto secondo la normativa tedesca.
- 52 Quanto all'obiettivo consistente nel tutelare i lavoratori distaccati che lasciano il loro datore di lavoro per passare al servizio di un'impresa con sede in Germania, spetterebbe al giudice di rinvio accertare se tale obiettivo possa essere conseguito obbligando il primo datore di lavoro a indennizzare il lavoratore quando quest'ultimo lascia il proprio posto di lavoro senza aver usufruito dei giorni di ferie ai quali aveva diritto.
- 53 Si deve quindi risolvere la prima questione nel senso che gli artt. 59 e 60 del Trattato non ostano al fatto che uno Stato membro imponga ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro, e che effettua una prestazione di servizi sul territorio del primo Stato membro, una normativa nazionale, come quella

risultante dall'art. 1, n. 3, prima frase, dell'AEntG, che garantisce ai lavoratori distaccati a tal fine dall'impresa diritti a ferie retribuite, a condizione che, da una parte, i lavoratori non beneficino di una tutela sostanzialmente equivalente in forza della normativa dello Stato membro in cui ha sede il loro datore di lavoro, di modo che l'applicazione della normativa nazionale del primo Stato membro attribuisca loro un effettivo vantaggio che contribuisce, in maniera significativa, alla loro tutela sociale, e, dall'altra, che l'applicazione di tale normativa del primo Stato membro sia proporzionata all'obiettivo di interesse generale perseguito.

Sulla seconda questione

- 54 Con la seconda questione il giudice di rinvio chiede se gli artt. 59 e 60 del Trattato ostino ad una normativa come quella oggetto delle cause principali per quanto riguarda tre specifici aspetti di quest'ultima.
- 55 Innanzi tutto con la sua seconda questione, lett. a), il giudice di rinvio chiede se la normativa tedesca, che prevede 30 giorni lavorativi, ossia 36 giorni feriali, di ferie retribuite all'anno, sia sproporzionata tenuto conto, da un lato, che l'obiettivo d'interesse generale che essa persegue è già salvaguardato dalla direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 307, pag. 18), e, dall'altro, che essa prevede un periodo di ferie retribuite di durata superiore a quella prevista da tale direttiva.
- 56 L'art. 7, n. 1, della direttiva 93/104 dispone infatti che «[g]li Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali».

- 57 Su tale punto va osservato che la direttiva 93/104 prevede solo prescrizioni minime per quanto concerne la durata delle ferie retribuite. Infatti il suo art. 15 dispone che «[l]a presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di applicare od introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori o di favorire o consentire l'applicazione di contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali, più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori».
- 58 Spetta quindi a ciascuno Stato membro determinare la durata delle ferie retribuite necessaria nell'interesse generale. Poiché la Repubblica federale di Germania ha determinato che un periodo di ferie retribuite pari a 30 giorni lavorativi all'anno è necessario per la tutela sociale dei lavoratori del settore dell'edilizia, gli artt. 59 e 60 del Trattato non ostano in via di principio al fatto che uno Stato membro estenda tale livello di tutela ai lavoratori distaccati da prestatori di servizi con sede in altri Stati membri.
- 59 La seconda questione, sub a), va quindi risolta nel senso che gli artt. 59 e 60 del Trattato non ostano al fatto che la normativa di uno Stato membro che prevede ferie retribuite di durata superiore a quella prevista dalla direttiva 93/104 venga estesa ai lavoratori distaccati in tale Stato membro da prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri, durante il periodo di distacco.
- 60 In secondo luogo, il giudice di rinvio rileva che il regime oggetto delle cause principali accorda ai datori di lavoro con sede nella Repubblica federale di Germania il diritto al rimborso da parte della Cassa delle somme versate a titolo di indennità di ferie e di assegni per ferie, mentre non prevede un diritto analogo per i datori di lavoro con sede in altri Stati membri, ma ai lavoratori distaccati conferisce, al suo posto, una pretesa diretta nei confronti della Cassa. Tale giudice chiede quindi, con la seconda questione, sub b), se tale disparità di trattamento costituisca una violazione degli artt. 59 e 60 del Trattato.

