



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

8 dicembre 2020\*

«Ricorso di annullamento – Direttiva (UE) 2018/957 – Libera prestazione dei servizi – Distacco di lavoratori – Condizioni di lavoro e di occupazione – Retribuzione – Durata del distacco – Determinazione della base giuridica – Articoli 53 e 62 TFUE – Modifica di una direttiva esistente – Articolo 9 TFUE – Principio di non discriminazione – Necessità – Principio di proporzionalità – Regolamento (CE) n. 593/2008 – Ambito di applicazione – Trasporto su strada – Articolo 58 TFUE»

Nella causa C-626/18,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 3 ottobre 2018,

**Repubblica di Polonia**, rappresentata da B. Majczyna e D. Lutostańska, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

**Parlamento europeo**, rappresentato inizialmente da M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska e L. Visaggio, e successivamente da M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio e A. Tamás, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata inizialmente da J. Möller e T. Henze, e successivamente da J. Möller, in qualità di agenti;

**Repubblica francese**, rappresentata da E. de Moustier, A.-L. Desjonquères e R. Coesme, in qualità di agenti;

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato da M.K. Bulterman, C. Schillemans e J. Langer, in qualità di agenti;

**Commissione europea**, rappresentata da M. Kellerbauer, B.-R. Killmann e A. Szmytkowska, in qualità di agenti,

intervenienti

\* Lingua processuale: il polacco.

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato inizialmente da E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre e A. Norberg, e successivamente da E. Ambrosini, A. Sikora-Kaléda, Z. Bodnar e A. Norberg, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata inizialmente da J. Möller e T. Henze, e successivamente da J. Möller, in qualità di agenti;

**Repubblica francese**, rappresentata da E. de Moustier, A.-L. Desjonquères e R. Coesme, in qualità di agenti;

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato da M.K. Bulterman, C. Schillemans e J. Langer, in qualità di agenti;

**Regno di Svezia**, rappresentato inizialmente da C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg e H. Eklinder, e successivamente da C. Meyer-Seitz, H. Shev e H. Eklinder, in qualità di agenti;

**Commissione europea**, rappresentata da M. Kellerbauer, B.-R. Killmann e A. Szmytkowska, in qualità di agenti,

intervenant

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (relatore), E. Regan, M. Ilešič e N. Wahl, presidenti di sezione, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: R. Șereș, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 marzo 2020,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 maggio 2020,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Repubblica di Polonia chiede alla Corte, in via principale, di annullare l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 2, lettera b), e l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 2018, L 173, pag. 16, e rettifica in GU 2019, L 91, pag. 77) (in prosieguo: la «direttiva impugnata»), e, in subordine, di annullare la medesima nel suo complesso.

## I. Contesto normativo

### A. Trattato FUE

2 L'articolo 9 TFUE è del seguente tenore:

«Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

3 L'articolo 53 TFUE così dispone:

«1. Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio [dell'Unione europea], deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste.

2. Per quanto riguarda le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, la graduale soppressione delle restrizioni è subordinata al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri».

4 Ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE:

«La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti».

5 L'articolo 62 TFUE così recita:

«Le disposizioni degli articoli da 51 a 54 inclus[o] sono applicabili alla materia regolata dal presente capo».

### B. Normativa relativa ai lavoratori distaccati

#### 1. Direttiva 96/71/CE

6 La direttiva 96/71/CE 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), è stata adottata sul fondamento dell'articolo 57, paragrafo 2, e dell'articolo 66 CE (divenuti rispettivamente articolo 53, paragrafo 1, e articolo 62 TFUE).

7 In forza del suo articolo 3, paragrafo 1, la direttiva 96/71 aveva lo scopo di garantire ai lavoratori distaccati nel territorio degli Stati membri le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie ivi indicate che, nello Stato membro in cui era fornita la prestazione di lavoro, erano fissate da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale.

8 Tra le materie oggetto della direttiva 96/71 figurava, all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della stessa, quella relativa alle tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario.

## 2. *Direttiva impugnata*

- 9 La direttiva impugnata è stata adottata sul fondamento dell'articolo 53, paragrafo 1, e dell'articolo 62 TFUE.
- 10 I considerando 1, 4, 6 e da 9 a 11 della direttiva impugnata così recitano:
- «(1) La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi sono principi fondamentali del mercato interno, sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'applicazione e il rispetto di tali principi sono ulteriormente sviluppati dall'Unione e mirano a garantire la parità di condizioni per le imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori.
- (...)
- (4) A più di vent'anni dalla sua adozione, si è reso necessario valutare se la direttiva 96/71(...) consegua ancora il giusto equilibrio tra la necessità di promuovere la libera prestazione dei servizi e garantire parità di condizioni, da un lato, e quella di tutelare i diritti dei lavoratori distaccati, dall'altro. Parallelamente alla revisione della direttiva 96/71(...), è opportuno accordare priorità all'attuazione e applicazione della direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71 e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI") (GU 2014, L 159, pag. 11)], allo scopo di garantire uniformità nell'applicazione delle norme e un'autentica convergenza sociale.
- (...)
- (6) Il principio della parità di trattamento e il divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità sono stati sanciti dal diritto dell'Unione sin dai trattati istitutivi. Il principio della parità di retribuzione è stato attuato mediante atti di diritto derivato, riferendosi non solo alla parità tra uomini e donne ma anche tra lavoratori con contratti a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato comparabili, tra lavoratori a tempo parziale e lavoratori a tempo pieno e tra lavoratori assunti tramite agenzia interinale e lavoratori comparabili dell'impresa utilizzatrice. Tali principi includono il divieto di qualsiasi misura che possa, direttamente o indirettamente, dare luogo a una discriminazione effettuata sulla base della nazionalità. Nell'applicare tali principi, occorre tenere conto della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- (...)
- (9) Il distacco è di natura temporanea. I lavoratori distaccati generalmente rientrano nello Stato membro a partire dal quale sono stati distaccati dopo aver effettuato il lavoro per il quale sono stati distaccati. Tuttavia, in considerazione della lunga durata di determinati distacchi, e riconoscendo il nesso fra il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante e i lavoratori distaccati per tali periodi di lunga durata, qualora il distacco duri per periodi superiori a 12 mesi, gli Stati membri ospitanti dovrebbero assicurare che le imprese che distaccano lavoratori nel loro territorio garantiscano agli stessi una serie aggiuntiva di condizioni di lavoro e di occupazione applicabili in via obbligatoria ai lavoratori nello Stato membro in cui il lavoro è svolto. Tale periodo dovrebbe essere prorogato qualora il prestatore di servizi presenti una notifica motivata.
- (10) È necessario garantire una maggiore protezione dei lavoratori per salvaguardare la libera prestazione dei servizi su base equa, sia a breve che a lungo termine, in particolare evitando l'abuso dei diritti garantiti dai trattati. Tuttavia, le norme che garantiscono tale protezione dei lavoratori non possono pregiudicare il diritto delle imprese che distaccano lavoratori nel territorio di un altro Stato membro di invocare la libera prestazione dei servizi anche nei casi in

cui un distacco sia superiore a 12 o, se del caso, 18 mesi. Qualsiasi disposizione applicabile a lavoratori distaccati nel contesto di un distacco superiore a 12 o, se del caso, 18 mesi deve pertanto essere compatibile con tale libertà. In conformità della giurisprudenza consolidata, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi sono ammissibili solo se sono giustificate da motivi imperativi di interesse generale e se sono proporzionate e necessarie.

- (11) Qualora un distacco sia superiore a 12 o, se del caso, 18 mesi, la serie aggiuntiva di condizioni di lavoro e di occupazione che devono essere garantite dall'impresa che distacca lavoratori nel territorio di un altro Stato membro dovrebbe contemplare anche i lavoratori che sono distaccati in sostituzione di altri lavoratori distaccati che espletano le stesse mansioni nello stesso luogo, al fine di garantire che tali sostituzioni non siano utilizzate per aggirare le norme altrimenti applicabili».

