

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

6 settembre 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Previdenza sociale – Regolamento (CE) n. 987/2009 – Articoli 5 e 19, paragrafo 2 – Lavoratori distaccati in uno Stato membro diverso da quello in cui il datore di lavoro svolge abitualmente le sue attività – Rilascio di certificati A1 da parte dello Stato membro di origine dopo il riconoscimento da parte dello Stato membro ospitante dell’assoggettamento dei lavoratori al suo regime di sicurezza sociale – Parere della commissione amministrativa – Erroneo rilascio dei certificati A1 – Costatazione – Carattere vincolante ed effetto retroattivo di tali certificati – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Legislazione applicabile – Articolo 12, paragrafo 1 – Nozione di persona “inviata in sostituzione di un’altra persona”»

Nella causa C-527/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), con decisione del 14 settembre 2016, pervenuta in cancelleria il 14 ottobre 2016, nel procedimento

Salzburger Gebietskrankenkasse,

Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,

con l’intervento di:

Alpenrind GmbH

Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,

Martimpex-Meat Kft,

Pensionsversicherungsanstalt,

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin ed E. Regan (relatore), giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 28 settembre 2017

considerate le osservazioni presentate:

- per la Salzburger Gebietskrankenkasse, da P. Reichel, Rechtsanwalt;
- per l’Alpenrind GmbH, da R. Haumer e W. Berger, Rechtsanwälte;
- per la Martimpex-Meat Kft e la Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft, da U. Salburg e G. Simonfay, Rechtsanwälte;
- per il governo austriaco, da G. Hesse, in qualità di agente;

- per il governo belga, da L. Van den Broeck e M. Jacobs, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil, J. Pavliš e O. Šváb, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da T. Henze e D. Klebs, in qualità di agenti;
- per l'Irlanda, da L. Williams, G. Hodge, J. Murray, E. Creedon, A. Joyce e N. Donnelly, in qualità di agenti;
- per il governo francese, da C. David, in qualità di agente;
- per il governo ungherese, da M. Fehér, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente, assistito da M. Malczewska, adwokat;
- per la Commissione europea, da B.-R. Killmann e D. Martin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 31 gennaio 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, da un lato, 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 (GU 2004, L 166, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 200, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010 (GU 2010, L 338, pag. 35) (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), nonché, dall'altro, dell'articolo 5 e dell'articolo 19, 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 (GU 2009, L 284, pag. 1), come modificato dal regolamento n. 1244/2010 (GU 2010, L 338, pag. 35) (in prosieguo: il «regolamento n. 987/2009»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Salzburger Gebietskrankenkasse (cassa malattia regionale del Land di Salisburgo, Austria) (in prosieguo: la «cassa malattia di Salisburgo») e il Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Ministro federale del lavoro, della sicurezza sociale e della tutela dei consumatori, Austria) (in prosieguo: il «Ministro») e, dall'altro, l'Alpenrind GmbH, la Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft (in prosieguo: la «Martin-Meat»), la Martimpex-Meat Kft (in prosieguo: la «Martimpex»), il Pensionsversicherungsanstalt (ente previdenziale pensionistico, Austria) e l>Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (ente generale di assicurazione contro gli infortuni, Austria), in merito alla legislazione in materia di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori distaccati per lavorare in Austria nell'ambito di un accordo tra l'Alpenrind, avente sede in Austria, e la Martimpex, con sede in Ungheria.

Contesto normativo

Il regolamento n. 883/2004

- 3 I considerando 1, 3, 5, 8, 15, da 17 a 18 bis 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.

(...)

(3) 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 ed ai loro familiari che si spostano all'interno dell'[Unione], è stato modificato e aggiornato in diverse occasioni al fine di tener conto non solo degli sviluppi a livello [dell'Unione], comprese le sentenze della Corte di giustizia, ma anche delle modifiche legislative a livello nazionale. Tali fattori hanno contribuito a rendere complesse e macchinose le norme di coordinamento [dell'Unione]. Pertanto, è essenziale sostituire tali norme e, allo stesso tempo, modernizzarle e semplificarle, per raggiungere l'obiettivo della libera circolazione delle persone.

(...)

(5) È necessario, nell'ambito di un tale coordinamento, garantire all'interno dell'[Unione] alle persone interessate la parità di trattamento rispetto alle diverse legislazioni nazionali.

(...)

(8) Il principio generale della parità di trattamento è di particolare importanza per i lavoratori che non risiedono nello Stato membro in cui lavorano, compresi i lavoratori frontalieri.

(...)

(15) È necessario assoggettare le persone che si spostano all'interno dell'[Unione] al regime di sicurezza sociale di un unico Stato membro, in modo da evitare il sovrapporsi di legislazioni nazionali applicabili e le complicazioni che ne possono derivare.

(...)

(17) Allo scopo di garantire nel modo migliore la parità di trattamento di tutte le persone occupate nel territorio di uno Stato membro, è opportuno stabilire come legislazione applicabile, in via generale, la legislazione dello Stato membro nel cui territorio l'interessato esercita la sua attività subordinata o autonoma.