- 61 La Cassa e il governo tedesco contestano che tale disparità renda il regime di cui trattasi incompatibile con il diritto comunitario. Sottolineano che essa favorisce l'impresa con sede al di fuori della Germania dato che tale impresa è esonerata dall'effettuare essa stessa il calcolo ed il pagamento delle indennità.
- 62 Sulla base delle informazioni fornite alla Corte, e che spetta al giudice a quo verificare, non sembra che la detta disparità di trattamento costituisca uno svantaggio per le imprese con sede in altri Stati membri, e che comporti quindi una discriminazione in contrasto con gli artt. 59 e 60 del Trattato.
- 63 È giocoforza, comunque, constatare che esistono disparità obiettive tra le imprese con sede nella Repubblica federale di Germania e quelle stabilite in altri Stati membri per quanto concerne l'effettiva attuazione dell'obbligo di pagamento delle indennità di ferie. Infatti, nel momento in cui un'impresa con sede fuori dalla Germania cessa di fornirvi servizi, le autorità tedesche non hanno più la possibilità di verificare che questa abbia effettivamente versato le indennità di ferie ai lavoratori distaccati. Ne consegue che è più efficace il sistema del versamento diretto delle indennità di ferie ai lavoratori distaccati da parte della Cassa.
- 64 La disparità di trattamento potrebbe essere giustificata da queste differenze obiettive e non costituirebbe, quindi, una discriminazione in contrasto con gli artt. 59 e 60.
- 65 Si deve quindi risolvere la seconda questione, sub b), nel senso che, laddove ciò sia giustificato da obiettive differenze tra le imprese con sede nella Repubblica federale di Germania e quelle stabilite in altri Stati membri, gli artt. 59 e 60 del Trattato non ostano al fatto che una normativa nazionale accordi alle prime un diritto al rimborso da parte della Cassa delle somme versate a titolo di indennità di ferie e di assegni per ferie, mentre tale normativa non prevede un diritto del genere per le seconde, ma, al suo posto, conferisce ai lavoratori distaccati una pretesa diretta nei confronti della Cassa.

66 In terzo luogo, con la sua seconda questione, sub c), il giudice di rinvio chiede se gli artt. 59 e 60 del Trattato ostino al fatto che la normativa di cui trattasi nelle cause principali obblighi i datori di lavoro con sede fuori dalla Germania a comunicare alla Cassa un numero maggiore di informazioni rispetto ai datori di lavoro stabiliti in Germania.

67 Il giudice a quo ritiene che gli obblighi supplementari così imposti alle imprese con sede fuori dalla Germania non soltanto costituiscano una disparità di trattamento, ma complichino in maniera considerevole la prestazione di servizi in Germania. Essi sarebbero pertanto incompatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato.

68 Il governo tedesco sostiene dal canto suo che queste diverse modalità si impongono per ragioni di ordine pratico. Il controllo sulle imprese con sede fuori dalla Germania potrebbe essere effettuato solo con molta difficoltà e non potrebbe comunque essere realizzato con la stessa intensità del controllo sulle imprese con sede in Germania.

69 A tal riguardo si deve ammettere che una normativa che mira a tutelare efficacemente i lavoratori del settore dell'edilizia, in particolare quanto ai loro diritti alle ferie retribuite, impone che vengano fornite determinate informazioni. Più in particolare, un tale obbligo può costituire la sola misura di controllo appropriata, alla luce dell'obiettivo perseguito dalla detta normativa.

70 Tuttavia va ricordato che un obbligo di fornire talune informazioni alle autorità dello Stato membro ospitante, come quello imposto dalla normativa oggetto delle cause principali, comporta costi e oneri amministrativi ed economici supplemen-

tari per le imprese con sede in un altro Stato membro (v., in tal senso, citata sentenza Arblade e a., punto 58).