11 I considerando da 16 a 19 della direttiva succitata sono del seguente tenore:

- «(16) In un mercato interno veramente integrato e competitivo le imprese competono sulla base di fattori quali la produttività, l'efficienza, e il livello d'istruzione e di competenza della forza lavoro, nonché la qualità dei loro beni e servizi nonché il grado di innovazione degli stessi.
- (17) Rientra nella sfera di competenza degli Stati membri stabilire norme sulla retribuzione in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali. La determinazione dei salari è una questione di competenza esclusiva degli Stati membri e delle parti sociali. È opportuno prestare particolare attenzione a non pregiudicare i sistemi nazionali di determinazione dei salari o la libertà delle parti interessate.
- (18) Per il raffronto fra la retribuzione corrisposta al lavoratore distaccato e la retribuzione dovuta a norma della normativa e/o delle prassi nazionali dello Stato membro ospitante, si dovrebbe prendere in considerazione l'importo lordo della retribuzione. Si dovrebbero raffrontare gli importi lordi complessivi della retribuzione anziché i singoli elementi costitutivi della retribuzione che sono resi obbligatori come previsto dalla presente direttiva. Ciononostante, al fine di garantire trasparenza e assistere le autorità e gli organismi competenti nello svolgimento di verifiche e controlli, è necessario che gli elementi costitutivi della retribuzione possano essere individuati in modo sufficientemente dettagliato in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali dello Stato membro a partire dal quale il lavoratore è stato distaccato. A meno che le indennità specifiche per il distacco non riguardino le spese effettivamente sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio, esse dovrebbero essere considerate parte della retribuzione e dovrebbero essere prese in considerazione allo scopo di raffrontare gli importi lordi complessivi della retribuzione.
- (19) Le indennità specifiche per il distacco spesso perseguono varie finalità. Nella misura in cui il loro obiettivo è il rimborso delle spese sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio, le stesse non dovrebbero essere considerate parte della retribuzione. Spetta agli Stati membri stabilire norme con riguardo al rimborso di tali spese in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali. Il datore di lavoro dovrebbe rimborsare tale spesa ai lavoratori distaccati, in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro».

12 Ai sensi del considerando 24 della medesima direttiva:

«La presente direttiva stabilisce un quadro equilibrato per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi e la tutela dei lavoratori distaccati, non discriminatorio, trasparente e proporzionato, nel rispetto della diversità delle relazioni industriali nazionali. La presente direttiva non osta all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione più favorevoli per i lavoratori distaccati».

- 13 L'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva impugnata inserisce i paragrafi –1 e –1 bis all'articolo 1 della direttiva 96/71:

«–1. La [direttiva 96/71] garantisce la protezione dei lavoratori distaccati durante il loro distacco in relazione alla libera prestazione dei servizi, stabilendo disposizioni obbligatorie riguardanti le condizioni di lavoro e la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori che devono essere rispettate.

–1 bis. La [direttiva 96/71] non pregiudica in alcun modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e a livello di Unione, compresi il diritto o la libertà di sciopero o il diritto o la libertà di intraprendere altre azioni contemplate dalla disciplina delle relazioni industriali negli Stati membri, in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali. Essa non pregiudica neppure il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi, o di intraprendere azioni collettive in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali».

- 14 L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva impugnata modifica l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), della direttiva 96/71; aggiunge a questo stesso comma le lettere h) e i) e inserisce un terzo comma a tale articolo 3, paragrafo 1, nei seguenti termini:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, indipendentemente dalla normativa applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1, garantiscano, sulla base della parità di trattamento, ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie elencate di seguito che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono stabilite da:

- disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o
- da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale o altrimenti applicabili a norma del paragrafo 8:

(...)

- c) retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; la presente lettera non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;

(...)

- h) condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro ai lavoratori lontani dal loro abituale luogo di lavoro;
- i) indennità o rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani da casa per motivi professionali.

(...)

Ai fini della [direttiva 96/71] il concetto di retribuzione è determinato dalla normativa e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato e con esso si intendono tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, da contratti collettivi o da arbitrati che sono stati dichiarati di applicazione generale nello Stato membro in questione o altrimenti applicabili a norma del paragrafo 8».

- 15 L'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva impugnata inserisce all'articolo 3 della direttiva 96/71 un paragrafo 1 bis, il quale è così formulato:

«Qualora la durata effettiva di un distacco superi 12 mesi, gli Stati membri provvedono affinché, indipendentemente dalla normativa applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1, garantiscano, sulla base della parità di trattamento, ai lavoratori che sono distaccati nel

loro territorio oltre alle condizioni di lavoro e di occupazione di cui al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, stabilite da:

- disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o
- contratti collettivi o arbitrati dichiarati di applicazione generale o che in alternativa si applicano a norma del paragrafo 8.

Il primo comma del presente paragrafo non si applica alle materie seguenti:

- a) procedure, formalità e condizioni per la conclusione e la cessazione del contratto di lavoro, comprese le clausole di non concorrenza;
- b) regimi pensionistici integrativi di categoria.

Qualora il prestatore di servizi presenti una notifica motivata, lo Stato membro in cui è prestato il servizio estende il periodo di cui al primo comma a 18 mesi.

Se un'impresa di cui all'articolo 1, paragrafo 1, sostituisce un lavoratore distaccato con un altro lavoratore distaccato che espleta le stesse mansioni nello stesso luogo, la durata del distacco ai fini del presente paragrafo corrisponde alla durata complessiva dei periodi di distacco dei singoli lavoratori distaccati interessati.

Il concetto di “stesse mansioni nello stesso luogo” di cui al quarto comma del presente paragrafo è determinato tenendo in considerazione, tra l'altro, la natura del servizio da prestare, il lavoro da effettuare e l'indirizzo o gli indirizzi del luogo di lavoro».

- 16 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva impugnata, l'articolo 3, paragrafo 7, della direttiva 96/71 è ora così formulato:

«I paragrafi da 1 a 6 non ostano all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori.

Le indennità specifiche per il distacco sono considerate parte della retribuzione, purché non siano versate a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio. Fatta salva la lettera i) del primo comma del paragrafo 1, il datore di lavoro provvede a rimborsare tali spese al lavoratore distaccato, in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro.

Qualora le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili al rapporto di lavoro non determinino se elementi dell'indennità specifica per il distacco sono versati a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco o se fanno parte della retribuzione e, nel caso, quali siano detti elementi, l'intera indennità è considerata versata a titolo di rimborso delle spese».

- 17 L'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva impugnata così dispone:

«La presente direttiva si applica al settore del trasporto su strada a decorrere dalla data di applicazione di un atto legislativo che modifica la direttiva 2006/22/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 35)] per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e stabilisce norme specifiche in relazione alla direttiva 96/71(...) e alla direttiva 2014/67(...) per il distacco dei conducenti nel settore dei trasporti su strada».

### C. Normativa relativa alla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali

- 18 Il considerando 40 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU 2008, L 177, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento “Roma I”»), così recita:

«Occorrerebbe evitare la dispersione delle regole di conflitto di leggi in molteplici strumenti e le divergenze tra tali regole. Tuttavia, il presente regolamento non dovrebbe escludere la possibilità di inserire regole di conflitto di leggi riguardanti le obbligazioni contrattuali nelle disposizioni dell'ordinamento [dell'Unione] relative a materie particolari.

Il presente regolamento non dovrebbe pregiudicare l'applicazione di altri strumenti contenenti disposizioni intese a contribuire al corretto funzionamento del mercato interno nella misura in cui esse non possono essere applicate in collegamento con la legge designata in base al presente regolamento. (...)».

- 19 L'articolo 8 del regolamento succitato, intitolato «Contratti individuali di lavoro», prevede quanto segue:

«1. Un contratto individuale di lavoro è disciplinato dalla legge scelta dalle parti conformemente all'articolo 3. Tuttavia, tale scelta non vale a privare il lavoratore della protezione assicuratagli dalle disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente in virtù della legge che, in mancanza di scelta, sarebbe stata applicabile a norma dei paragrafi 2, 3 e 4 del presente articolo.

2. Nella misura in cui la legge applicabile al contratto individuale di lavoro non sia stata scelta dalle parti, il contratto è disciplinato dalla legge del paese nel quale o, in mancanza, a partire dal quale il lavoratore, in esecuzione del contratto, svolge abitualmente il suo lavoro. Il paese in cui il lavoro è abitualmente svolto non è ritenuto cambiato quando il lavoratore svolge il suo lavoro in un altro paese in modo temporaneo.

(...)».

