

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione) –

3 giugno 2021 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Lavoratori migranti – Sicurezza sociale – Legislazione applicabile – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articolo 12, paragrafo 1 – Distacco – Lavoratori interinali – Regolamento (CE) n. 987/2009 – Articolo 14, paragrafo 2 – Certificato A 1 – Determinazione dello Stato membro in cui il datore di lavoro esercita abitualmente le sue attività – Nozione di “attività sostanziali, diverse dalle mere attività di gestione interna” – Insussistenza della messa a disposizione di lavoratori interinali nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito il datore di lavoro»

Nella causa C-784/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria), con decisione del 4 ottobre 2019, pervenuta in cancelleria il 22 ottobre 2019, nel procedimento

«TEAM POWER EUROPE» EOOD

contro

Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan (relatore), M. Ilešič, L. Bay Larsen, N. Piçarra e A. Kumin, presidenti di sezione, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, L.S. Rossi, I. Jarukaitis e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: M. Aleksejev, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 ottobre 2020,

considerate le osservazioni presentate:

- per la «TEAM POWER EUROPE» EOOD, da M.K. Todorova, advokat, e da T. Höhn, Rechtsanwalt;
- per il governo bulgaro, da E. Petranova, T. Tsingileva e T. Mitova, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da L. Van den Broeck, S. Baeyens e B. De Pauw, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da N. Grünberg, in qualità di agente;
- per il governo francese, da C. Mosser, A. Desjonquères e E. de Moustier, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da A. Siwek-Ślusarek, D. Lutostańska e B. Majczyna, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, da M. Pere, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da D. Martin e Y.G. Marinova, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 dicembre 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2009, L 284, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la «TEAM POWER EUROPE» EOOD (in prosieguo: la «Team Power Europe»), una società di diritto bulgaro con sede in Varna (Bulgaria), e il direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna (Direttore della Direzione territoriale di Varna dell'Agenzia nazionale delle entrate, Bulgaria) (in prosieguo: il «Direttore»), in merito al rifiuto, da parte di quest'ultimo, di rilasciare un certificato attestante che la legislazione bulgara in materia di sicurezza sociale è applicabile a un lavoratore tramite agenzia interinale impiegato da detta società nel periodo durante il quale tale lavoratore è messo a disposizione di un'impresa utilizzatrice stabilita in Germania.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento (CE) n. 883/2004

3 Il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 200, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012 (GU 2012, L 149, pag. 4) (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), ha abrogato, con effetto dal 1° maggio 2010, il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996 (GU 1997, L 28, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»).

4 I considerando 1 e 45 del regolamento n. 883/2004 sono così formulati:

«(1) Le norme di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale s'iscrivono nell'ambito della libera circolazione delle persone e dovrebbero contribuire al miglioramento del loro livello di vita e delle loro condizioni d'occupazione.

(...)

(45) Poiché lo scopo dell'azione proposta, vale a dire le misure di coordinamento atte a garantire l'effettivo esercizio del diritto di libera circolazione delle persone, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato (...).

5 L'articolo 2 di detto regolamento, intitolato «Ambito d'applicazione "ratione personae"», contenuto nel titolo I di quest'ultimo, a sua volta intitolato «Disposizioni generali», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«Il presente regolamento si applica ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti».

6 Il titolo II di detto regolamento, intitolato «Determinazione della legislazione applicabile», contiene gli articoli da 11 a 16 di quest'ultimo.

7 Sotto il titolo «Norme generali», l'articolo 11 del regolamento stesso dispone quanto segue:

«1. Le persone alle quali si applica il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un singolo Stato membro. Tale legislazione è determinata a norma del presente titolo.

(...)

3. Fatti salvi gli articoli da 12 a 16:

a) una persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato membro;

(...).

8 L'articolo 12 del regolamento n. 883/2004, intitolato «Norme particolari», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«La persona che esercita un'attività subordinata in uno Stato membro per conto di un datore di lavoro che vi esercita abitualmente le sue attività ed è da questo distaccata, per svolgervi un lavoro per suo conto, in un altro Stato membro rimane soggetta alla legislazione del primo Stato membro a condizione che la durata prevedibile di tale lavoro non superi i ventiquattro mesi e che essa non sia inviata in sostituzione di un'altra persona distaccata».

9 Tale disposizione ha sostituito l'articolo 14, punto 1, lettera a), del regolamento n. 1408/71, ai sensi del quale: «la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro presso un'impresa dalla quale dipende normalmente ed è distaccata da questa impresa nel territorio di un altro Stato membro per svolgervi un lavoro per conto della medesima, rimane soggetta alla normativa del primo Stato membro, a condizione che la durata prevedibile di tale lavoro non superi i dodici mesi e che essa non sia inviata in sostituzione di un'altra persona giunta al termine del suo periodo di distacco».