- 71 Il fatto che le imprese con sede fuori dalla Germania debbano sottostare a obblighi supplementari in materia di informazioni da fornire costituisce quindi, a maggior ragione, una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato (v., in tal senso, citata sentenza Arblade e a., punto 59).
- 72 Una simile restrizione può essere giustificata qualora sia necessaria per tutelare efficacemente e con mezzi appropriati la ragione imperativa d'interesse generale costituita dalla tutela sociale dei lavoratori.
- 73 Inoltre il fatto che le imprese con sede fuori dalla Germania non siano soggette agli stessi obblighi in materia di informazioni da fornire può attribuirsi alle diversità obiettive esistenti tra tali imprese e quelle con sede in Germania.
- 74 Invece l'obbligo di fornire specifici documenti allo Stato membro non può essere giustificato se questo è in grado di effettuare i controlli necessari sulla base di documenti tenuti in conformità della normativa dello Stato membro di stabilimento (v., in tal senso, citata sentenza Arblade e a., punto 64).
- 75 Alla luce di quanto precede la seconda questione, sub c), dev'essere risolta nel senso che spetta al giudice a quo determinare, tenuto conto del principio di

proporzionalità, i tipi di informazioni che le autorità tedesche possono legittimamente esigere dai prestatori di servizi con sede fuori dalla Germania. A tal fine occorre che il giudice di rinvio valuti se le obiettive differenze tra la situazione delle imprese con sede in Germania e quella delle imprese stabilite fuori dalla Germania necessitino obiettivamente del sovrappiù di informazioni preteso da queste ultime.

Sulla terza questione

76 Con la terza questione il giudice a quo chiede se gli artt. 59 e 60 del Trattato ostino ad una disposizione nazionale, quale l'art. 1, n. 4, dell'AEntG, che prevede, in sostanza, che tutti i lavoratori distaccati in Germania da un datore di lavoro stabilito al di fuori della Germania, ed essi soli, sono ritenuti costituire un'impresa, mentre agli imprenditori con sede in Germania viene applicata una diversa nozione di impresa, il che può, in alcuni casi, comportare una diversa delimitazione delle imprese che rientrano nell'ambito di applicazione dei contratti collettivi.

77 Il giudice a quo rileva che queste due nozioni di impresa possono avere conseguenze pratiche diverse nel caso delle imprese cosiddette miste, vale a dire delle imprese che esercitano in parte un'attività legata al settore edilizio e in parte un'attività che non è a questa connessa. Le imprese miste con sede in Germania sono soggette ai contratti collettivi del settore dell'edilizia solo quando la quantità di ore lavorative dei lavoratori assegnati a tale settore sia superiore alla quantità di ore lavorative dei lavoratori assegnati ad un altro settore.

78 Tale giudice ritiene quindi che l'art. 1, n. 4, dell'AEntG contenga una discriminazione fondata sul luogo di stabilimento dell'impresa, in contrasto con gli artt. 59 e 60 del Trattato.

- 79 Il governo tedesco sostiene che la terza questione sia irricevibile, in quanto priva d'interesse per la soluzione delle cause principali. Il giudice di rinvio non avrebbe, infatti, dimostrato che le imprese straniere coinvolte nelle dette cause non rientrerebbero nell'ambito di applicazione dei contratti collettivi se la nozione di impresa prevista dall'AEntG fosse diversa.
- 80 Tale argomento dev'essere respinto. È sufficiente ricordare a tal riguardo che spetta al solo giudice nazionale valutare l'attinenza della questione posta e che solo la manifesta mancanza di qualsiasi relazione con la causa principale può rendere una questione irricevibile (v. sentenza 3 marzo 1994, cause riunite C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Eurico Italia e a., Racc. pag. I-711, punto 17). Ora, non è così nel caso di specie.
- 81 Quanto al merito va osservato che, a differenza delle imprese con sede nella Repubblica federale di Germania, quelle che sono stabilite in altri Stati membri e che forniscono servizi nel settore dell'edilizia in Germania sono sempre soggette ai contratti collettivi applicabili a tale settore e quindi, in particolare, all'obbligo di versare contributi alla Cassa.
- 82 Ne consegue che l'art. 1, n. 4, dell'AEntG crea una disparità di trattamento in contrasto con l'art. 59 del Trattato, in quanto non è stata presentata nessuna giustificazione prevista dal Trattato.
- 83 La terza questione va perciò risolta nel senso che gli artt. 59 e 60 del Trattato ostano all'applicazione del regime di uno Stato membro in materia di ferie retribuite a tutte le imprese stabilite in un altro Stato membro che forniscono sul territorio del primo Stato membro servizi nel settore dell'edilizia, quando le imprese con sede nel primo Stato membro che esercitano solo una parte della loro attività in tale settore non vi sono tutte soggette per i loro dipendenti occupati nel detto settore.