(18) È necessario derogare a detta norma generale in situazioni specifiche che giustificano un altro criterio di applicabilità.

(18 bis) Il principio dell'unicità della legislazione applicabile è di grande importanza e dovrebbe essere rafforzato. (...)

(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 (...).

4 Collocato nel titolo II del regolamento medesimo, intitolato «Determinazione della legislazione applicabile», l'articolo 11, rubricato «Norme generali», 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;

(...)).

5 Inserito nel medesimo titolo, l'articolo 12 di tale regolamento, intitolato «Norme particolari», al paragrafo 1, nella sua versione applicabile all'inizio del periodo compreso tra il 1° febbraio 2012 e il 13 dicembre 2013 (in prosieguo: il «periodo controverso»), prevedeva 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».

6 Durante il periodo controverso, l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 è stato modificato dal regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, che modifica il regolamento n. 883/2004 e il regolamento n. 987/2009 (GU 2012, L 149, pag. 4), e il termine «distaccata» è stato aggiunto alla fine di tale paragrafo.

7 Collocato nel titolo IV di detto regolamento, intitolato «Commissione amministrativa e comitato consultivo», l'articolo 71, rubricato «Composizione e funzionamento della commissione amministrativa», al paragrafo 1 stabilisce quanto segue:

«La commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ([in prosieguo: la] “commissione amministrativa”) istituita presso la Commissione europea, è composta da un rappresentante governativo di ciascuno degli Stati membri, assistito all'occorrenza da consiglieri tecnici. Un rappresentante della [Commissione europea] partecipa con funzione consultiva alle riunioni della commissione amministrativa».

8 L'articolo 72 di detto titolo IV, intitolato «Compiti della commissione amministrativa», è formulato come segue:

«La commissione amministrativa è incaricata di:

- a) trattare ogni questione amministrativa e di interpretazione derivante dalle disposizioni del presente regolamento o da quelle del [regolamento n. 987/2009] o di ogni altro accordo concluso o che dovesse intervenire nell'ambito di questi, fatto salvo il diritto delle autorità, delle istituzioni e delle persone interessate di fare ricorso alle procedure e alle giurisdizioni previste dalla legislazione degli Stati membri, dal presente regolamento o dal trattato;

(...)

- c) promuovere e sviluppare la collaborazione tra gli Stati membri e le loro istituzioni in materia di sicurezza sociale al fine tra l'altro di tenere conto dei problemi specifici di alcune categorie di persone; agevolare, nel settore del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, la realizzazione di azioni di cooperazione transfrontaliera;

(...))».

9 Ai sensi dell'articolo 76, rubricato «Cooperazione», che figura nel titolo V del regolamento n. 883/2004, a sua volta intitolato «Disposizioni varie»:

«1. Le autorità competenti degli Stati membri si comunicano tutte le informazioni concernenti:

- a) i provvedimenti adottati per l'applicazione del presente regolamento;
- b) le modifiche delle loro legislazioni che possono influire sull'applicazione del presente regolamento.

2. Ai fini del presente regolamento, le autorità e le istituzioni degli Stati membri si prestano assistenza come se si trattasse dell'applicazione della propria legislazione (...))».

Il regolamento n. 987/2009

10 I considerando 2, 6 e 12 del regolamento n. 987/2009 enunciano quanto segue:

«(2) L'organizzazione d'una cooperazione più efficace e più stretta tra le istituzioni di sicurezza sociale è un fattore essenziale per permettere alle persone cui si applica il [regolamento n. 883/2004] di esercitare i loro diritti nei tempi più brevi e nelle migliori condizioni possibili.

(...)

(6) Il rafforzamento di certe procedure dovrebbe comportare maggiore sicurezza giuridica e trasparenza per gli utilizzatori del [regolamento n. 883/2004]. Ad esempio, la fissazione di termini comuni per l'espletamento di determinati obblighi o di determinate formalità amministrative dovrebbe contribuire a chiarire e strutturare le relazioni tra le persone assicurate e le istituzioni.

(...)

(12) Numerose misure e procedure previste dal presente regolamento sono dirette ad accrescere la trasparenza circa i criteri che le istituzioni degli Stati membri devono applicare nel quadro del [regolamento n. 883/2004]. Tali misure e procedure risultano dalla giurisprudenza della [Corte], dalle decisioni della commissione amministrativa e dall'esperienza di oltre trent'anni d'applicazione del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale nel quadro delle libertà fondamentali previste dal trattato».

11 Collocato nel titolo I del regolamento n. 987/2009, intitolato «Disposizioni generali», il capo I, dedicato alle definizioni, all'articolo 1, paragrafo 2, lettera c) prevede che il termine «documento» sia definito come «un insieme di dati, su qualsiasi supporto, strutturati in modo da poter essere scambiati per via elettronica, la cui comunicazione è necessaria per il funzionamento del [regolamento n. 883/2004] e del [regolamento n. 987/2009]».