Regolamento n. 987/2009

10 Il titolo II del regolamento n. 987/2009, intitolato «Determinazione della legislazione applicabile», contiene gli articoli da 14 a 21 di quest'ultimo.

11 L'articolo 14 di detto regolamento, intitolato «Precisazioni relative agli articoli 12 e 13 del [regolamento n. 883/2004]», al paragrafo 2, prevede quanto segue:

«Ai fini dell'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento [n. 883/2004] per un datore di lavoro "che vi esercita abitualmente le sue attività" si intende un datore di lavoro che svolge normalmente attività sostanziali, diverse dalle mere attività di gestione interna, nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito, tenendo conto di tutti i criteri che caratterizzano le attività dell'impresa in questione. I criteri applicati devono essere adatti alle caratteristiche specifiche di ciascun datore di lavoro e alla effettiva natura delle attività svolte».

12 L'articolo 19 del regolamento n. 987/2009, intitolato «Informazione agli interessati e ai datori di lavoro», al paragrafo 2, prevede quanto segue:

«Su richiesta della persona interessata o del datore di lavoro, l'istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione è applicabile a norma del titolo II del [regolamento n. 883/2004] fornisce un attestato del fatto che tale legislazione è applicabile e indica, se del caso, fino a quale data e a quali condizioni».

13 Tale attestazione è fornita mediante un certificato denominato «certificato A 1».

Direttiva 2008/104/CE

14 L'articolo 3 della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU 2008, L 327, pag. 9), al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

b) "agenzia interinale": qualsiasi persona fisica o giuridica che, conformemente alla legislazione nazionale, sottoscrive contratti di lavoro o inizia rapporti di lavoro con lavoratori tramite agenzia interinale al fine di inviarli in missione presso imprese utilizzatrici affinché prestino temporaneamente la loro opera sotto il controllo e la direzione delle stesse;

- c) “lavoratore tramite agenzia interinale”: il lavoratore che sottoscrive un contratto di lavoro o inizia un rapporto di lavoro con un’agenzia interinale, al fine di essere inviato in missione presso un’impresa utilizzatrice per prestare temporaneamente la propria opera sotto il controllo e la direzione della stessa;

(...».

Diritto bulgaro

- 15 Ai sensi dell’articolo 107p del Kodeks na truda (codice del lavoro):

«1) Nel contratto di lavoro concluso con un’agenzia interinale si prevede che il lavoratore sia distaccato presso un’impresa utilizzatrice per lavorarvi temporaneamente, sotto il controllo e la direzione di tale impresa utilizzatrice.

(...)

7) Le agenzie interinali svolgono la loro attività dopo essere state registrate presso l’Agentsia po zaetostta [Agenzia per l’impiego], secondo le condizioni e le modalità fissate dallo zakon za nasarchvane na zaetostta [legge per la promozione del lavoro]».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 16 La Team Power Europe è un’impresa iscritta nel registro del commercio della Repubblica di Bulgaria dal 22 maggio 2017, il cui oggetto sociale è l’esercizio di un’attività di fornitura di lavoro interinale e di intermediazione nella ricerca di lavoro in detto Stato membro e in altri paesi.

- 17 Tale impresa è registrata come agenzia interinale presso l’Agenzia per l’impiego bulgara, conformemente all’attestazione rilasciata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ed è in possesso di un’autorizzazione ufficiale per la somministrazione di manodopera in Germania rilasciata dall’Agentur für Arbeit Düsseldorf (Agenzia locale per l’impiego di Düsseldorf, Germania), che fa capo alla Bundesagentur für Arbeit (Agenzia federale per l’impiego, Germania).

- 18 L’8 ottobre 2018, la Team Power Europe ha concluso un contratto di lavoro con un cittadino bulgaro in forza del quale quest’ultimo è stato messo a disposizione di un’impresa utilizzatrice con sede in Germania. La lettera di missione di pari data precisava che l’interessato avrebbe svolto la sua attività sotto la direzione e il controllo di quest’ultima impresa nel corso del periodo compreso tra il 15 ottobre e il 21 dicembre 2018.

- 19 Il 9 maggio 2019, la Team Power Europe ha presentato al servizio tributario della Teritorialna direktsiya Varna na Natsionalna agentsia za prihodite (Direzione territoriale di Varna dell’Agenzia nazionale delle entrate, Bulgaria) una domanda diretta al rilascio di un certificato A 1 attestante che la legislazione bulgara era applicabile al lavoratore di cui trattasi durante il periodo della sua messa a disposizione.

