

Causa C-540/22

**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia**

Data di deposito:

11 agosto 2022

Giudice del rinvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunale
dell'Aia, sede di Middelburg, Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

11 agosto 2022

Ricorrenti:

SN

AS

RA

AA

OK

SD

IS

YZ

VK

VM

SP

OZ

OK

MM

PS

OP

ST

OO

ST

OS

AB

AT

PM

IY

SO

HY

VK

VL

DT

DM

DK

OK

MK

VM

VM

AY

PD

SS

OH

AZ

RS

VD

AI

OK

Resistente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte su una controversia tra i ricorrenti, 44 persone fisiche aventi la cittadinanza ucraina (in prosieguo: i «ricorrenti»), e lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi; in prosieguo: il «Segretario di Stato»), sul rigetto ad opera di quest'ultimo dei ricorsi presentati dai ricorrenti avverso il rilascio di un permesso di soggiorno a durata determinata per la fornitura transfrontaliera di servizi.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La presente domanda, fondata sull'articolo 267 TFUE, verte sulla portata della libertà di prestazione dei servizi, sancita agli articoli 56 e 57 TFUE. Segnatamente, si tratta del diritto di soggiorno in uno Stato membro di cittadini di paesi terzi ivi impiegati che sono dipendenti di un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro e delle restrizioni, dei passaggi procedurali e dei costi che la normativa nazionale può ricollegare a un siffatto diritto di soggiorno.

Questioni pregiudiziali

1. Se la libertà di prestazione dei servizi, sancita agli articoli 56 e 57 TFUE, comprenda un diritto di soggiornare in uno Stato membro, da essa derivato, per lavoratori dipendenti cittadini di paesi terzi che possono essere impiegati in detto Stato membro da un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro.
2. In caso di risposta negativa, se l'articolo 56 TFUE osti a che, qualora la prestazione di servizi duri più di tre mesi, si debba richiedere per ciascun dipendente un permesso di soggiorno, oltre a un mero obbligo di notifica per il prestatore di servizi.
3. In caso di risposta negativa, se l'articolo 56 TFUE osti a

- a. una normativa nazionale secondo la quale la durata di validità di un siffatto permesso di soggiorno, a prescindere dalla durata della prestazione dei servizi, non può essere superiore a due anni;
- b. la limitazione della durata di validità di un siffatto permesso di soggiorno alla durata di validità del permesso di soggiorno e di lavoro nello Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi;
- c. l'imposizione di diritti per ciascuna domanda (di proroga), il cui ammontare è pari ai diritti dovuti per un permesso regolare per la prestazione di lavoro effettuata da un cittadino di un paese terzo, ma è pari al quintuplo dell'importo dei diritti dovuti per un certificato di soggiorno regolare di un cittadino dell'Unione.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 56 e 57 TFUE

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Articolo 3.58, paragrafo 1, lettera i), del Vreemdelingenbesluit 2000 (decreto del 2000 sugli stranieri), articolo 8 del Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (legge sulle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati nell'Unione europea), articolo 3.34, parte iniziale e lettera h), del Voorschrift Vreemdelingen 2000 (regolamento del 2000 sugli stranieri), e sezione B5/3.1 del Vreemdelingen-circulaire 2000 (circolare del 2000 sugli stranieri)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 I ricorrenti sono cittadini ucraini e lavorano per la società slovacca ROBI spol s.r.o. (in prosieguo: la «ROBI»). Detta società svolge attività nei Paesi Bassi per un committente neerlandese. I ricorrenti, che dispongono di un permesso temporaneo di lavoro slovacco, sono stati messi a disposizione dalla ROBI per svolgere dette attività. La ROBI ha previamente notificato alle autorità dei Paesi Bassi le loro attività e il periodo in cui queste saranno svolte. Quindi la ROBI ha comunicato alle autorità neerlandesi che le attività da svolgere dai ricorrenti avrebbero avuto una durata superiore a quella del diritto di circolazione Schengen (90 giorni per ogni periodo di 180 giorni).
- 2 A questo riguardo la ROBI ha inoltre presentato all'Immigratie- en Naturalisatiedienst (Servizio dell'immigrazione e delle naturalizzazioni, in prosieguo: l'«IND») per ciascuno dei ricorrenti una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno per la prestazione transfrontaliera di servizi. Per l'esame di queste domande sono stati riscossi diritti. L'IND ha accolto dette domande a nome del Segretario di Stato, con l'annotazione che per questo lavoro specifico non è richiesto un permesso di lavoro. La durata di validità dei permessi di soggiorno

rilasciati è comunque limitata alla durata di validità dei permessi di soggiorno slovacchi dei ricorrenti ed è pertanto più breve della durata delle attività per le quali i ricorrenti sono stati distaccati.