12 In detto titolo I, il capo II, intitolato «Disposizioni relative alla cooperazione e agli scambi di dati», all'articolo 5, rubricato «Valore giuridico dei documenti e delle certificazioni rilasciati in un altro Stato membro», dispone quanto segue:

«1. I documenti rilasciati dall'istituzione di uno Stato membro che attestano la situazione di una persona ai fini dell'applicazione del [regolamento n. 883/2004] e del [regolamento n. 987/2009], nonché le certificazioni su cui si è basato il rilascio dei documenti, sono accettati dalle istituzioni degli altri Stati membri fintantoché essi non siano ritirati o dichiarati non validi dallo Stato membro in cui sono stati rilasciati.

2. In caso di dubbio sulla validità del documento o sull'esattezza dei fatti su cui si basano le indicazioni che vi figurano, l'istituzione dello Stato membro che riceve il documento chiede all'istituzione emittente i chiarimenti necessari e, se del caso, il ritiro del documento. L'istituzione emittente riesamina i motivi che hanno determinato l'emissione del documento e, se necessario, procede al suo ritiro.

3. A norma del paragrafo 2, in caso di dubbio sulle informazioni fornite dalla persona interessata, sulla validità del documento o sulle certificazioni o sull'esattezza dei fatti su cui si basano le indicazioni che vi figurano, l'istituzione del luogo di dimora o di residenza procede, qualora le sia possibile, su richiesta dell'istituzione competente, alle verifiche necessarie di dette informazioni o detto documento.

4. In mancanza di accordo tra le istituzioni interessate, la questione può essere sottoposta alla commissione amministrativa, per il tramite delle autorità competenti, non prima che sia trascorso un mese dalla data in cui l'istituzione che ha ricevuto il documento ha sottoposto la sua richiesta. La commissione amministrativa cerca una conciliazione dei punti di vista entro i sei mesi successivi alla data in cui la questione le è stata sottoposta».

13 Ai sensi dell'articolo 6 di detto capo II, intitolato «Applicazione provvisoria di una legislazione e concessione provvisoria di prestazioni»:

«1. Salvo disposizione contraria del [regolamento n. 987/2009], in caso di divergenza di punti di vista tra le istituzioni o le autorità di due o più Stati membri sulla determinazione della legislazione applicabile, la persona interessata è soggetta in via provvisoria alla legislazione di uno di tali Stati membri, secondo un ordine stabilito nel modo seguente:

- a) la legislazione dello Stato membro in cui la persona esercita effettivamente la sua attività professionale, subordinata o autonoma, se questa è esercitata in un solo Stato membro;

(...)

3. In mancanza di accordo tra le istituzioni o le autorità interessate, la questione può essere sottoposta alla commissione amministrativa, per il tramite delle autorità competenti, non prima che sia trascorso un mese dalla data in cui è sorta la divergenza dei punti di vista di cui al paragrafo 1 o 2. La commissione amministrativa cerca di conciliare i punti di vista entro i sei mesi successivi alla data in cui la questione le è sottoposta.

(...))».

- 14 Inserito nel titolo II del regolamento n. 987/2009, intitolato «Determinazione della legislazione applicabile», l'articolo 15, rubricato «Procedure per l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettere b) e d), dell'articolo 11, paragrafo 4, e dell'articolo 12 [del regolamento n. 883/2004] (sulla comunicazione di informazioni alle istituzioni interessate)», al paragrafo 1, nella sua versione applicabile all'inizio del periodo controverso, stabiliva quanto segue:

«Salva disposizione contraria dell'articolo 16 del [regolamento n. 987/2009], qualora la persona eserciti un'attività in uno Stato membro diverso dallo Stato membro competente a norma del titolo II del [regolamento n. 883/2004], il datore di lavoro o, per la persona che non esercita un'attività subordinata, l'interessato ne informa, se possibile preventivamente, l'istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione è applicabile. Detta istituzione senza indugio rende disponibili le informazioni relative alla legislazione applicabile all'interessato, a norma dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), o dell'articolo 12 del [regolamento n. 883/2004], alla persona interessata e all'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro in cui è svolta l'attività».

- 15 Durante il periodo controverso, la seconda frase dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 è stata modificata dal regolamento n. 465/2012. La versione modificata di tale disposizione è così formulata:

«(...) Detta istituzione rilascia alla persona interessata l'attestato di cui all'articolo 19, paragrafo 2 del [regolamento n. 987/2009] e senza indugio rende disponibile all'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro in cui è svolta l'attività le informazioni relative alla legislazione applicabile a detta persona a norma dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), o dell'articolo 12 del [regolamento n. 883/2004]».

- 16 Collocato nel medesimo titolo, l'articolo 19, intitolato «Informazione agli interessati e ai datori di lavoro», è così formulato:

«1. L'istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione diventa applicabile a norma del titolo II del [regolamento n. 883/2004] informa l'interessato e, se del caso, il suo o i suoi datori di lavoro, degli obblighi previsti da tale legislazione. Essa fornisce loro l'aiuto necessario all'espletamento delle formalità richieste da tale legislazione.