- 20 A termini dell'articolo 9 del suddetto regolamento:

«1. «Le norme di applicazione necessaria sono disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica, al punto da esigerne l'applicazione a tutte le situazioni che rientrino nel loro campo d'applicazione, qualunque sia la legge applicabile al contratto secondo il presente regolamento.

2. Le disposizioni del presente regolamento non ostano all'applicazione delle norme di applicazione necessaria della legge del foro.

3. Può essere data efficacia anche alle norme di applicazione necessaria del paese in cui gli obblighi derivanti dal contratto devono essere o sono stati eseguiti, nella misura in cui tali norme di applicazione necessaria rendono illecito l'adempimento del contratto. Per decidere se vada data efficacia a queste norme, si deve tenere conto della loro natura e della loro finalità nonché delle conseguenze derivanti dal fatto che siano applicate, o meno».

- 21 L'articolo 23 del medesimo regolamento, intitolato «Relazioni con altre disposizioni del diritto [dell'Unione]», prevede quanto segue:

«Fatto salvo l'articolo 7, il presente regolamento non pregiudica l'applicazione delle disposizioni dell'ordinamento [dell'Unione] che, con riferimento a settori specifici, disciplinano i conflitti di legge in materia di obbligazioni contrattuali».



## II. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

- 22 La Repubblica di Polonia chiede che la Corte voglia:
- in via principale,
    - annullare il disposto dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva impugnata, recante il testo del nuovo articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), e del nuovo articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 96/71;
    - annullare l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva impugnata, recante il testo dell'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71, e
    - annullare l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva impugnata;
  - in subordine, annullare la direttiva impugnata, e
  - condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.
- 23 Il Parlamento e il Consiglio chiedono alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Repubblica di Polonia alle spese.
- 24 Con decisione del presidente della Corte del 2 aprile 2019, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio.
- 25 Con decisione del presidente della Corte del 2 aprile 2019, il Regno di Svezia è stato autorizzato a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

## III. Sul ricorso

- 26 La Repubblica di Polonia presenta, in via principale, conclusioni dirette contro varie disposizioni specifiche della direttiva impugnata e, in subordine, conclusioni con le quali chiede l'annullamento della stessa direttiva nel suo complesso.
- 27 Il Parlamento ritiene che le conclusioni presentate in via principale non siano ricevibili, in quanto le disposizioni contestate non sono scindibili dal resto delle disposizioni della direttiva impugnata.

### A. Sulla ricevibilità delle conclusioni presentate in via principale

- 28 Occorre ricordare che l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento sono separabili dal resto dell'atto. A tale riguardo, la Corte ha ripetutamente dichiarato che tale requisito non è soddisfatto quando l'annullamento parziale di un atto avrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo (sentenze del 12 novembre 2015, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, C-121/14, EU:C:2015:749, punto 20, e del 9 novembre 2017, SolarWorld/Consiglio, C-204/16 P, EU:C:2017:838, punto 36).
- 29 La verifica della separabilità di elementi di un atto dell'Unione presuppone altresì l'esame della portata degli stessi, al fine di valutare se il loro annullamento modificherebbe lo spirito e la sostanza dell'atto di cui trattasi (sentenze del 12 novembre 2015, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, C-121/14, EU:C:2015:749, punto 21, e del 9 novembre 2017, SolarWorld/Consiglio, C-204/16 P, EU:C:2017:838, punto 37).

- 30 Inoltre, la questione se un annullamento parziale modificherebbe la sostanza dell'atto dell'Unione costituisce un criterio oggettivo, e non un criterio soggettivo legato alla volontà politica dell'istituzione che ha adottato l'atto controverso (sentenze del 30 marzo 2006, Spagna/Consiglio, C-36/04, EU:C:2006:209, punto 14, e del 29 marzo 2012, Commissione/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punto 121).
- 31 Sia l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), sia l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva impugnata apportano modifiche alla direttiva 96/71, da un lato, sostituendo alla nozione di «tariffe minime salariali» quella di «retribuzione» all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), di quest'ultima direttiva e, dall'altro, inserendo nella medesima direttiva l'articolo 3, paragrafo 1 bis, il quale prevede un regime specifico per i distacchi di durata, di norma, superiore a dodici mesi.
- 32 Le due nuove norme introdotte dalle summenzionate disposizioni della direttiva impugnata comportano modifiche significative del regime dei lavoratori distaccati quale era stato istituito dalla direttiva 96/71. Si tratta delle principali modifiche apportate a tale regime, che modificano l'equilibrio degli interessi inizialmente delineato.
- 33 L'annullamento delle succitate disposizioni della direttiva impugnata pregiudicherebbe quindi la sostanza stessa di quest'ultima, giacché tali disposizioni possono essere percepite come il nucleo del nuovo regime di distacco istituito dal legislatore dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 30 marzo 2006, Spagna/Consiglio, C-36/04, EU:C:2006:209, punto 16).
- 34 Pertanto, le conclusioni principali, dirette all'annullamento dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva impugnata, non sono ricevibili, in quanto tali disposizioni non sono scindibili dal resto delle disposizioni della medesima direttiva.
- 35 Poiché, invece, l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva impugnata, anch'esso oggetto delle conclusioni principali, si limita a prevedere che la stessa si applicherà al settore del trasporto a decorrere dalla pubblicazione di un atto legislativo specifico, l'annullamento di tale disposizione non pregiudicherebbe la sostanza della direttiva in questione.
- 36 Atteso che il terzo motivo di ricorso, che riguarda nello specifico la suddetta disposizione, è comune alle conclusioni presentate in via principale e a quelle presentate in subordine, sarà a esso fornita risposta nell'ambito dell'esame di queste ultime conclusioni.

## **B. Sulle conclusioni presentate in subordine**

- 37 A sostegno delle sue conclusioni, la Repubblica di Polonia deduce tre motivi vertenti, rispettivamente, sulla violazione dell'articolo 56 TFUE da parte dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva impugnata, sulla scelta di una base giuridica errata per l'adozione di tale direttiva e sull'erronea inclusione del settore del trasporto su strada nell'ambito di applicazione di detta direttiva.
- 38 È opportuno esaminare, anzitutto, il secondo motivo di ricorso, poiché esso riguarda la scelta della base giuridica della direttiva impugnata, questione che è preliminare all'esame dei motivi di ricorso diretti contro il contenuto della medesima; poi, il primo e, infine, il terzo motivo.

**1. Sul secondo motivo di ricorso, vertente sulla scelta di una base giuridica errata ai fini dell'adozione della direttiva impugnata**

**a) Argomenti delle parti**

- 39 La Repubblica di Polonia contesta il ricorso all'articolo 53, paragrafo 1, e all'articolo 62 TFUE come base giuridica della direttiva impugnata, argomentando che essa, contrariamente alla direttiva 96/71, crea restrizioni alla libera prestazione dei servizi da parte delle imprese che distaccano lavoratori.
- 40 A tale riguardo, essa adduce che la direttiva impugnata ha come obiettivo principale la tutela dei lavoratori distaccati e che avrebbe dovuto, di conseguenza, fondarsi sulle disposizioni del Trattato FUE pertinenti in materia di politica sociale.
- 41 Inoltre, essa sostiene che l'obiettivo dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva impugnata non è di agevolare l'esercizio di un'attività professionale autonoma, il quale risulta anzi indebolito da tali disposizioni. La sostituzione della nozione di «tariffe minime salariali» con quella di «retribuzione» e il nuovo regime applicabile ai lavoratori distaccati per una durata superiore a dodici mesi comporterebbero restrizioni ingiustificate e sproporzionate alla libera prestazione dei servizi. Sarebbe pertanto contraddittorio ricorrere alla base giuridica applicabile all'armonizzazione di tale libertà.
- 42 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica francese, dal Regno dei Paesi Bassi, dal Regno di Svezia e dalla Commissione, contestano gli argomenti della Repubblica di Polonia.

**b) Giudizio della Corte**

- 43 In via preliminare, occorre anzitutto ricordare che la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano la finalità e il contenuto di tale atto. Se l'esame dell'atto di cui trattasi dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una doppia componente e se una di queste finalità o di queste componenti è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, tale atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Va altresì rilevato che può essere preso in considerazione, per determinare la base giuridica appropriata, il contesto giuridico nel quale si inserisce una nuova normativa, in particolare in quanto un simile contesto può fornire chiarimenti quanto all'obiettivo perseguito da tale normativa (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 32).
- 45 Pertanto, nel caso di una normativa che, come la direttiva impugnata, modifica una normativa esistente, occorre, ai fini dell'individuazione della sua base giuridica, tener conto anche della normativa esistente che essa modifica e, in particolare, del suo obiettivo e del suo contenuto (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 42).
- 46 Inoltre, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione sanciti

dall'articolo 9 di tale trattato, tra i quali figurano le esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 78).