- 20 Con decisione del 30 maggio 2019, tale servizio ha respinto la domanda in quanto la situazione di cui al procedimento principale non sarebbe rientrata nell’ambito di applicazione dell’articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004. Esso ha infatti ritenuto, da un lato, che il legame diretto tra la Team Power Europe e il lavoratore di cui trattasi non fosse stato mantenuto e, dall’altro, che tale impresa non svolgesse un’attività sostanziale nel territorio bulgaro.

- 21 Al fine di giungere a tale conclusione su quest’ultimo punto, detto servizio si è basato su diversi elementi. In primo luogo, il contratto tra la Team Power Europe e l’impresa utilizzatrice interessata sarebbe stato stipulato secondo i termini e le condizioni del diritto tedesco. In secondo luogo, la Team Power Europe sarebbe stata menzionata in tale contratto non in virtù della sua registrazione presso l’Agenzia per l’impiego bulgara, bensì dell’autorizzazione alla somministrazione di manodopera rilasciata dalle autorità tedesche competenti. In terzo luogo, essa non impiegherebbe alcun lavoratore nel territorio bulgaro, ad eccezione del personale amministrativo e di direzione. In quarto luogo, l’intero fatturato realizzato dalla Team Power Europe deriverebbe dalle attività svolte dai lavoratori tramite agenzia interinale messi a disposizione in Germania. In quinto luogo, la Team Power Europe dichiarerebbe unicamente, ai fini dell’imposta sul valore aggiunto (IVA), prestazioni di servizi il cui luogo di esecuzione è situato nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui essa è stabilita. Infine, in sesto luogo, non sarebbe stato presentato alcun contratto concluso con operatori

che esercitano un'attività nel territorio bulgaro né sarebbe stata fornita alcuna prestazione di servizi di lavoro interinale in tale territorio.

- 22 Con decisione dell'11 giugno 2019, il Direttore ha respinto il reclamo amministrativo presentato dalla Team Power Europe contro la decisione del 30 maggio 2019 dell'Agenzia delle entrate.
- 23 La Team Power Europe ha allora presentato dinanzi all'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria) un ricorso giurisdizionale volto all'annullamento della decisione del Direttore.
- 24 A sostegno del suo ricorso, la Team Power Europe fa valere che il lavoratore di cui trattasi rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1 del regolamento n. 883/2004 e soddisfaceva le condizioni a cui tale disposizione subordina il rilascio di un certificato A 1. Per quanto riguarda, più in particolare, la questione se essa eserciti abitualmente le sue attività nel territorio bulgaro, la Team Power Europe sostiene che essa svolge in tale territorio attività sostanziali di selezione, assunzione e iscrizione al regime di sicurezza sociale di lavoratori tramite agenzia interinale. Tale attività non sarebbe assimilabile allo svolgimento di compiti amministrativi meramente interni. Peraltro, il fatto che il suo fatturato sia generato dalla realizzazione di operazioni effettuate con imprese utilizzatrici stabilite in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita non significherebbe che essa eserciti le sue attività al di fuori di quest'ultimo.
- 25 Il direttore sostiene, dal canto suo, che la situazione di cui al procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, di detto regolamento. A tale riguardo, esso sottolinea, in particolare, che la Team Power Europe impiega nel territorio bulgaro esclusivamente personale amministrativo e di direzione, che tutti gli introiti percepiti da tale impresa provengono da attività di lavoro subordinato svolte in Germania e che detta impresa ha unicamente dichiarato a fini IVA prestazioni di servizi aventi come luogo di esecuzione il territorio di quest'ultimo Stato membro.
- 26 L'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna), che statuisce in ultima istanza in materia di sicurezza sociale, constata che le parti nel procedimento principale non concordano, in particolare, sulla questione se la Team Power Europe eserciti un'attività sostanziale nel territorio bulgaro, laddove il soddisfacimento di tale requisito condiziona l'applicabilità al caso di specie dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004. Orbene, la sua stessa giurisprudenza comprenderebbe, a seconda dei collegi giudicanti, decisioni divergenti per quanto riguarda l'interpretazione di tale requisito, quale specificato all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009. Tale divergenza riguarderebbe, in particolare, i criteri pertinenti da prendere in considerazione al fine di valutare se un'agenzia interinale svolga normalmente «attività sostanziali» nel territorio dello Stato membro in cui essa è stabilita, ai sensi di quest'ultima disposizione.
- 27 Secondo una prima corrente giurisprudenziale, si dovrebbe ritenere che un'impresa, la quale si trovi nella situazione della Team Power Europe, eserciti tali attività in Bulgaria. Infatti, le attività di selezione, di assunzione e di messa a disposizione di lavoratori tramite agenzia interinale, che costituiscono le attività principali di un'agenzia interinale, sarebbero esercitate in tale Stato membro. Inoltre, sarebbero ivi conclusi, conformemente alla normativa bulgara, i contratti di lavoro tra tale agenzia e i suddetti lavoratori. I contratti tra l'agenzia interinale e le imprese utilizzatrici presso le quali sono messi a disposizione detti lavoratori sarebbero anch'essi stipulati nel territorio bulgaro. In aggiunta, detta agenzia interinale percepirebbe la totalità dei suoi introiti in tale territorio, sebbene il fatturato risulti da operazioni realizzate con imprese utilizzatrici stabilite in altri Stati membri. Essa sarebbe, peraltro, iscritta come società commerciale e registrata ai fini dell'IVA, conformemente alla normativa bulgara.
- 28 Per una seconda corrente giurisprudenziale, non si può ritenere che un'impresa, la quale si trovi nella situazione della Team Power Europe, svolga normalmente un'attività sostanziale in Bulgaria. Infatti, una siffatta impresa, pur avendo la propria sede e la propria direzione nel territorio bulgaro, assumerebbe in tale territorio esclusivamente personale amministrativo e direttivo, il che sarebbe di per sé sufficiente ad escludere l'applicazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di distacco. Inoltre, tutti i lavoratori tramite agenzia interinale interessati sarebbero stati assunti al fine di essere messi a disposizione di imprese utilizzatrici stabilite in Germania, e la Team Power Europe non avrebbe fornito alcun servizio di lavoro interinale, nel corso del periodo compreso tra il 22 maggio 2017 e il 29 maggio 2019, nel territorio bulgaro. Ne conseguirebbe che l'integralità dei redditi e del fatturato realizzati da tale impresa nel corso di detto periodo proviene esclusivamente da attività realizzate in Germania. Peraltro, i contratti conclusi con le imprese utilizzatrici sarebbero disciplinati dal diritto tedesco ed eseguiti in Germania.