2. 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».

- 17 Ai sensi dell'articolo 20 di detto titolo II, rubricato «Cooperazione tra istituzioni»:

«1. Le istituzioni interessate comunicano all'istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione è applicabile alla persona in forza del titolo II del [regolamento n. 883/2004] le informazioni necessarie richieste per determinare la data in cui tale legislazione diventa applicabile e i contributi che la persona e il suo o i suoi datori di lavoro sono tenuti a versare a titolo di tale legislazione.

2. L'istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione diventa applicabile alla persona a norma del titolo II del [regolamento n. 883/2004] rende disponibile l'informazione, indicando la data da cui decorre l'applicazione di tale legislazione, all'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro alla cui legislazione la persona era soggetta da ultimo».

18 Collocato nel titolo V, rubricato «Disposizioni varie, transitorie e finali», l'articolo 89, intitolato «Informazioni», al paragrafo 3 dispone quanto segue:

«Le autorità competenti provvedono a che le loro istituzioni siano informate e applichino tutte le disposizioni [dell'Unione], legislative o non legislative, comprese le decisioni della commissione amministrativa, nei settori e alle condizioni del [regolamento n. 883/2004] e del [regolamento no 987/2009]».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

19 L'Alpenrind opera nel settore della commercializzazione di bestiame e di carni. Dal 1997 gestisce a Salisburgo un impianto di macellazione, preso in affitto.

20 Nel 2007 l'Alpenrind, già S GmbH, stipulava con la Martin-Meat, avente sede in Ungheria, un contratto secondo il quale quest'ultima si impegnava ad effettuare operazioni di sezionamento e confezionamento di carni nella misura di 25 mezzene di animali della specie bovina alla settimana. I lavori venivano svolti nei locali dell'Alpenrind da lavoratori distaccati in Austria. Il 31 gennaio 2012 la Martin-Meat abbandonava il settore della preparazione dei tagli e svolgeva, da quel momento, attività di macellazione per conto dell'Alpenrind.

21 Il 24 gennaio 2012 l'Alpenrind stipulava con la Martimpex, anch'essa con sede in Ungheria, un contratto in base al quale quest'ultima si impegnava ad effettuare per l'Alpenrind, nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2012 e il 31 gennaio 2014, operazioni di sezionamento di 55 000 tonnellate di mezzene di animali della specie bovina. I lavori venivano svolti nei locali dell'Alpenrind da lavoratori distaccati in Austria. La carne sezionata veniva ritirata dalla Martimpex, tagliata in pezzi più piccoli e confezionata dai suoi lavoratori.

22 A partire dal 1° febbraio 2014, l'Alpenrind concordava nuovamente con la Martin-Meat lo svolgimento da parte di quest'ultima di dette operazioni di sezionamento di carne nei locali sopraindicati.

23 Per i più di 250 lavoratori impiegati dalla Martimpex nel periodo controverso, il competente ente di sicurezza sociale ungherese emetteva – in parte con effetto retroattivo e in parte in casi in cui l'ente di sicurezza sociale austriaco aveva già accertato la sussistenza di un obbligo di assicurazione del lavoratore interessato in base alla legislazione austriaca – attestati di applicabilità delle disposizioni di legge ungheresi della sicurezza sociale a norma degli articoli da 11 a 16 del regolamento n. 883/2004 e dell'articolo 19 del regolamento n. 987/2009. Ciascuno di tali certificati individuava l'Alpenrind come datore di lavoro per l'attività professionale in loco.

24 La cassa malattia di Salisburgo accertava l'assoggettamento dei suddetti lavoratori all'assicurazione obbligatoria nel periodo controverso, conformemente all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, dell>Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (codice della previdenza sociale) e all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), dell'Arbeitslosenversicherungsgesetz (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione), basandosi sull'attività subordinata che essi avevano svolto per un'impresa comune dell'Alpenrind, della Martin-Meat e della Martimpex.