- 47 Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali dell'Unione riconosciuti dal trattato soltanto qualora gli sia consentito di adeguare la pertinente normativa dell'Unione a simili modifiche o evoluzioni (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 Va poi rilevato che laddove esista, nei Trattati, una disposizione più specifica che possa costituire la base giuridica dell'atto di cui trattasi, questo deve fondarsi su tale disposizione (sentenza del 12 febbraio 2015, Parlamento/Consiglio, C-48/14, EU:C:2015:91, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Infine, dal combinato disposto dell'articolo 53, paragrafo 1, e dell'articolo 62 TFUE risulta che il legislatore dell'Unione è competente ad adottare direttive intese, in particolare, al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività di prestazione di servizi e all'esercizio delle medesime, al fine di agevolare l'accesso a tali attività e il loro esercizio.
- 50 Le disposizioni summenzionate autorizzano pertanto il legislatore dell'Unione a coordinare le normative nazionali che, per via della loro stessa disparità, possono ostacolare la libera prestazione dei servizi tra gli Stati membri.
- 51 Non se ne può tuttavia dedurre che, coordinando normative del genere, il legislatore dell'Unione non debba altresì garantire il rispetto dell'interesse generale, perseguito dai diversi Stati membri, e degli obiettivi, sanciti dall'articolo 9 TFUE, che l'Unione deve prendere in considerazione nella definizione e nell'attuazione dell'insieme delle sue politiche e delle sue azioni, tra le quali figurano le esigenze ricordate al punto 46 della presente sentenza.
- 52 Pertanto, qualora siano soddisfatte le condizioni per fare ricorso all'articolo 53, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 62 TFUE, quale base giuridica, al legislatore dell'Unione non può impedirsi di fondarsi su tale base giuridica per il fatto di aver preso in considerazione anche simili esigenze (v., in tal senso, sentenze del 13 maggio 1997, Germania/Parlamento e Consiglio, C-233/94, EU:C:1997:231, punto 17, e del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).
- 53 Ne consegue che le misure di coordinamento adottate dal legislatore dell'Unione, sul fondamento dell'articolo 53, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 62 TFUE, devono non soltanto avere l'obiettivo di facilitare l'esercizio della libertà di prestazione dei servizi, ma anche di garantire, eventualmente, la tutela di altri interessi fondamentali che tale libertà può pregiudicare (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 Nel caso di specie, occorre rilevare che, poiché la direttiva impugnata modifica talune disposizioni della direttiva 96/71 o ve ne inserisce di nuove, quest'ultima direttiva fa parte del contesto normativo della direttiva impugnata, come attestano, in particolare, i considerando 1 e 4 della medesima, i quali prevedono: il primo, che l'Unione sviluppi i principi fondamentali del mercato interno che sono la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, i quali mirano a garantire la parità di condizioni per le imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori; il secondo, che, a più di vent'anni dalla sua adozione, è necessario valutare se la direttiva 96/71 consegua ancora il giusto equilibrio tra, da un lato, la necessità di promuovere la libera prestazione dei servizi e garantire parità di condizioni, e, dall'altro, quella di tutelare i diritti dei lavoratori distaccati.

- 55 In primo luogo, per quanto riguarda il suo obiettivo, la direttiva impugnata, considerata unitamente alla direttiva dalla stessa modificata, mira a conciliare due interessi, ossia, da un lato, garantire alle imprese di tutti gli Stati membri la possibilità di fornire prestazioni di servizi nell'ambito del mercato interno distaccando lavoratori dello Stato membro in cui esse sono stabilite verso lo Stato membro in cui esse effettuano le loro prestazioni e, dall'altro, tutelare i diritti dei lavoratori distaccati.
- 56 A tale scopo, il legislatore dell'Unione, adottando la direttiva impugnata, ha cercato di garantire la libera prestazione dei servizi su base equa, vale a dire in un quadro normativo che garantisca una concorrenza che non sia fondata sull'applicazione, in uno stesso Stato membro, di condizioni di lavoro e di occupazione di livello sostanzialmente diverso a seconda che il datore di lavoro sia o no stabilito in tale Stato membro, offrendo al contempo una maggiore tutela ai lavoratori distaccati, tutela che costituisce, per di più, come attesta il considerando 10 della suddetta direttiva, il mezzo per «salvaguardare la libera prestazione dei servizi su base equa».
- 57 A tal fine, la direttiva succitata mira a rendere le condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori distaccati le più vicine possibili a quelle dei lavoratori impiegati da imprese stabilite nello Stato membro ospitante e a garantire in tal modo una maggiore tutela dei lavoratori distaccati in tale Stato membro.
- 58 In secondo luogo, per quanto riguarda il suo contenuto, la direttiva impugnata tende, in particolare attraverso le disposizioni contestate dalla Repubblica di Polonia, a prendere in maggior considerazione la tutela dei lavoratori distaccati, sempre allo scopo di garantire l'esercizio equo di una libera prestazione dei servizi nello Stato membro ospitante.
- 59 In tale logica, anzitutto, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva in parola modifica l'articolo 1 della direttiva 96/71, inserendo, da un lato, un paragrafo –1 che include nell'oggetto di quest'ultima la garanzia della tutela dei lavoratori distaccati durante il loro distacco e, dall'altro, un paragrafo –1 bis che precisa che la direttiva 96/71 non pregiudica in alcun modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri e a livello dell'Unione.
- 60 L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva impugnata apporta inoltre modifiche all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71, facendo riferimento alla parità di trattamento per fondare la garanzia che deve essere concessa ai lavoratori distaccati in materia di condizioni di lavoro e di occupazione. Esso estende l'elenco delle materie interessate da tale garanzia, da un lato, alle condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro ai lavoratori lontani dal loro abituale luogo di lavoro e, dall'altro, alle indennità e al rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani dal loro domicilio per motivi professionali. Inoltre, all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), della direttiva 96/71, come modificata dalla direttiva impugnata (in prosieguo: la «direttiva 96/71 modificata»), la nozione di «retribuzione» è sostituita a quella di «tariffe minime salariali».
- 61 Infine, la direttiva impugnata crea una graduazione nell'applicazione delle condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante, imponendo, mediante l'inserimento di un articolo 3, paragrafo 1 bis, nella direttiva 96/71, l'applicazione della quasi totalità di tali condizioni qualora la durata effettiva di un distacco superi, di norma, i dodici mesi.
- 62 Da quanto precede risulta che, contrariamente a quanto argomentato dalla Repubblica di Polonia, la direttiva impugnata è idonea a rafforzare la libera prestazione dei servizi su base equa, che è l'obiettivo principale che essa persegue, in quanto garantisce che le condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori distaccati siano le più vicine possibili a quelle dei lavoratori impiegati presso imprese stabilite nello Stato membro ospitante, consentendo al contempo a tali lavoratori distaccati di beneficiare di condizioni di lavoro e di occupazione in tale Stato membro più protettive di quelle previste dalla direttiva 96/71.