29 Secondo il giudice del rinvio, la giurisprudenza della Corte derivante dalle sentenze del 17 dicembre 1970, *Manpower* (35/70, EU:C:1970:120), e del 10 febbraio 2000, *FTS* (C-202/97, EU:C:2000:75), non consente di optare per l'uno o l'altro di tali orientamenti giurisprudenziali e, in particolare, di rispondere alla questione se, alla luce dei criteri enunciati dalla Corte ai punti da 42 a 45 di quest'ultima sentenza, il rispetto della norma prevista all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 e precisata all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, secondo cui un datore di lavoro deve svolgere normalmente attività sostanziali diverse dalle mere attività di gestione interna nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito, presupponga che l'agenzia interinale svolga una parte sostanziale delle sue attività di messa a disposizione di lavoratori interinali presso imprese utilizzatrici stabilite ed operanti nel territorio dello stesso Stato membro in cui essa stessa è stabilita, o se sia sufficiente che tale impresa sia soltanto registrata in tale Stato membro e che vi concluda contratti di lavoro al fine di mettere a disposizione tali lavoratori presso imprese utilizzatrici stabilite in altri Stati membri.

30 In tale contesto, l'*Administrativen sad – Varna* (Tribunale amministrativo di Varna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento [n. 987/2009] debba essere interpretato nel senso che, per potersi presumere che un'impresa di collocamento temporaneo eserciti abitualmente la sua attività nello Stato membro in cui è stabilita, essa debba svolgere una parte sostanziale dell'attività di somministrazione di manodopera a favore di utilizzatori stabiliti nello stesso Stato membro».

Sulla questione pregiudiziale

31 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 debba essere interpretato nel senso che, affinché si possa ritenere che un'agenzia interinale stabilita in uno Stato membro «esercita abitualmente le sue attività», ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, in tale Stato membro, essa debba svolgere una parte significativa delle sue attività di messa a disposizione di lavoratori in favore di imprese utilizzatrici che sono stabilite ed esercitano le loro attività nel territorio di detto Stato membro.

32 A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni del titolo II del regolamento n. 883/2004, di cui fa parte l'articolo 12, paragrafo 1, di tale regolamento, costituiscono, secondo giurisprudenza costante della Corte, sistemi completi e uniformi di norme sul conflitto di leggi. Tali disposizioni mirano, infatti, non solo a evitare l'applicazione simultanea di più normative nazionali e le complicazioni che possono derivarne, ma anche ad impedire che i soggetti rientranti nel campo di applicazione del suddetto regolamento restino senza tutela in materia di sicurezza sociale, per mancanza di una normativa cui far ricorso nel loro caso (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, *AFMB e a.*, C-610/18, EU:C:2020:565, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

33 Pertanto, dal momento che un soggetto rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* del regolamento n. 883/2004, come definito dall'articolo 2 di quest'ultimo, il principio di unicità sancito all'articolo 11, paragrafo 1, di tale regolamento è, in linea di principio, applicabile e la normativa nazionale applicabile è determinata conformemente alle disposizioni del titolo II del suddetto regolamento (sentenza del 16 luglio 2020, *AFMB e a.*, C-610/18, EU:C:2020:565, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

34 A tal fine, l'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), del regolamento n. 883/2004 stabilisce il principio secondo cui la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato (sentenza del 16 luglio 2020, *AFMB e a.*, C-610/18, EU:C:2020:565, punto 42).