- 25 Con la sentenza impugnata dinanzi al giudice del rinvio, il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo, Austria) annullava detta decisione della cassa malattia di Salisburgo per incompetenza dell'ente di previdenza sociale austriaco. Il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) motivava la sua decisione, in particolare, con la circostanza che il competente ente di sicurezza sociale ungherese aveva emesso, per ciascuna persona soggetta all'obbligo di assicurazione austriaca, un certificato A1 indicante che a partire da una certa data la persona interessata era un lavoratore della Martimpex occupato in Ungheria ed ivi soggetto a obbligo di assicurazione e che esso era distaccato in Austria presso l'Alpenrind, prevedibilmente, per i periodi indicati nei rispettivi formulari, tra cui rientrano i periodi controversi.
- 26 Nell'impugnazione proposta avverso detta sentenza dinanzi al giudice del rinvio, la cassa malattia di Salisburgo e il Ministro contestano la tesi secondo cui i certificati A1 avevano efficacia vincolante assoluta. Tale efficacia vincolante si basa, a loro parere, sul rispetto del principio di leale cooperazione tra gli Stati membri, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. A loro avviso, l'ente di sicurezza sociale ungherese aveva violato tale principio.
- 27 Secondo il giudice del rinvio, l'Ungheria ha osservato che solo una decisione giudiziaria poteva fornire una soluzione alla situazione di stallo in cui anch'essa si trovava e che il diritto nazionale ungherese si opponeva a una revoca del certificato A1. La cassa malattia di Salisburgo ritiene di non avere alcuna legittimazione ad agire in Ungheria. A suo avviso, l'unica strada per pervenire a una decisione nel merito è l'accertamento dell'esistenza di un obbligo di assicurazione austriaca, seppur in presenza dei certificati A1 dell'ente competente ungherese.
- 28 Il giudice del rinvio rileva che il Ministro ha prodotto documenti da cui risulta che la commissione amministrativa, in data 20 e 21 giugno 2016, ha stabilito che l'Ungheria si era erroneamente dichiarata competente per i lavoratori interessati e che, quindi, i certificati A1 dovevano essere revocati.
- 29 Il giudice del rinvio considera che la controversia di cui è investito solleva alcune questioni interpretative del diritto dell'Unione.
- 30 In particolare, in primo luogo, tale giudice osserva che, secondo il testo dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009, solo gli enti di sicurezza sociale degli Stati membri sono vincolati ai documenti attestanti la situazione di una persona ai fini dell'applicazione dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 nonché alle relative certificazioni. Pertanto, detto giudice dubita che tale efficacia vincolante valga anche per i giudici nazionali.
- 31 In secondo luogo, il giudice del rinvio nutre dubbi, da un lato, circa l'eventuale incidenza dello svolgimento del procedimento dinanzi alla commissione amministrativa sull'efficacia vincolante dei certificati A1. In particolare, detto giudice chiede se, dopo un procedimento dinanzi alla commissione amministrativa che non ha portato né a un accordo, né alla revoca dei certificati A1, l'efficacia vincolante di tali certificati non venga meno e se sia quindi possibile avviare un procedimento di accertamento dell'obbligo di assicurazione.
- 32 Dall'altro lato, il giudice del rinvio osserva che, nel caso di specie, alcuni certificati A1 sono stati emessi retroattivamente, e in parte solo dopo che l'ente austriaco aveva già accertato l'obbligo di assicurazione. Tale giudice si chiede se l'emissione di siffatti documenti spieghi efficacia vincolante retroattiva qualora sia già stato formalmente accertato l'obbligo di assicurazione nello Stato membro ospitante. Infatti, secondo detto giudice, si potrebbe sostenere che anche gli atti emessi dagli enti austriaci con cui è accertato l'obbligo di assicurazione costituiscono «documenti», a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, ragion per cui hanno efficacia vincolante ai sensi di tale disposizione.
- 33 In terzo luogo, nel caso in cui, in determinate circostanze, i certificati A1 abbiano solamente un'efficacia vincolante limitata, il giudice del rinvio si chiede se la condizione, prevista all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, secondo cui la persona distaccata rimane soggetta alla legislazione dello Stato membro in cui il suo datore di lavoro è stabilito, purché non sia inviata in sostituzione di un'altra persona, debba essere interpretata nel senso che un lavoratore non può essere sostituito nell'immediato da un altro lavoratore distaccato ex novo, a prescindere da quale sia l'impresa o lo Stato membro di provenienza di tale lavoratore distaccato ex novo. Sebbene tale interpretazione

restrittiva possa consentire di evitare abusi, essa, tuttavia, non risulta necessariamente dal testo dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.

34 In tale contesto, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'efficacia vincolante dei documenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, del [regolamento n. 987/2009], disciplinata dall'articolo 5 [di tale] regolamento, operi anche nell'ambito di un procedimento dinanzi a un giudice ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

2) Ove non sia data risposta negativa già alla prima questione:

a) Se la suddetta efficacia vincolante operi anche quando, in precedenza, si è svolto un procedimento dinanzi alla [commissione amministrativa] che non ha portato né a un accordo, né alla revoca dei documenti controversi.

b) Se la suddetta efficacia vincolante operi anche quando un certificato A1 viene rilasciato solo dopo che lo Stato membro ospitante ha formalmente accertato l'obbligo di assicurazione in base alla propria normativa. Se l'efficacia vincolante operi, in tali casi, anche retroattivamente.

3) Ove, a determinate condizioni, i documenti a norma dell'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009 spieghino una limitata efficacia vincolante:

se sussista una violazione del divieto di sostituzione previsto all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 quando la sostituzione avviene mediante un distacco non da parte dello stesso datore di lavoro ma di un altro datore di lavoro; se, a tal riguardo, rilevi

a) il fatto che il datore di lavoro in parola ha la propria sede nello stesso Stato membro del primo datore di lavoro, oppure

b) il fatto che tra il primo e il secondo datore di lavoro distaccante sussistono legami sotto il profilo personale e/od organizzativo».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

35 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, letto in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del medesimo, debba essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, vincola non soltanto le istituzioni dello Stato membro in cui l'attività è svolta, ma anche i giudici di tale Stato membro.