- 63 In terzo luogo, pur mirando la direttiva 96/71, a mente del considerando 1 della stessa, all'eliminazione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi, essa precisa nondimeno, al considerando 5, che la necessità di sviluppare la prestazione di servizi transnazionale deve realizzarsi nell'ambito di una concorrenza leale e di misure che garantiscano il rispetto dei diritti dei lavoratori.
- 64 È in quest'ottica che i considerando 13 e 14 di tale direttiva promuovono il coordinamento delle legislazioni degli Stati membri in modo da definire un «nocciolo duro» di norme vincolanti ai fini della protezione minima cui deve attenersi nello Stato ospitante il datore di lavoro che distacca lavoratori.
- 65 Ne consegue che, sin dalla sua adozione, la direttiva 96/71, pur perseguendo l'obiettivo di migliorare la libera prestazione dei servizi transnazionale, prendeva già in considerazione la necessità di garantire una concorrenza che non fosse fondata sull'applicazione, in uno stesso Stato membro, di condizioni di lavoro e di occupazione di livello sostanzialmente diverso, a seconda che il datore di lavoro fosse o no stabilito in tale Stato membro, e quindi la tutela dei lavoratori distaccati. In particolare, l'articolo 3 di tale direttiva elencava le condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante che dovevano essere garantite ai lavoratori distaccati nel territorio di tale Stato membro dai datori di lavoro che li distaccavano per svolgere prestazioni di servizi.
- 66 Inoltre, occorre ricordare che, come illustrato ai punti 46 e 47 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione che adotta un atto legislativo non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali riconosciuti dal Trattato FUE.
- 67 Orbene, si deve rilevare, in relazione al più ampio contesto normativo nel quale la direttiva impugnata è stata adottata, che il mercato interno ha conosciuto evoluzioni importanti dal momento dell'entrata in vigore della direttiva 96/71, prime fra tutte gli allargamenti dell'Unione che si sono succeduti, nel corso del 2004, del 2007 e del 2013, cui è conseguita la partecipazione a tale mercato delle imprese di Stati membri nei quali, generalmente, erano applicabili condizioni di lavoro e di occupazione lontane da quelle applicabili negli altri Stati membri.
- 68 In aggiunta, come rilevato dal Parlamento, la Commissione ha constatato, nel suo documento di lavoro SWD(2016) 52 final, dell'8 marzo 2016, intitolato «Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71» (in prosieguo: la «valutazione d'impatto»), che la direttiva 96/71 era stata all'origine di una disparità di condizioni tra imprese stabilite in uno Stato membro ospitante e imprese che distaccavano lavoratori in tale Stato membro, nonché di una segmentazione del mercato del lavoro, per via di una differenziazione strutturale delle norme salariali applicabili ai loro rispettivi lavoratori.
- 69 Pertanto, alla luce dell'obiettivo che la direttiva 96/71 perseguiva, ossia garantire la libera prestazione dei servizi transnazionale in seno al mercato interno nell'ambito di una concorrenza leale e il rispetto dei diritti dei lavoratori, il legislatore dell'Unione, tenuto conto dell'evoluzione delle circostanze e delle conoscenze evidenziata ai punti 67 e 68 della presente sentenza, poteva fondarsi, al momento dell'adozione della direttiva impugnata, sulla stessa base giuridica utilizzata per adottare la suddetta direttiva 96/71. Invero, al fine di raggiungere nel miglior modo detto obiettivo in un contesto che era cambiato, lo stesso legislatore poteva legittimamente ritenere necessario adeguare l'equilibrio sul quale la direttiva 96/71 si basava, rafforzando i diritti dei lavoratori distaccati nello Stato membro ospitante in modo tale che la concorrenza tra le imprese che distaccavano lavoratori in tale Stato membro e le imprese stabilite in quest'ultimo si sviluppasse in condizioni più eque.

70 Ciò posto, va respinta la linea argomentativa della Repubblica di Polonia secondo la quale le pertinenti disposizioni del Trattato TFUE in materia di politica sociale costituirebbero la base giuridica adeguata della direttiva impugnata.

71 Di conseguenza, il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

***2. Sul primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 56 TFUE da parte dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva impugnata***

***a) Argomenti delle parti***

72 Con il primo motivo di ricorso, la Repubblica di Polonia sostiene che la direttiva impugnata crea restrizioni alla libera prestazione dei servizi che sono contrarie all'articolo 56 TFUE, in quanto essa introduce, nella direttiva 96/71, l'obbligo per gli Stati membri di garantire ai lavoratori distaccati, da un lato, una retribuzione conforme alla legislazione o alle prassi dello Stato membro ospitante e, dall'altro, tutte le condizioni di lavoro e di occupazione conformi a tale legislazione o a tali prassi, qualora, in sostanza, la durata effettiva del distacco di un lavoratore sia superiore a dodici mesi.

73 In una prima parte del primo motivo di ricorso, la Repubblica di Polonia ritiene, in primo luogo, che la sostituzione, all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), della direttiva 96/71 modificata, della nozione di «retribuzione» a quella di «tariffe minime salariali» costituisca una restrizione discriminatoria alla libera prestazione dei servizi, in quanto impone al prestatore di servizi che impiega lavoratori distaccati un onere economico e amministrativo aggiuntivo.

74 Essa sottolinea che, così facendo, la summenzionata disposizione della direttiva 96/71 modificata ha l'effetto di eliminare il vantaggio concorrenziale dei prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri risultante da tassi di remunerazione inferiori a quelli dello Stato membro ospitante.

75 In secondo luogo, la Repubblica di Polonia è del parere, da un lato, che la libera prestazione dei servizi garantita all'articolo 56 TFUE si basi non già sul principio della parità di trattamento, bensì sul divieto di discriminazione, e, dall'altro, che i prestatori di servizi stranieri si trovino in una situazione diversa e più difficile rispetto a quella dei prestatori stabiliti nello Stato membro ospitante, principalmente per il motivo che essi devono rispettare le norme del loro Stato membro di origine e quelle di tale Stato membro ospitante.

76 Inoltre, i lavoratori distaccati si troverebbero in una situazione diversa da quella dei lavoratori dello Stato membro ospitante, in quanto il loro soggiorno in tale Stato membro è temporaneo ed essi non si integrano nel mercato del lavoro di quest'ultimo, atteso che il centro dei loro interessi resta nel loro paese di residenza. Pertanto, la retribuzione versata a tali lavoratori dovrebbe consentire loro di coprire il costo della vita in quest'ultimo paese.

77 In terzo luogo, essa ritiene che le modifiche apportate dalla direttiva impugnata non possano essere considerate giustificate da esigenze imperative di interesse generale o proporzionate, laddove gli obiettivi di tutela dei lavoratori e di prevenzione della concorrenza sleale erano stati presi in considerazione nella direttiva 96/71.

78 La Repubblica di Polonia rileva che secondo il legislatore dell'Unione, come il considerando 16 della direttiva impugnata e alcuni passaggi della valutazione d'impatto indicherebbero, il beneficio di un vantaggio concorrenziale risultante da costi di manodopera inferiori costituisce adesso, di per sé, una concorrenza sleale, benché non sia stato qualificato come tale in precedenza.

- 79 A tale riguardo, la Repubblica di Polonia sottolinea che non si potrebbe parlare di un vantaggio concorrenziale sleale quando un prestatore di servizi è tenuto a versare ai lavoratori che esso distacca in uno Stato membro un salario conforme alle norme in vigore in tale Stato membro.
- 80 In una seconda parte del primo motivo di ricorso, la Repubblica di Polonia adduce che, prevedendo un maggior livello di tutela per i lavoratori distaccati nello Stato membro ospitante per una durata superiore a dodici mesi, l'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata introduce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, che non è né giustificata né proporzionata.
- 81 La suddetta disposizione comporterebbe oneri finanziari e amministrativi aggiuntivi per il prestatore di servizi stabilito in uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante e sarebbe contraria al principio della certezza del diritto, tenuto conto dell'ambiguità dovuta alla mancata elencazione, da parte del legislatore dell'Unione, delle norme dello Stato membro ospitante applicabili in forza della medesima disposizione.
- 82 Essa ritiene che il principio della parità di trattamento valga per le persone che hanno esercitato la libertà di circolazione, ossia quelle che svolgono un lavoro stabile nello Stato membro ospitante, ma che non sia possibile applicare lo stesso ragionamento per analogia ai lavoratori distaccati per una durata superiore a dodici mesi in tale Stato membro, e sottolinea che i lavoratori distaccati non si integrano nel mercato del lavoro di detto Stato membro.
- 83 Secondo la Repubblica di Polonia, l'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata non rispetta l'articolo 9 del regolamento «Roma I» e tale direttiva non costituisce una *lex specialis*, ai sensi dell'articolo 23 di tale regolamento.
- 84 A suo avviso, la soluzione accolta all'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata è sproporzionata in considerazione del fatto che, da un lato, numerose condizioni di lavoro e di occupazione sono già state armonizzate all'interno dell'Unione, sicché gli interessi dei lavoratori sono sufficientemente tutelati dalla legislazione dello Stato membro d'origine, e, dall'altro, il meccanismo di sostituzione del lavoratore distaccato, che è preso in considerazione per calcolare il periodo di dodici mesi oltre il quale si applica la quasi totalità delle condizioni di lavoro e di occupazione, è dissociato dalla situazione del lavoratore distaccato.
- 85 Infine, essa rileva che il cumulo dei periodi di distacco, che possono protrarsi per molti anni, non è soggetto a un termine.
- 86 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica federale di Germania, dal Regno dei Paesi Bassi, dal Regno di Svezia e dalla Commissione, contestano gli argomenti della Repubblica di Polonia avanzati a sostegno delle due parti del primo motivo di ricorso.