- 3 I ricorrenti hanno presentato opposizione avverso le decisioni di accoglimento presso l'IND, che riesamina le decisioni a nome del Segretario di Stato. Le opposizioni dei ricorrenti vertevano sull'obbligo in sé di richiedere un permesso di soggiorno, sulla durata di validità dei permessi rilasciati e sui diritti dovuti per l'esame delle domande. Con le decisioni impugnate le opposizioni dei ricorrenti sono state dichiarate infondate.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 I ricorrenti invocano una violazione degli articoli 56 e 57 TFUE. Essi rinviano alla giurisprudenza della Corte, tra cui le sentenze nelle cause Vander Elst¹ e Essent² in cui la Corte ha dichiarato che un prestatore di servizi deve essere ostacolato il meno possibile nell'esercizio della libera prestazione di servizi.
- 5 A giudizio dei ricorrenti in questa giurisprudenza non si risponde alla questione se sia legittimo che i cittadini di paesi terzi impiegati presso prestatori di servizi di uno Stato dell'Unione europea, dopo la scadenza del diritto di circolazione Schengen (90 giorni per ogni periodo di 180 giorni), oltre al loro permesso di soggiorno nel paese di stabilimento del prestatore di servizi, debbano richiedere anche un permesso di soggiorno per il soggiorno in un altro Stato membro a causa delle loro attività in quel paese nell'ambito della prestazione transfrontaliera di servizi. I ricorrenti desumono dalle sentenze nelle cause Commissione contro Germania³ e Essent che previamente a una prestazione transfrontaliera di servizi si può richiedere soltanto una notifica, una comunicazione o una semplice dichiarazione. Una siffatta procedura è stata introdotta anche nei Paesi Bassi. Atteso che nei Paesi Bassi, oltre a questa procedura, si deve richiedere un permesso di soggiorno sulla base delle stesse informazioni, secondo i ricorrenti si configura una duplice procedura non necessaria e pertanto ingiustificata.
- 6 Anche la circostanza che un permesso di soggiorno da rilasciare non sia collegato alla durata del diritto di soggiorno nello Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi, ma alla presunta durata della prestazione di servizi nei Paesi Bassi, è considerata dai ricorrenti un ostacolo ingiustificato alla libera prestazione dei servizi. Questo vale anche per il fatto che la durata di validità del permesso di

¹ Sentenza del 9 agosto 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² Sentenza dell'11 settembre 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ Sentenza del 19 gennaio 2006, Commissione/Germania, C-244/04, EU:C:2006:49.

soggiorno è limitata per legge a un massimo di due anni ⁴. Secondo i ricorrenti ciò configura un ostacolo per progetti con una durata di esecuzione superiore.

- 7 Infine i ricorrenti ritengono che i diritti dovuti per l'esame della domanda di rilascio di un permesso di soggiorno per la prestazione transfrontaliera di servizi violino il diritto alla libera prestazione di servizi. Al riguardo essi fanno valere la differenza con l'importo di diritti dovuto per ottenere un certificato di soggiorno regolare come cittadino dell'Unione.
- 8 Nel ricorso il Segretario di Stato sostiene che l'obbligo di permesso di soggiorno non viola gli articoli 56 e 57 TFUE. Atteso che il prestatore di servizi, dopo una semplice notifica, è libero di soggiornare nei Paesi Bassi per un periodo di 90 giorni per ogni periodo di 180 giorni, non sussiste alcun controllo preventivo all'inizio della prestazione di servizi. Il permesso di soggiorno non è infatti un permesso di lavoro. Inoltre, la procedura per ottenere un permesso di soggiorno è semplice. I documenti necessari sono già in possesso del prestatore e la verifica verte soltanto sull'esistenza di una notifica e di un permesso di lavoro, un permesso di soggiorno e un contratto di lavoro nell'altro Stato membro.
- 9 Nei limiti in cui questo dovesse essere considerato una restrizione della libera prestazione dei servizi, a giudizio del Segretario di Stato la restrizione in parola è giustificata dall'esistenza di motivi imperativi di interesse generale. Il Segretario di Stato considera infatti l'obbligo di un permesso di soggiorno necessario sotto il profilo del rispetto della legislazione previdenziale. Il Segretario di Stato considera l'obbligo di permesso indispensabile anche per tutelare gli interessi dei Paesi Bassi, in particolare la tutela all'accesso al mercato del lavoro dei Paesi Bassi. Inoltre il Segretario di Stato ritiene l'obbligo di permesso necessario per poter controllare se un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro non si avvalga della libera prestazione dei servizi per un obiettivo diverso da quello per cui questa è stata introdotta. Infine il Segretario di Stato afferma che il permesso di soggiorno è nell'interesse della certezza del diritto in quanto con il documento di soggiorno così ottenuto il lavoratore può dimostrare di soggiornare regolarmente nei Paesi Bassi.
- 10 Infine il Segretario di Stato sostiene di aver giustamente ricollegato la durata di validità dei permessi rilasciati alla durata dei permessi di soggiorno slovacchi. Esso nega che esista un obbligo di rilasciare un permesso di soggiorno per la durata presunta della prestazione di servizi e osserva che un lavoratore che non dispone più di un permesso valido di lavoro e di soggiorno nello Stato membro del suo datore di lavoro non soddisfa più le condizioni vigenti per la prestazione di servizi. Il Segretario di Stato ritiene anche che la durata massima di validità prevista nella normativa dei Paesi Bassi non violi gli articoli 56 e 57 TFUE.
- 11 Infine il Segretario di Stato fa valere che l'importo dei diritti riscossi per l'esame delle domande di rilascio dei permessi di soggiorno (o di proroga della durata di