36 Va anzitutto ricordato che, secondo l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, 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, incluso quindi l'articolo 12, paragrafo 1, di quest'ultimo, fornisce un attestato del fatto che tale legislazione è applicabile e indica, se del caso, fino a quale data e a quali condizioni.

37 L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 dispone che i documenti rilasciati dall'istituzione di uno Stato membro che attestano la situazione di una persona ai fini dell'applicazione del regolamento n. 883/2004 e del regolamento n. 987/2009, nonché le certificazioni su cui si è basato il rilascio dei documenti, sono accettati dalle istituzioni degli altri Stati membri fintantoché essi non siano ritirati o dichiarati non validi dallo Stato membro in cui sono stati rilasciati.

38 È vero che, come osservato dal giudice del rinvio, tale disposizione indica che i documenti ivi previsti sono accettati dalle «istituzioni» degli Stati membri diversi dallo Stato membro in cui sono stati

rilasciati, senza menzionare espressamente i giudici di questi altri Stati membri.

- 39 Tuttavia, detta disposizione stabilisce anche che siffatti documenti sono accettati «fintantoché essi non siano ritirati o dichiarati non validi dallo Stato membro in cui sono stati rilasciati», il che tende a suggerire che, in linea di principio, solo le autorità e i giudici dello Stato membro emittente possono, se del caso, ritirare o dichiarare non validi i certificati A1.
- 40 Tale interpretazione risulta avvalorata dalla genesi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 e dal contesto in cui questa disposizione si inserisce.
- 41 In particolare, riguardo al certificato E 101, che ha preceduto il certificato A1, la Corte ha già dichiarato che il carattere vincolante di questo primo certificato rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro conformemente all'articolo 12 bis, punto 1 bis, del regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 marzo 1972, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1972, L 74, pag. 1), vincola tanto le istituzioni quanto i giudici dello Stato membro in cui è svolta l'attività (v., in tal senso, sentenze del 26 gennaio 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, punti da 30 a 32, e del 27 aprile 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 51).
- 42 Orbene, il considerando 12 del regolamento n. 987/2009 stabilisce, in particolare, che le misure e le procedure previste da quest'ultimo «risultano dalla giurisprudenza [della Corte], dalle decisioni della commissione amministrativa e dall'esperienza di oltre trent'anni d'applicazione del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale nel quadro delle libertà fondamentali previste dal trattato».
- 43 Del pari, la Corte ha già affermato che il regolamento n. 987/2009 ha codificato la giurisprudenza della Corte, riconoscendo il carattere vincolante del certificato E 101 e la competenza esclusiva dell'istituzione emittente riguardo alla valutazione della validità di tale certificato, e riprendendo esplicitamente detta procedura in quanto strumento per risolvere le controversie vertenti sia sull'esattezza dei documenti rilasciati dall'istituzione competente di uno Stato membro sia sulla determinazione della legislazione applicabile al lavoratore interessato (sentenza del 27 aprile 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 59, nonché ordinanza del 24 ottobre 2017, *Belu Dienstleistung e Nikless*, C-474/16, non pubblicata, EU:C:2017:812, punto 19).
- 44 Ne consegue che, se il legislatore dell'Unione, al momento dell'adozione del regolamento n. 987/2009, avesse inteso discostarsi dalla giurisprudenza precedente al riguardo, affinché i giudici dello Stato membro in cui l'attività è svolta non fossero vincolati ai certificati A1 rilasciati in un altro Stato membro, avrebbe potuto prevederlo espressamente.
- 45 Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, le considerazioni sottese alla giurisprudenza della Corte relativa all'efficacia vincolante dei certificati E 101 sono parimenti valide nell'ambito dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009. In particolare, se è vero che il principio della certezza del diritto è invocato, segnatamente, al considerando 6 del regolamento n. 987/2009, il principio dell'affiliazione dei lavoratori dipendenti a un solo regime di sicurezza sociale è enunciato al considerando 15 nonché all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, mentre l'importanza del principio di leale cooperazione risulta tanto dall'articolo 76 del regolamento n. 883/2004 quanto dal considerando 2 e dall'articolo 20 del regolamento n. 987/2009.
- 46 Pertanto, se, al di fuori dei casi di frode o di abuso di diritto, si ammettesse che l'istituzione nazionale competente può, rivolgendosi ad un giudice dello Stato membro che ospita il lavoratore interessato e a cui essa appartiene, far dichiarare invalido un certificato A1, il sistema basato sulla leale collaborazione tra gli organi competenti degli Stati membri rischierebbe di essere compromesso (v., in tal senso, riguardo ai certificati E 101, sentenze del 26 gennaio 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, punto 30, del 27 aprile 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 47, nonché del 6 febbraio 2018, *Altun e a.*, C-359/16, EU:C:2018:63, punti 54, 55, 60 e 61).
- 47 Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, letto in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del medesimo, dev'essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione

competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, vincola non soltanto le istituzioni dello Stato membro in cui l'attività è svolta, ma anche i giudici di tale Stato membro.