## ***b) Giudizio della Corte***

### *1) Osservazioni preliminari*

- 87 In primo luogo, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che il divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi non vale solo per le misure nazionali, ma anche per quelle adottate dalle istituzioni dell'Unione (sentenza del 26 ottobre 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 88 Tuttavia, e come risulta dal punto 53 della presente sentenza, in materia di libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, le misure adottate dal legislatore dell'Unione, che si tratti di misure di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri o di misure di coordinamento di tali



legislazioni, hanno non soltanto l'obiettivo di facilitare l'esercizio di una di dette libertà, ma mirano anche a garantire, se del caso, la tutela di altri interessi fondamentali riconosciuti dall'Unione che tale libertà può ledere.

- 89 Ciò vale in particolare qualora, mediante misure di coordinamento dirette ad agevolare la libera prestazione dei servizi, il legislatore dell'Unione tenga conto dell'interesse generale perseguito dai vari Stati membri e stabilisca un livello di tutela di tale interesse che risulti accettabile nell'Unione (v., per analogia, sentenza del 13 maggio 1997, Germania/Parlamento e Consiglio, C-233/94, EU:C:1997:231, punto 17).
- 90 Orbene, come rilevato al punto 56 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione, adottando la direttiva impugnata, ha cercato di garantire la libera prestazione dei servizi su base equa, vale a dire in un quadro normativo che garantisca una concorrenza che non sia fondata sull'applicazione, in uno stesso Stato membro, di condizioni di lavoro e di occupazione di livello sostanzialmente diverso a seconda che il datore di lavoro sia o no stabilito in tale Stato membro, offrendo al contempo una maggiore tutela ai lavoratori distaccati, tutela che costituisce, per di più, come attesta il considerando 10 della suddetta direttiva, il mezzo per «salvaguardare la libera prestazione dei servizi su base equa».
- 91 In secondo luogo, il giudice dell'Unione, investito di un ricorso di annullamento contro un atto legislativo diretto a coordinare le legislazioni degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, come la direttiva impugnata, deve assicurarsi unicamente, dal punto di vista della legittimità interna di tale atto, che esso non violi i Trattati UE e FUE o i principi generali del diritto dell'Unione, e che non sia viziato da uno sviamento di potere.
- 92 Orbene, sia il principio della parità di trattamento sia il principio di proporzionalità, invocati dalla Repubblica di Polonia nell'ambito del motivo di ricorso in esame, fanno parte dei principi generali summenzionati.
- 93 Da un lato, secondo una costante giurisprudenza, il principio della parità di trattamento impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che un trattamento del genere non sia obiettivamente giustificato (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 164 e giurisprudenza ivi citata).
- 94 Dall'altro lato, il principio di proporzionalità esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).
- 95 Per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale sull'osservanza di tali condizioni, la Corte ha riconosciuto al legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'esercizio delle competenze attribuitegli, un ampio potere discrezionale nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato a effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi. Non si tratta, quindi, di stabilire se una misura emanata in un settore del genere fosse l'unica o la migliore possibile, in quanto solo la manifesta inidoneità della misura rispetto all'obiettivo che le istituzioni competenti intendono perseguire può inficiare la legittimità della misura medesima (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).
- 96 Orbene, è incontestabile che la normativa, a livello dell'Unione, relativa al distacco di lavoratori effettuato nell'ambito di una prestazione di servizi rientra in un settore di questo tipo.

- 97 Inoltre, l'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione, che implica un limitato sindacato giurisdizionale sul suo esercizio, non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di base (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).
- 98 Tuttavia, anche in presenza di un ampio potere discrezionale, il legislatore dell'Unione è tenuto a fondare la sua scelta su criteri obiettivi e a esaminare se gli scopi perseguiti dal provvedimento considerato siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori. Infatti, in forza dell'articolo 5 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE, i progetti di atti legislativi devono tener conto della necessità che gli oneri che ricadono sugli operatori economici siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 79 e giurisprudenza ivi citata).
- 99 D'altra parte, anche un sindacato giurisdizionale di portata limitata richiede che le istituzioni dell'Unione, da cui promana l'atto di cui trattasi, siano in grado di dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto è stato adottato attraverso un esercizio effettivo del loro potere discrezionale, che presuppone che siano presi in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti della situazione che tale atto ha inteso disciplinare. Ne consegue che dette istituzioni devono, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare le misure controverse di tale atto e dai quali dipendeva l'esercizio del loro potere discrezionale (sentenza del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio, C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).
- 100 Le due parti del primo motivo di ricorso vanno esaminate alla luce delle considerazioni suesposte.

*2) Sulla prima parte del primo motivo di ricorso, relativa all'esistenza di una restrizione discriminatoria alla libera prestazione dei servizi*

- 101 In primo luogo, la Repubblica di Polonia ritiene che la sostituzione, all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), della direttiva 96/71 modificata, della nozione di «retribuzione» a quella di «tariffe minime salariali» costituisca una restrizione discriminatoria alla libera prestazione dei servizi, in quanto tale disposizione impone ai prestatori di servizi che impiegano lavoratori distaccati un onere economico e amministrativo aggiuntivo che ha l'effetto di eliminare il vantaggio concorrenziale dei prestatori stabiliti negli Stati membri in cui i tassi di retribuzione sono i più bassi.
- 102 Tenuto conto della natura stessa della direttiva 96/71 modificata, vale a dire quella di strumento di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, essa implica che i prestatori di servizi che distaccano lavoratori in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti sono soggetti non soltanto alla normativa del loro Stato membro d'origine, ma anche a quella dello Stato membro ospitante tali lavoratori.
- 103 L'onere amministrativo ed economico aggiuntivo che può risultare per tali prestatori deriva dagli obiettivi perseguiti con la modifica della direttiva 96/71, la quale direttiva, in quanto strumento di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, implicava, del resto già prima di tale modifica, che i prestatori di servizi che distaccavano lavoratori fossero soggetti congiuntamente alle normative del loro Stato membro d'origine e dello Stato membro ospitante.
- 104 Orbene, come rilevato ai punti 56 e 90 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione, adottando la direttiva impugnata, ha cercato di garantire la libera prestazione dei servizi su base equa, vale a dire in un quadro normativo che garantisca una concorrenza che non sia fondata sull'applicazione, in uno

stesso Stato membro, di condizioni di lavoro e di occupazione di livello sostanzialmente diverso a seconda che il datore di lavoro sia o no stabilito in tale Stato membro, offrendo al contempo una maggiore tutela ai lavoratori distaccati, tutela che costituisce, per di più, come attesta il considerando 10 della suddetta direttiva, il mezzo per «salvaguardare la libera prestazione dei servizi su base equa».