35 Detto principio è tuttavia formulato «[f]atti salvi gli articoli da 12 a 16» del regolamento n. 883/2004. Infatti, in alcune situazioni particolari, l'applicazione pura e semplice della regola generale di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), di tale regolamento rischierebbe non già di evitare, bensì, al contrario, di creare, tanto per il lavoratore quanto per il datore di lavoro e gli enti previdenziali, complicazioni amministrative che potrebbero ostacolare l'esercizio della libera circolazione delle persone rientranti nell'ambito di applicazione del suddetto regolamento (sentenza del 16 luglio 2020, *AFMB e a.*, C-610/18, EU:C:2020:565, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

36 Tra tali situazioni particolari figura, segnatamente, quella di cui all'articolo 12 del regolamento n. 883/2004. Secondo il paragrafo 1 dell'articolo suddetto, la persona che esercita un'attività subordinata in uno Stato membro per conto di un datore di lavoro «che vi esercita abitualmente le sue attività» ed è da questo distaccata, per svolgerci un lavoro per suo conto, in un altro Stato membro

rimane soggetta alla legislazione del primo Stato membro a condizione che la durata prevedibile di tale lavoro non superi i ventiquattro mesi e che essa non sia inviata in sostituzione di un'altra persona distaccata.

- 37 Può pertanto rientrare nell'ambito di applicazione di tale disposizione il lavoratore distaccato il cui datore di lavoro ha un legame particolare con lo Stato membro in cui è stabilito, in quanto tale datore di lavoro «esercita abitualmente le sue attività» in tale Stato membro.
- 38 L'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 precisa che questi ultimi termini devono essere intesi come riferiti a un datore di lavoro «che svolge normalmente attività sostanziali, diverse dalle mere attività di gestione interna, nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito, tenendo conto di tutti i criteri che caratterizzano le attività dell'impresa in questione. I criteri applicati devono essere adatti alle caratteristiche specifiche di ciascun datore di lavoro e alla effettiva natura delle attività svolte».
- 39 Ai punti 42 e 43 della sentenza del 10 febbraio 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), la Corte, interpretando l'articolo 14, punto 1, lettera a), del regolamento n. 1408/71, il quale è stato sostituito dall'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, ha dichiarato che soltanto un'impresa di collocamento temporaneo che eserciti abitualmente attività significative nel territorio dello Stato membro in cui ha sede può beneficiare della regola particolare che discende dal citato articolo 14, punto 1, lettera a), e che, per stabilire se ciò avvenga, l'ente competente di tale Stato membro è tenuto ad esaminare il complesso dei criteri che caratterizzano le attività svolte da quest'impresa. Essa ha precisato che, nel novero di questi criteri rientrano, in particolare, il luogo della sede dell'impresa e della sua amministrazione, l'organico del personale amministrativo addetto rispettivamente nello Stato membro di stabilimento e nell'altro Stato membro, il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti e quello in cui sono stipulati per la maggior parte i contratti con i clienti, la legge applicabile ai contratti di lavoro stipulati dall'impresa con i suoi lavoratori, da un lato, e con i suoi clienti, dall'altro, nonché il fatturato realizzato durante un periodo sufficientemente rappresentativo in ciascuno Stato membro considerato, fermo restando che quest'enumerazione non è esauriente, poiché la scelta dei criteri dev'essere adeguata a ciascun caso specifico.
- 40 Tuttavia, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 54 e 55 delle sue conclusioni, detti criteri non consentono di rispondere precisamente alla questione sollevata dal giudice del rinvio nella presente causa.
- 41 Infatti, tali criteri sono stati forniti dalla Corte, come risulta, in particolare, dai punti 11 e 15 della sentenza del 10 febbraio 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), in un contesto diverso da quello di cui al procedimento principale, dato che la causa che ha dato luogo a detta sentenza riguardava un'agenzia interinale che, come associato, esercitava attività di messa a disposizione di lavoratori interinali tanto nello Stato membro in cui era stabilita quanto in un altro Stato membro. In tale prospettiva, i criteri ricordati al punto 39 della presente sentenza erano diretti a identificare, al fine di determinare la normativa applicabile in materia di sicurezza sociale, lo Stato membro con il quale tale impresa intratteneva i legami più stretti.
- 42 Per contro, dal fascicolo di cui dispone la Corte nella presente causa risulta che la Team Power Europe mette a disposizione lavoratori interinali solo presso imprese utilizzatrici stabilite in uno Stato membro diverso da quello in cui essa è stabilita. È in tale contesto che si pone la presente questione pregiudiziale, la quale mira a determinare quale tipo di attività un'agenzia interinale debba svolgere in maniera significativa nello Stato membro in cui essa è stabilita affinché si possa ritenere che essa svolge normalmente, in tale Stato membro, «attività sostanziali, diverse dalle mere attività di gestione interna» ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, e, pertanto, possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.
- 43 Conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, per interpretare una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera di quest'ultima norma, ma anche del contesto in cui essa si colloca e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., segnatamente, sentenza del 6 ottobre 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Per quanto concerne, in primo luogo, la formulazione dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, da tale disposizione risulta che, per determinare se un'impresa svolge normalmente «attività sostanziali, diverse dalle mere attività di gestione interna», nello Stato membro in cui è stabilita, è necessario, come rilevato al punto 38 della presente sentenza, tener conto di tutti i criteri che caratterizzano le attività svolte da tale impresa, dovendo tali criteri essere adatti alle caratteristiche specifiche di ciascun datore di lavoro e alla effettiva natura delle attività svolte.