Sulla seconda questione

Sulla prima parte della seconda questione

48 Con la prima parte della sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, letto in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del medesimo, debba essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, vincola sia le istituzioni di sicurezza sociale dello Stato membro in cui l'attività è svolta sia i giudici di tale Stato membro fintantoché tale certificato non sia stato né ritirato né dichiarato non valido dallo Stato membro in cui esso è stato rilasciato, sebbene le autorità competenti di quest'ultimo Stato membro e dello Stato membro in cui l'attività è svolta abbiano deferito la questione alla commissione amministrativa e questa abbia concluso che detto certificato era stato rilasciato erroneamente e avrebbe dovuto essere ritirato.

– *Sulla ricevibilità*

49 Il governo ungherese sostiene, in via principale, che la prima parte della seconda questione pregiudiziale è ipotetica, in quanto, nel caso di specie, la commissione amministrativa ha trovato una soluzione che è stata accettata sia dalla Repubblica d'Austria sia dall'Ungheria e le autorità ungheresi hanno conseguentemente affermato di essere disposte a ritirare i certificati A1 in questione.

50 Occorre rammentare, in proposito, che, come ripetutamente dichiarato dalla Corte, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso di specie, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione o sulla validità di una norma di diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (sentenza del 7 febbraio 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

51 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione o l'esame di validità richiesto relativamente ad una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 7 febbraio 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

52 Nel caso di specie, è vero che dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che la commissione amministrativa ha emesso un parere il 9 maggio 2016, secondo cui l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 dovrebbe essere interpretato nel senso che i certificati A1 di cui trattasi nel procedimento principale non avrebbero mai dovuto essere rilasciati e avrebbero dovuto essere ritirati, e tale parere è stato successivamente approvato da detta commissione nel corso della sua 347esima riunione del 20 e del 21 giugno 2016.

53 Tuttavia, è pacifico che tali certificati non sono stati ritirati dall'istituzione competente in Ungheria o dichiarati non validi dai giudici ungheresi.

54 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta anche che la Repubblica d'Austria e l'Ungheria non sono giunte ad un accordo sulle modalità di un eventuale ritiro di detti certificati o, quantomeno, di alcuni di essi. Inoltre, da tale fascicolo pare emergere che l'applicazione di detto parere è stata sospesa in considerazione del presente procedimento pregiudiziale nel cui ambito il governo ungherese sostiene,

in particolare, che giustamente l'istituzione competente ungherese ha rilasciato i certificati A1 di cui trattasi nel procedimento principale ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.

55 Ne consegue che le circostanze di fatto che caratterizzano la controversia principale, quali risultano dagli elementi sottoposti alla Corte, corrispondono alle premesse di fatto della prima parte della seconda questione sollevata. Ciò considerato, la circostanza che l'Ungheria, almeno in linea di principio, abbia dato il proprio accordo alla conclusione cui è pervenuta la commissione amministrativa non incide affatto sulla rilevanza di detta questione ai fini della soluzione del procedimento principale.

56 Inoltre, il fatto che la commissione amministrativa sia giunta alla conclusione che i certificati A1 in questione nel procedimento principale avrebbero dovuto essere ritirati non può di per sé giustificare l'irricevibilità della presente questione pregiudiziale, poiché quest'ultima riguarda appunto la questione se tale conclusione possa incidere sul carattere vincolante di detti certificati nei confronti delle autorità e dei giudici dello Stato membro in cui l'attività è svolta.

57 In tali circostanze, non si può ritenere che la prima parte della seconda questione sia ipotetica in modo da rovesciare la presunzione di rilevanza cui fa riferimento il punto 51 della presente sentenza.

– *Nel merito*

58 Si deve ricordare che, secondo l'articolo 72 del regolamento n. 883/2004, che elenca i compiti della commissione amministrativa, quest'ultima è incaricata, in particolare, di trattare ogni questione amministrativa e di interpretazione derivante dalle disposizioni di tale regolamento o da quelle del regolamento n. 987/2009 o di ogni altro accordo concluso o che dovesse intervenire nell'ambito di questi, fatto salvo il diritto delle autorità, delle istituzioni e delle persone interessate di far ricorso alle procedure e alle giurisdizioni previste dalla legislazione degli Stati membri, dal regolamento n. 883/2004 o dal trattato.

59 In base al medesimo articolo, la commissione amministrativa è anche incaricata, da un lato, di promuovere e di sviluppare la collaborazione tra gli Stati membri e le loro istituzioni in materia di sicurezza sociale al fine, in particolare, di tenere conto dei problemi specifici di alcune categorie di persone e, dall'altro, di agevolare, nel settore del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, la realizzazione di azioni di cooperazione transfrontaliera.