⁴ Articolo 3.58, paragrafo 1, parte iniziale e lettera i), del Vreemdelingenbesluit 2000.

validità degli stessi) non è sproporzionatamente elevato. L'importo dei diritti è stato aggiornato dal 1° gennaio 2019 a seguito della giurisprudenza dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi) ed è attualmente indicizzato alla tariffa dei diritti per una carta d'identità nazionale.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 12 Il rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (in prosieguito: il «giudice del rinvio») osserva anzitutto che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, l'attività consistente, per un'impresa, nel fornire, contro corrispettivo, manodopera che rimane dipendente da detta impresa, senza che nessun contratto di lavoro sia stipulato con l'utilizzatore, costituisce un'attività professionale che possiede le caratteristiche indicate dall'articolo 57, primo comma, TFUE, e deve pertanto essere qualificata come servizio ai sensi di detta disposizione⁵.
- 13 Inoltre, secondo costante giurisprudenza, l'articolo 56 TFUE impone 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, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi⁶.
- 14 Infine la Corte ha dichiarato che, in considerazione degli articoli 56 e 57 TFUE, per l'impiego di cittadini di Stati terzi messi a disposizione di un'impresa stabilita nello Stato membro da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro non si può esigere un permesso di lavoro. Per poter verificare se si configuri effettivamente una prestazione di servizi ai sensi di detti articoli può infatti bastare una mera previa dichiarazione in cui il prestatore di servizi fornisce i dati necessari per poter controllare la regolarità della situazione di quei lavoratori e il fatto che essi esercitano la loro attività principale nello Stato membro in cui ha sede l'impresa prestatrice di servizi. In questo modo si può controllare anche il rispetto della legislazione previdenziale⁷.
- 15 Nella sentenza Commissione/Austria la Corte ha dichiarato che la materia relativa all'ingresso ed al soggiorno dei cittadini di Stati terzi nel territorio di uno Stato

⁵ Sentenza dell'11 settembre 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punto 37.

⁶ Sentenze dell'11 settembre 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punto 44; del 21 ottobre 2004, Commissione/Lussemburgo, C-445/03, EU:C:2004:655, punto 20, e del 21 settembre 2006, Commissione/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punto 36.

⁷ Sentenza dell'11 settembre 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punti da 56 a 59; del 21 ottobre 2004, Commissione/Lussemburgo, C-445/03, EU:C:2004:655, punti 31 e 46, e del 19 gennaio 2006, Commissione/Germania, C-244/04, EU:C:2006:49, punti 41 e 45.

membro, nel contesto di un distacco effettuato da un'impresa che fornisca servizi stabilita in un altro Stato membro, non è armonizzata a livello comunitario, ma che il controllo esercitato da uno Stato membro con riguardo a tale materia non può mettere in discussione la libertà di prestazione di servizi dell'impresa che impiega i detti lavoratori ⁸. Una limitazione della libertà di prestazione dei servizi può essere nondimeno giustificata nei limiti in cui questa, anzitutto, risponda a motivi imperativi di interesse generale e detto interesse non sia già sufficientemente tutelato da norme esistenti, in secondo luogo la norma restrittiva sia effettivamente idonea ad ottenere l'obiettivo perseguito e, in terzo luogo, la misura non vada oltre quanto necessario a tal fine.