- 45 A tale riguardo, nel caso di un'agenzia interinale come quella di cui al procedimento principale, è pacifico tra tutte le parti interessate che hanno partecipato al procedimento dinanzi alla Corte che una siffatta impresa è caratterizzata dal fatto che essa svolge un insieme di attività consistenti nella selezione, assunzione e messa a disposizione di lavoratori interinali presso imprese utilizzatrici.
- 46 È opportuno precisare che tali attività, in particolare quelle relative alla selezione e all'assunzione di lavoratori interinali, non possono essere considerate «mere attività di gestione interna», ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009. Infatti, tale nozione ricomprende unicamente attività di natura esclusivamente amministrativa che mirano a contribuire al buon funzionamento interno dell'impresa.
- 47 Ciò precisato, bisogna stabilire se sia sufficiente, affinché un'agenzia interinale rientri nell'ambito di applicazione di tale disposizione, che tale impresa svolga in maniera significativa, nello Stato membro in cui è stabilita, attività di selezione e di assunzione di lavoratori interinali o se essa debba parimenti svolgere in maniera significativa attività di messa a disposizione di tali lavoratori in detto Stato membro.
- 48 In proposito, occorre osservare che, sebbene le attività di selezione e di assunzione di lavoratori interinali rivestano indubbia importanza per le agenzie interinali, esse hanno come unico obiettivo l'ulteriore messa a disposizione di tali lavoratori presso imprese utilizzatrici.
- 49 In particolare, si deve rilevare che, benché la selezione e l'assunzione di lavoratori interinali contribuiscano a generare il fatturato realizzato da un'agenzia interinale, dato che tali attività costituiscono un presupposto indispensabile per l'ulteriore messa a disposizione di detti lavoratori, soltanto la messa a disposizione degli stessi presso imprese utilizzatrici in esecuzione dei contratti conclusi a tal fine con queste ultime genera effettivamente tale fatturato. Infatti, come indicato dalla Team Power Europe nelle sue osservazioni scritte e in udienza, i redditi di una siffatta impresa dipendono dall'importo della retribuzione versata ai lavoratori interinali messi a disposizione di imprese utilizzatrici.
- 50 Ne consegue che si può considerare che un'agenzia interinale la quale, come la Team Power Europe, esercita le sue attività di selezione e di assunzione di lavoratori tramite agenzia interinale nello Stato membro in cui è stabilita, svolga in tale Stato membro «attività sostanziali», ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, soltanto se vi svolge altresì in maniera significativa attività di messa a disposizione di tali lavoratori in favore di imprese utilizzatrici che sono stabilite ed esercitano le loro attività nello stesso Stato membro.
- 51 Tale interpretazione è corroborata, in secondo luogo, dal contesto in cui si inserisce l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009.
- 52 Infatti, occorre ricordare che tale disposizione, nella misura in cui mira a chiarire la portata dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, che costituisce un'eccezione alla norma generale di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), del regolamento n. 883/2004, va interpretata restrittivamente (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2018, Alpenrind e a., C-527/16, EU:C:2018:669, punto 95).
- 53 In tali circostanze, detta norma derogatoria non può applicarsi a un'agenzia interinale che, pur svolgendo, nello Stato membro in cui è stabilita, attività di selezione e di assunzione di lavoratori interinali, non procede, in tale Stato membro, in alcun modo o, tutt'al più, soltanto in misura trascurabile, alla messa a disposizione dei lavoratori suddetti presso imprese utilizzatrici ivi parimenti stabilite. Infatti, l'applicazione della suddetta norma derogatoria a una siffatta agenzia interinale avrebbe la conseguenza di sottoporre all'ambito di applicazione di quest'ultima i lavoratori selezionati e assunti da tale agenzia che svolgono le loro attività principalmente, se non esclusivamente, in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede detta agenzia, mentre questa stessa norma è destinata ad applicarsi unicamente alle situazioni in cui un lavoratore esercita, per un periodo limitato, la propria attività in uno Stato membro diverso da quello in cui il suo datore di lavoro esercita abitualmente le sue attività.
- 54 D'altro canto, occorre rilevare che la direttiva 2008/104, che riguarda specificamente il lavoro tramite agenzia interinale, all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), definisce «agenzia interinale» qualsiasi persona fisica o giuridica che, conformemente alla legislazione nazionale, sottoscrive contratti di lavoro o inizia rapporti di lavoro con lavoratori tramite agenzia interinale «al fine» di inviarli in missione presso imprese utilizzatrici affinché prestino temporaneamente la loro opera sotto il controllo e la direzione delle stesse.