- 105 Ne consegue che la direttiva impugnata, garantendo una tutela rafforzata dei lavoratori distaccati, mira a garantire la realizzazione della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione nell'ambito di una concorrenza che non dipende da differenze eccessive nelle condizioni di lavoro e di occupazione applicate, in uno stesso Stato membro, alle imprese di diversi Stati membri.
- 106 In tale misura, al fine di raggiungere un simile obiettivo, la direttiva impugnata procede a un riequilibrio dei fattori in relazione ai quali le imprese stabilite nei diversi Stati membri possono entrare in concorrenza, senza tuttavia eliminare l'eventuale vantaggio concorrenziale di cui avrebbero beneficiato i prestatori di servizi di taluni Stati membri, dal momento che, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica di Polonia, la suddetta direttiva non ha in alcun modo l'effetto di eliminare qualsiasi concorrenza fondata sui costi. Essa prevede, infatti, di garantire ai lavoratori distaccati l'applicazione di un insieme di condizioni di lavoro e di occupazione nello Stato membro ospitante, tra cui gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori in tale Stato. Tale direttiva non ha quindi effetto sugli altri elementi di costo delle imprese che distaccano simili lavoratori, quali la produttività o l'efficienza di questi, menzionati al considerando 16 della medesima.
- 107 Inoltre, occorre sottolineare che la direttiva impugnata mira sia, conformemente al considerando 16 della stessa, a creare un «mercato interno veramente integrato e competitivo» sia, a mente del considerando 4, a garantire, mediante l'applicazione uniforme di norme in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, un'«autentica convergenza sociale».
- 108 Da tutto quanto precede deriva che, al fine di conseguire gli obiettivi menzionati al punto 104 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione ha ben potuto ritenere, senza creare una differenza di trattamento ingiustificata tra i prestatori di servizi a seconda dello Stato membro in cui sono stabiliti, che la nozione di «remunerazione» fosse più adeguata di quella di «tariffe minime salariali», contemplata dalla direttiva 96/71.
- 109 In secondo luogo, la Repubblica di Polonia ritiene anzitutto che la libera prestazione di servizi garantita all'articolo 56 TFUE si basi non già sul principio della parità di trattamento, bensì sul divieto di discriminazione.
- 110 Essa sostiene dunque, essenzialmente, che la direttiva impugnata erra nell'imporre una parità di trattamento tra i lavoratori distaccati e i lavoratori impiegati da imprese stabilite nello Stato membro ospitante. Nondimeno, è necessario constatare che tale direttiva non implica una siffatta parità tra queste due categorie di lavoratori.
- 111 A tale riguardo, né la sostituzione della nozione di «tariffe minime salariali» con quella di «retribuzione», all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), della direttiva 96/71 modificata, né l'applicazione ai lavoratori distaccati delle condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante relativamente al rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio dei lavoratori lontani dal loro domicilio per motivi professionali finiscono per porre questi ultimi in una situazione identica o analoga a quella dei lavoratori impiegati da imprese stabilite nello Stato membro ospitante.
- 112 Tali modifiche non comportano infatti l'applicazione di tutte le condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante, atteso che solo alcune di tali condizioni sono, in ogni caso, applicabili a tali lavoratori in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71 modificata.

- 113 Orbene, tenuto conto degli elementi esposti al punto 67 della presente sentenza, la Repubblica di Polonia non è stata in grado di dimostrare che le modifiche apportate dalla direttiva impugnata all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 96/71 andassero oltre quanto era necessario al fine di raggiungere l'obiettivo della direttiva impugnata, ossia garantire la libera prestazione dei servizi su base equa e offrire una maggiore tutela ai lavoratori distaccati.
- 114 La Repubblica di Polonia sostiene inoltre che i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro si trovano in una situazione diversa e più difficile di quella dei prestatori stabiliti nello Stato membro ospitante, principalmente per il motivo che essi devono rispettare le norme del loro Stato membro d'origine e quelle dello Stato membro ospitante.
- 115 Così come per i lavoratori distaccati, la direttiva impugnata non colloca nemmeno i prestatori di servizi stabiliti in Stati membri diversi dallo Stato membro ospitante in una situazione analoga a quella dei prestatori stabiliti in quest'ultimo Stato, poiché i primi devono imporre ai lavoratori che essi impiegano in quest'ultimo Stato solo talune delle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai secondi.
- 116 Inoltre, come ricordato ai punti 102 e 103 della presente sentenza, la direttiva 96/71 modificata implica, per la sua stessa natura di strumento di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, che i prestatori di servizi che distaccano lavoratori in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti sono soggetti non soltanto alla normativa del loro Stato membro d'origine, ma anche a quella dello Stato membro ospitante di tali lavoratori.
- 117 Per quanto riguarda la situazione dei lavoratori distaccati che sarebbe caratterizzata dal fatto che il loro soggiorno nello Stato membro ospitante è temporaneo e che essi non si integrerebbero nel mercato del lavoro di quest'ultimo, è vero che tali lavoratori svolgono, per un certo periodo, le loro funzioni in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedono abitualmente.
- 118 Per tale ragione, il legislatore dell'Unione ha potuto ragionevolmente ritenere appropriato che, durante tale periodo, la retribuzione percepita da tali lavoratori sia, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera c), della direttiva 96/71 modificata, quella fissata dalle disposizioni obbligatorie dello Stato membro ospitante, al fine di consentire loro di coprire il costo della vita in tale Stato membro e non, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica di Polonia, una retribuzione che consenta loro di coprire il costo della vita nel loro paese di residenza abituale.
- 119 In terzo luogo, la Repubblica di Polonia ritiene che le modifiche apportate dalla direttiva impugnata non siano giustificate da esigenze imperative di interesse generale né proporzionate, laddove gli obiettivi di tutela dei lavoratori e di prevenzione della concorrenza sleale erano stati presi in considerazione nella direttiva 96/71.
- 120 Tale argomento è fondato sull'idea che, mediante la direttiva impugnata, il legislatore dell'Unione esprimerebbe la sua posizione secondo la quale il beneficio di un vantaggio concorrenziale risultante da costi di manodopera inferiori a quelli esistenti nello Stato membro ospitante costituisce una concorrenza sleale.
- 121 Orbene, sebbene la direttiva impugnata ampli l'ambito delle condizioni di lavoro e di occupazione che si applicano ai lavoratori distaccati in uno Stato membro diverso da quello in cui essi esercitano abitualmente la loro attività, essa non ha tuttavia l'effetto di vietare qualsiasi concorrenza fondata sui costi, in particolare quella che deriva dalle differenze di produttività o di efficienza di tali lavoratori, menzionate al considerando 16 di tale direttiva.

122 Oltretutto, nessun passaggio della direttiva impugnata qualifica come «sleale» la concorrenza che sarebbe fondata su tali differenze. Tale direttiva ha l'obiettivo di preservare la libera prestazione dei servizi su base equa garantendo la tutela dei lavoratori distaccati mediante, in particolare, l'applicazione a questi ultimi di tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori dalla normativa dello Stato membro ospitante.

123 Di conseguenza, la prima parte del primo motivo di ricorso dev'essere respinta.

*3) Sulla seconda parte del primo motivo di ricorso, relativa alla restrizione ingiustificata e sproporzionata della libera prestazione dei servizi introdotta all'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata*

124 In primo luogo, l'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata prevede che, qualora il lavoratore sia distaccato per più di dodici mesi nello Stato membro ospitante, o per più di diciotto mesi se il prestatore di servizi presenta una notifica motivata in tal senso, quest'ultimo Stato garantisca, sulla base della parità di trattamento, oltre alle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva in parola, tutte le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili stabilite, in tale Stato, da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale. Restano al di fuori dell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata soltanto, da un lato, le procedure, le formalità e le condizioni per la conclusione e la cessazione del contratto di lavoro, comprese le clausole di non concorrenza, e, dall'altro, i regimi pensionistici integrativi di categoria.

125 Orbene, alla luce dell'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione, ricordato ai punti 95 e 96 della presente sentenza, il legislatore non è incorso in un errore manifesto nel ritenere che un distacco di una durata così lunga dovesse avere la conseguenza di ravvicinare sensibilmente la situazione personale dei lavoratori distaccati interessati a quella dei lavoratori impiegati da imprese stabilite nello Stato membro ospitante, e che esso giustificasse il fatto che tali lavoratori distaccati di lunga durata beneficiassero della quasi totalità delle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili in quest'ultimo Stato membro.

126 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale l'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata comporterebbe oneri finanziari e amministrativi aggiuntivi per il prestatore di servizi stabilito in uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante, dal punto 102 della presente sentenza risulta già che, tenuto conto della natura stessa della direttiva 96/71 modificata, vale a dire quella di uno strumento di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, essa implica che i prestatori di servizi che distaccano lavoratori in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti sono soggetti non soltanto alla normativa del loro Stato membro d'origine, ma anche a quella dello Stato membro ospitante di tali lavoratori.

127 Come rilevato al punto 103 della presente sentenza, nella risposta alla prima parte del primo motivo di ricorso, l'onere amministrativo ed economico aggiuntivo che può risultare per tali prestatori deriva dagli obiettivi perseguiti con la modifica della direttiva 96/71, la quale direttiva, in quanto strumento di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, implicava, del resto già prima di tale modifica, che i prestatori di servizi che distaccavano lavoratori fossero soggetti congiuntamente alle normative del loro Stato membro d'origine e dello Stato membro ospitante.