- 16 Il giudice del rinvio osserva che nella citata causa nei confronti dell'Austria la Commissione europea ha sostenuto che nel contesto della libera prestazione di servizi, ogni prestatore di servizi trasmette ai propri lavoratori dipendenti il «diritto derivato» di ricevere un permesso di soggiorno per la durata necessaria alla prestazione. A giudizio della Commissione europea, la decisione sul diritto di soggiorno avrebbe un carattere puramente formale e dovrebbe avvenire automaticamente ⁹.
- 17 Ciò solleva la questione se dal diritto alla libera prestazione dei servizi, sancito agli articoli 56 e 57 TFUE, non discenda anche un diritto derivato per i lavoratori che vengono distaccati nel contesto di una prestazione di servizi transfrontaliera. Dal punto 59 della sentenza Commissione/Austria si può evincere che ciò non avviene, giacché la disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini di paesi terzi non è ancora armonizzata. Ciononostante, sulla base dell'obbligo di rimuovere ogni ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi derivante dall'articolo 56 TFUE, si potrebbe argomentare che l'impiego in uno Stato membro di cittadini di paesi terzi dipendenti di un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro, autorizzato nel quadro di detta libertà di prestazione, non può essere ancora fatto dipendere dal possesso di un permesso di soggiorno individuale, giacché detto obbligo interferisce indebitamente con la libertà di prestazione dei servizi mediante il distacco di dipendenti cittadini di paesi terzi.
- 18 Inoltre, nella causa contro l'Austria, la Commissione europea ha sostenuto che l'esistenza di una duplice procedura costituisce, di per sé, una restrizione sproporzionata rispetto al principio della libera prestazione dei servizi ¹⁰. La normativa dei Paesi Bassi è caratterizzata anche dall'esistenza di una duplice procedura, posto che i lavoratori-cittadini di paesi terzi che vengono distaccati da un datore di lavoro stabilito in un altro Stato membro devono anzitutto essere

⁸ Sentenza del 21 settembre 2006, Commissione/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punto 60, con rinvio alla sentenza del 3 febbraio 1982, Seco en Desquenne & Giral, 62/81 e 63/81, EU:C:1982:34, punto 12.

⁹ Sentenza del 21 settembre 2006, Commissione/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punti 31 e 32.

¹⁰ Sentenza del 21 settembre 2006, Commissione/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punto 20.

registrati, indicando una serie di dati, e, in secondo luogo, devono richiedere separatamente un permesso di soggiorno sulla base degli stessi dati. Al riguardo la circostanza che il requisito di un permesso di soggiorno assuma rilievo solo dopo la scadenza di un termine di novanta giorni non toglie che detto requisito ha l'effetto di un'autorizzazione preventiva se la prestazione di servizi ha una durata superiore a 90 giorni. Il fatto che l'IND al riguardo accerti unicamente se è stata effettuata una notifica ai sensi dell'articolo 8 del Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie e non ponga ulteriori condizioni non significa che la duplice procedura in parola non determini di fatto una restrizione della libera prestazione dei servizi. Al riguardo è ininfluente la circostanza che nella prassi la decisione sul rilascio di un permesso di soggiorno è presa entro un termine breve ¹¹.

- 19 La procedura distinta per ottenere un permesso di soggiorno forma una restrizione in quanto la durata di validità del permesso per la prestazione di servizi transfrontaliera è limitata per legge alla durata delle attività, con un massimo di due anni ¹². Se la prestazione dura più a lungo di quanto previsto in prima istanza, o se la prestazione ha una durata superiore al massimo fissato, occorre dunque presentare una nuova domanda (di rilascio di un permesso di soggiorno o di proroga della durata di validità).
- 20 In tal caso per ciascuna nuova domanda sono dovuti i diritti fissati per legge. Questo importo è pari ai diritti dovuti per ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, come quello che può essere rilasciato a cittadini di paesi terzi, ma ammonta al quintuplo dell'importo dei diritti dovuti per il rilascio di un certificato di soggiorno regolare a un cittadino dell'Unione (un documento di soggiorno UE) ¹³.
- 21 Quanto sopra induce il giudice del rinvio a rivolgersi alla Corte chiedendo una pronuncia sulle questioni pregiudiziali sopra formulate.

¹¹ V.: sentenza del 19 gennaio 2006, Commissione/Germania, C-244/04, EU:C:2006:49, punto 33.

¹² Articolo 3.58, paragrafo 1, lettera i), del Vreemdelingenbesluit 2000, e sezione B5/3.1 del Vreemdelingenbesluit 2000.

¹³ Articolo 3.34, parte iniziale e lettera h), del Voorschrift Vreemdelingen 2000.