- 55 Quanto all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) della direttiva suddetta, esso definisce «lavoratore tramite agenzia interinale» un lavoratore che sottoscrive un contratto di lavoro o inizia un rapporto di lavoro con un'agenzia interinale «al fine» di essere inviato in missione presso un'impresa utilizzatrice per prestare temporaneamente la propria opera sotto il controllo e la direzione della stessa.
- 56 Tali definizioni, nella misura in cui fanno emergere la finalità dell'attività di un'agenzia interinale, consistente nel mettere a disposizione lavoratori interinali presso imprese utilizzatrici, suffragano anch'esse l'interpretazione secondo la quale si può ritenere che una siffatta impresa svolga, nello Stato membro in cui è stabilita, «attività sostanziali», ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, soltanto se essa svolge in maniera significativa attività di messa a disposizione di tali lavoratori in favore di imprese utilizzatrici che sono stabilite ed esercitano le loro attività nello stesso Stato membro.
- 57 L'interpretazione che precede è corroborata, in terzo luogo, dall'obiettivo perseguito tanto dall'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 quanto dalla normativa dell'Unione di cui la disposizione in parola fa parte.
- 58 A tale riguardo, occorre ricordare che il regolamento n. 883/2004, di cui il regolamento n. 987/2009 prevede le modalità di applicazione, mira, come emerge dai suoi considerando 1 e 45 nonché dall'articolo 42 CE, divenuto articolo 48 TFUE, sul fondamento del quale, in particolare, è stato adottato, ad assicurare la libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea, rispettando nel contempo le caratteristiche proprie delle legislazioni nazionali in materia di sicurezza sociale, e a coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri al fine di garantire l'effettivo esercizio della libera circolazione delle persone e contribuire, in tal modo, al miglioramento del livello di vita e delle condizioni di occupazione delle persone che si spostano all'interno dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, AFMB e a., C-610/18, EU:C:2020:565, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).
- 59 L'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, di cui l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 precisa la portata, pur avendo segnatamente lo scopo di favorire la libera prestazione di servizi, garantita dagli articoli da 56 a 62 TFUE, a vantaggio delle imprese che di tale libertà si avvalgono inviando lavoratori in Stati membri diversi da quello in cui sono stabilite, si inserisce altresì, come risulta dai punti da 34 a 36 della presente sentenza, nell'obiettivo menzionato al punto precedente, in quanto prevede una norma derogatoria alla regola dello Stato membro di occupazione, prevista all'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), del regolamento n. 883/2004, al fine di evitare le complicazioni che potrebbero derivare dall'applicazione di quest'ultima regola e, quindi, di superare gli ostacoli che possono impedire la libera circolazione dei lavoratori (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punti 37 e 38 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 60 In particolare, per evitare che un'impresa con sede nel territorio di uno Stato membro sia costretta ad iscriverne i suoi dipendenti, normalmente soggetti alla normativa previdenziale di tale Stato membro, al regime previdenziale di un altro Stato membro nel quale siano inviati per svolgere lavori di durata limitata nel tempo, l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 consente all'impresa di mantenere i propri dipendenti iscritti al regime di sicurezza sociale del primo Stato membro (v. sentenza del 25 ottobre 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 61 Prevedendo una deroga siffatta, il legislatore dell'Unione ha offerto alle imprese che esercitano la libera prestazione di servizi garantita dal Trattato FUE un vantaggio in materia di sicurezza sociale che non deriva dal semplice esercizio di tale libertà.
- 62 Orbene, consentire alle agenzie interinali che ricorrono alla libera prestazione di servizi di beneficiare di tale vantaggio quando orientano le loro attività di messa a disposizione di lavoratori interinali esclusivamente o principalmente verso uno o più Stati membri diversi da quello in cui sono stabilite rischierebbe di indurre tali imprese a scegliere lo Stato membro in cui intendono stabilirsi in funzione della legislazione di sicurezza sociale di quest'ultimo al solo scopo di beneficiare della legislazione che è per loro più favorevole in questa materia e di consentire in tal modo il «forum shopping».
- 63 È vero che il regolamento n. 883/2004 istituisce unicamente un sistema di coordinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di sicurezza sociale, senza procedere all'armonizzazione di tali legislazioni, e che è intrinseco a un tale sistema che sussistano differenze tra i regimi di sicurezza sociale di questi ultimi, segnatamente per quanto riguarda il livello dei contributi previdenziali da versare per l'esercizio di una certa attività (sentenza del 16 luglio 2020, AFMB e a., C-610/18, EU:C:2020:565, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