128 In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento relativo alla violazione del principio della certezza del diritto, tenuto conto dell'ambiguità dovuta alla mancata elencazione delle norme dello Stato membro ospitante applicabili in forza dell'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata, è necessario constatare che tale disposizione non è affetta da alcuna ambiguità poiché essa impone

l'applicazione, in caso di distacco di un lavoratore per un periodo superiore a dodici mesi, di tutte le condizioni di lavoro e di occupazione dello Stato membro ospitante, ad eccezione di quelle in essa espressamente enunciate.

- 129 Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, della direttiva 96/71 modificata prevede che gli Stati membri pubblichino le informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione, comprese tutte le condizioni di lavoro e di occupazione a norma dell'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata, sull'unico sito web ufficiale nazionale di cui all'articolo 5 della direttiva 2014/67, in conformità della normativa e/o delle prassi nazionali.
- 130 In quarto luogo, la Repubblica di Polonia invoca l'articolo 9 del regolamento «Roma I» e ritiene che la direttiva impugnata non costituisca una *lex specialis*, ai sensi dell'articolo 23 di tale regolamento.
- 131 Su quest'ultimo punto, occorre rilevare che l'articolo 8 del regolamento «Roma I» stabilisce, al suo paragrafo 1, una norma generale di conflitto di leggi applicabile ai contratti di lavoro, che designa la legge scelta dalle parti di un simile contratto, e dispone, al paragrafo 2, che, in mancanza di una simile scelta, il contratto individuale di lavoro è disciplinato dalla legge del paese nel quale o, in mancanza, a partire dal quale il lavoratore svolge abitualmente il suo lavoro, paese che non è ritenuto cambiato quando il lavoratore svolge il suo lavoro in un altro paese in modo temporaneo.
- 132 Nondimeno, il regolamento «Roma I» prevede, al suo articolo 23, che si possa derogare alle norme di conflitto di leggi da esso stabilite qualora disposizioni del diritto dell'Unione fissino norme relative alla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali in talune materie, mentre secondo il considerando 40 del regolamento in parola esso non esclude la possibilità di inserire norme di conflitto di leggi in materia di obbligazioni contrattuali nelle disposizioni del diritto dell'Unione relative a materie particolari.
- 133 Orbene, in considerazione della loro natura e del loro contenuto, sia l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71 modificata, per quanto riguarda i lavoratori distaccati, sia l'articolo 3, paragrafo 1 bis, della medesima direttiva, per quanto riguarda i lavoratori distaccati per un periodo, di norma, superiore a dodici mesi, costituiscono norme speciali di conflitto di leggi, ai sensi dell'articolo 23 del regolamento «Roma I».
- 134 Inoltre, il processo di elaborazione del regolamento «Roma I» dimostra che l'articolo 23 dello stesso ricomprende la norma speciale di conflitto di leggi già prevista all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71, poiché, nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), [COM(2005) 650 definitivo], del 15 dicembre 2005, la Commissione aveva allegato un elenco delle norme speciali di conflitto di leggi stabilite da altre disposizioni del diritto dell'Unione, tra le quali figurava tale direttiva.
- 135 Infine, nonostante la Repubblica di Polonia ritenga che l'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata non rispetti l'articolo 9 del regolamento «Roma I», è sufficiente constatare che quest'ultimo articolo, che deve essere interpretato restrittivamente, si riferisce alle «norme di applicazione necessaria» degli Stati membri, vale a dire disposizioni imperative il cui rispetto è considerato cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici (sentenza del 18 ottobre 2016, *Nikiforidis*, C-135/15, EU:C:2016:774, punti 41 e 44). Orbene, da nessun elemento del fascicolo sottoposto alla Corte emerge che l'articolo 3, paragrafo 1 bis, della direttiva 96/71 modificata violi tali norme di applicazione necessaria.
- 136 In quinto luogo, la Repubblica di Polonia critica il meccanismo previsto all'articolo 3, paragrafo 1 bis, quarto comma, della direttiva 96/71 modificata, secondo il quale, se un'impresa sostituisce un lavoratore distaccato con un altro lavoratore distaccato che espleta le stesse mansioni nello stesso luogo, la durata del distacco ai fini del paragrafo 1 bis corrisponde alla durata complessiva dei periodi di distacco dei singoli lavoratori distaccati interessati. Essa contesta altresì il fatto che tale disposizione non fissi alcun limite temporale al cumulo dei periodi di distacco.

- 137 Istituito il meccanismo previsto all'articolo 3, paragrafo 1 bis, quarto comma, della direttiva 96/71 modificata, il legislatore dell'Unione si è avvalso dell'ampio potere discrezionale di cui disponeva per garantire che il regime predisposto, qualora i lavoratori siano distaccati per un periodo superiore a dodici mesi, non venga eluso da parte degli operatori economici, come spiegato dal Parlamento e dal Consiglio e come risulta dal considerando 11 della direttiva impugnata.
- 138 Tenuto conto della portata di tale disposizione, il fatto che il meccanismo di cumulo dei periodi di distacco effettuati da lavoratori diversi tenga conto del posto di lavoro e non della situazione di tali lavoratori non può incidere sulla legittimità di detta disposizione, e la Repubblica di Polonia non ha precisato, al riguardo, quale disposizione del Trattato FUE o quale principio generale del diritto dell'Unione sarebbe stato allora violato. Inoltre, l'assenza di limiti temporali al cumulo dei periodi di distacco non lede il principio della certezza del diritto, atteso che questa stessa disposizione enuncia chiaramente e con precisione il divieto che essa impone.
- 139 Di conseguenza, occorre respingere la seconda parte del primo motivo di ricorso e, con essa, lo stesso motivo nel suo complesso.

***3. Sul terzo motivo, vertente sull'erronea inclusione del settore del trasporto su strada nell'ambito di applicazione della direttiva impugnata***

***a) Argomenti delle parti***

- 140 La Repubblica di Polonia afferma che l'applicazione della direttiva impugnata al settore del trasporto su strada è erronea, poiché, in forza dell'articolo 58 TFUE, la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti è disciplinata dalle disposizioni del titolo del Trattato FUE relativo ai trasporti, sicché l'articolo 56 TFUE non è loro applicabile.
- 141 Essa invoca l'interpretazione della Commissione secondo la quale dal testo della proposta di direttiva che ha dato origine alla direttiva 96/71 risulta che il settore del trasporto è escluso dall'ambito di applicazione delle disposizioni applicabili al distacco di lavoratori.
- 142 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica federale di Germania, dal Regno dei Paesi Bassi, dal Regno di Svezia e dalla Commissione, contestano gli argomenti della Repubblica di Polonia.

***b) Giudizio della Corte***

- 143 La Repubblica di Polonia ritiene che, rendendo applicabile la direttiva 96/71 modificata al settore del trasporto su strada a decorrere dall'adozione di un atto legislativo specifico, l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva impugnata violi l'articolo 58 TFUE.
- 144 In forza dell'articolo 58 TFUE, la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti è regolata dalle disposizioni del titolo del Trattato FUE relativo ai trasporti, composto dagli articoli da 90 a 100 TFUE.
- 145 Ne consegue che un servizio nel settore dei trasporti, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, è escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE (sentenza del 20 dicembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, punto 48).
- 146 Orbene, l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva impugnata si limita a prevedere che essa si applicherà al settore del trasporto su strada a decorrere dalla data di applicazione di un atto legislativo che modifica la direttiva 2006/22, la quale aveva come base giuridica l'articolo 71, paragrafo 1, CE, facente parte delle disposizioni del titolo del Trattato CE relativo ai trasporti e corrispondente all'articolo 91 TFUE.

- 147 Pertanto, l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva impugnata non è diretto a disciplinare la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti e non può, dunque, essere contrario all'articolo 58 TFUE.
- 148 Di conseguenza, occorre respingere il terzo motivo di ricorso e, con esso, le conclusioni presentate in subordine.

### **Sulle spese**

- 149 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica di Polonia, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alla domanda del Parlamento e del Consiglio.
- 150 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del suddetto regolamento, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno di Svezia e la Commissione si faranno carico delle proprie spese in quanto intervenienti nella controversia.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Repubblica di Polonia è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, delle spese sostenute dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea.**
- 3) La Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno di Svezia e la Commissione europea si faranno carico delle proprie spese.**

Firme