Sulle spese

84 Le spese sostenute dai governi tedesco, belga, francese, olandese, austriaco e svedese, nonché dalla Commissione, 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dall'Arbeitsgericht Wiesbaden con le ordinanze del 10, 16, 17 e 27 febbraio 1998, dichiara:

- 1) Gli artt. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) e 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE) non ostano al fatto che uno Stato membro imponga ad un'impresa stabilita in un altro Stato membro, e che effettua una prestazione di servizi sul territorio del primo Stato membro, una normativa nazionale, come quella risultante dall'art. 1, n. 3, prima frase, dell'Arbeitnehmerentsendegesetz (legge tedesca sui lavoratori distaccati), che garantisce ai lavoratori distaccati a tal fine dall'impresa diritti a ferie

retribuite, a condizione che, da una parte, i lavoratori non beneficino di una tutela sostanzialmente paragonabile in forza della normativa dello Stato membro in cui ha sede il loro datore di lavoro, di modo che l'applicazione della normativa nazionale del primo Stato membro attribuisca loro un effettivo vantaggio che contribuisce, in maniera significativa, alla loro tutela sociale, e, dall'altra, che l'applicazione di tale normativa del primo Stato membro sia proporzionata all'obiettivo di interesse generale perseguito.

- 2 a) Gli artt. 59 e 60 del Trattato non ostano al fatto che la normativa di uno Stato membro che prevede ferie retribuite di durata superiore a quella prevista dalla direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, venga estesa ai lavoratori distaccati in tale Stato membro da prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri, durante il periodo di distacco.

- b) Laddove ciò sia giustificato da obiettive differenze tra le imprese con sede nella Repubblica federale di Germania e quelle stabilite in altri Stati membri, gli artt. 59 e 60 del Trattato non ostano al fatto che una normativa nazionale accordi alle prime un diritto al rimborso da parte della Cassa ferie retribuite delle somme versate a titolo di indennità di ferie e di assegni per ferie, mentre tale normativa non prevede un diritto del genere per le seconde, ma, al suo posto, conferisce ai lavoratori distaccati una pretesa diretta nei confronti della Cassa.

- c) Spetta al giudice a quo determinare, tenuto conto del principio di proporzionalità, i tipi di informazioni che le autorità tedesche possono legittimamente esigere dai prestatori di servizi con sede fuori dalla Germania. A tal fine occorre che il giudice di rinvio valuti se le obiettive differenze tra la situazione delle imprese con sede in Germania e quella

delle imprese stabilite fuori dalla Germania necessitano obiettivamente del sovrappiù di informazioni preteso da queste ultime.

- 3) Gli artt. 59 e 60 del Trattato ostano all'applicazione del regime di uno Stato membro in materia di ferie retribuite a tutte le imprese stabilite in un altro Stato membro che forniscono sul territorio del primo Stato membro dei servizi nel settore dell'edilizia, quando le imprese con sede nel primo Stato membro che esercitano solo una parte della loro attività in tale settore non vi sono tutte soggette per i loro dipendenti occupati nel detto settore.

Jann

Edward

Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 ottobre 2001.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

P. Jann