- 64 Tuttavia, l'obiettivo perseguito dal regolamento suddetto, consistente nel promuovere la libera circolazione dei lavoratori nonché, nel caso di distacco di lavoratori, la libera prestazione di servizi, offrendo un vantaggio in materia di sicurezza sociale alle imprese che esercitano tale libertà, rischierebbe di essere compromesso se l'interpretazione dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 finisse per agevolare la possibilità per tali imprese di avvalersi della normativa dell'Unione in materia al solo scopo di trarre vantaggio dalle differenze esistenti tra i regimi nazionali di sicurezza sociale. In particolare, un siffatto uso della normativa in questione rischierebbe di esercitare una pressione al ribasso sui sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, ossia di portare a una riduzione del livello di tutela fornito da questi ultimi.
- 65 Peraltro, consentendo alle agenzie interinali di sfruttare le differenze esistenti tra i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, un'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 e dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 secondo cui i lavoratori assunti tramite agenzie interinali resterebbero iscritti al regime di sicurezza sociale dello Stato membro nel quale queste ultime sono stabilite, anche se le stesse non svolgono alcuna attività sostanziale di messa a disposizione di tali lavoratori in favore di imprese utilizzatrici ivi parimenti stabilite, avrebbe l'effetto di creare, tra le diverse modalità di impiego possibili, una distorsione della concorrenza in favore del ricorso al lavoro interinale rispetto alle imprese che assumono direttamente i loro lavoratori, i quali sarebbero iscritti al regime di sicurezza sociale dello Stato membro in cui lavorano.
- 66 Ne consegue che, pur se un'agenzia interinale che svolge le proprie attività di messa a disposizione di lavoratori interinali esclusivamente o principalmente presso imprese utilizzatrici stabilite in uno Stato membro diverso da quello in cui essa è stabilita ha il diritto di avvalersi della libera prestazione dei servizi garantita dal Trattato FUE, una siffatta impresa non può, per contro, beneficiare del vantaggio offerto, in materia di sicurezza sociale, dall'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, che consiste nel conservare l'iscrizione di tali lavoratori al regime normativo dello Stato membro in cui essa è stabilita, essendo tale vantaggio subordinato all'esercizio, da parte di detta impresa, di una parte significativa delle sue attività di messa a disposizione di lavoratori in favore di imprese utilizzatrici che sono stabilite ed esercitano le loro attività nel territorio dello Stato membro in cui anch'essa è stabilita.
- 67 Di conseguenza, l'esercizio da parte di un'agenzia interinale di attività, sia pure significative, di selezione e di assunzione di lavoratori tramite agenzia interinale nello Stato membro in cui essa è stabilita non è sufficiente, di per sé, affinché si possa ritenere che una siffatta impresa «esercit[i] abitualmente le sue attività» in tale Stato membro, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, come precisato all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, e possa, pertanto, avvalersi della norma derogatoria prevista dalla prima di tali disposizioni.
- 68 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 deve essere interpretato nel senso che, affinché si possa ritenere che un'agenzia interinale stabilita in uno Stato membro «esercit[i] abitualmente le sue attività», ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, in tale Stato membro, essa deve svolgere una parte significativa delle sue attività di messa a disposizione di lavoratori interinali in favore di imprese utilizzatrici che sono stabilite ed esercitano le loro attività nel territorio di detto Stato membro.

Sulle spese

- 69 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

L'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, deve essere interpretato nel senso che, affinché si possa ritenere che un'agenzia interinale stabilita in uno Stato membro «esercit[i] abitualmente le sue attività» – ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012 – in tale Stato

membro, essa deve svolgere una parte significativa delle sue attività di messa a disposizione di lavoratori interinali in favore di imprese utilizzatrici che sono stabilite ed esercitano le loro attività nel territorio di detto Stato membro.

Firme

* [Lingua processuale: il bulgaro.](#)