60 Per quanto concerne specificamente una situazione, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui sia sorta una controversia tra l'istituzione competente di uno Stato membro e quella di un altro Stato membro in merito ai documenti o alle certificazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, i paragrafi da 2 a 4 di tale articolo prevedono una procedura ai fini della soluzione di tale controversia. In particolare, i paragrafi 2 e 3 di detto articolo prevedono un iter che le istituzioni interessate sono chiamate a seguire in caso di dubbio sulla validità di tali documenti e certificazioni o sull'esattezza dei fatti su cui si basano le indicazioni che vi figurano. Il paragrafo 4 del medesimo articolo, a sua volta, dispone che, in mancanza di accordo tra le istituzioni interessate, le autorità competenti possono deferire la questione alla commissione amministrativa, la quale «cerca una conciliazione dei punti di vista» entro i sei mesi successivi alla data in cui la questione le è stata sottoposta.

61 Come già dichiarato dalla Corte riguardo al regolamento n. 1408/71, ove la commissione amministrativa non riesca a conciliare le diverse posizioni degli organi competenti in merito alla legislazione applicabile, lo Stato membro nel cui territorio il lavoratore interessato svolge un'attività lavorativa ha quanto meno facoltà, senza pregiudizio degli eventuali rimedi giurisdizionali esistenti nello Stato membro a cui appartiene l'organo emittente, di promuovere un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 259 TFUE, al fine di consentire alla Corte di esaminare, nell'ambito di un tale ricorso, la questione della legislazione applicabile a detto lavoratore e, di conseguenza, l'esattezza delle indicazioni figuranti nel modello E 101 (sentenza del 27 aprile 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 46).

62 Va quindi rilevato che il ruolo della commissione amministrativa nell'ambito della procedura di cui all'articolo 5, paragrafi da 2 a 4, del regolamento n. 987/2009 si limita a conciliare i punti di vista delle

autorità competenti degli Stati membri che le hanno sottoposto la questione.

- 63 Tale rilievo non è rimesso in discussione dall'articolo 89, paragrafo 3, del regolamento n. 987/2009, il quale prevede che le autorità competenti provvedano a che le loro istituzioni siano informate e applichino tutte le disposizioni dell'Unione, legislative o non legislative, comprese le decisioni della commissione amministrativa, nei settori e alle condizioni dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, poiché detta disposizione non è in alcun modo finalizzata a modificare il ruolo della commissione amministrativa nell'ambito della procedura cui fa riferimento il punto precedente e quindi il valore di parere che rivestono le conclusioni cui tale commissione giunge nel contesto della procedura medesima.
- 64 Di conseguenza, si deve rispondere alla prima parte della seconda questione dichiarando che l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, letto in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del medesimo, dev'essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, vincola sia le istituzioni di sicurezza sociale dello Stato membro in cui l'attività è svolta sia i giudici di tale Stato membro fintantoché tale certificato non sia stato né ritirato né dichiarato non valido dallo Stato membro in cui esso è stato rilasciato, quand'anche le autorità competenti di quest'ultimo Stato membro e dello Stato membro in cui l'attività è svolta abbiano deferito la questione alla commissione amministrativa e questa abbia concluso che detto certificato era stato rilasciato erroneamente e avrebbe dovuto essere ritirato.

Sulla seconda parte della seconda questione

- 65 Con la seconda parte della sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, letto in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del medesimo, debba essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, vincola sia le istituzioni di sicurezza sociale dello Stato membro in cui l'attività è svolta sia i giudici di tale Stato membro, se del caso, con effetto retroattivo, quand'anche tale certificato sia stato rilasciato solo dopo che detto Stato membro aveva accertato l'assoggettamento del lavoratore interessato all'assicurazione obbligatoria ai sensi della propria legislazione.

– *Sulla ricevibilità*

- 66 Il governo ungherese sostiene che la presente questione è ipotetica, poiché nessun certificato A1 è stato emesso retroattivamente dopo che le autorità austriache avevano accertato l'assoggettamento dei lavoratori interessati all'assicurazione obbligatoria ai sensi della legislazione austriaca.
- 67 Secondo le indicazioni fornite nella decisione di rinvio, alcuni dei certificati A1 di cui trattasi nel procedimento principale sono stati emessi retroattivamente. Da tale decisione risulta altresì che l'istituzione austriaca aveva già accertato la sussistenza di un obbligo di assicurazione di alcuni dei lavoratori interessati in base alla legislazione austriaca prima che l'autorità competente ungherese emettesse i certificati A1 per tali lavoratori.
- 68 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, spetta al giudice nazionale accertare i fatti e valutare la rilevanza delle questioni che intende sottoporre (v., in tal senso, sentenze del 26 ottobre 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, punto 19, e del 27 aprile 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 35).
- 69 Ne consegue che la seconda parte della seconda questione dev'essere considerata ricevibile, poiché, in base alle indicazioni fornite dal giudice del rinvio, la risposta della Corte può essere utile a tale giudice per determinare il carattere vincolante almeno di una parte dei certificati A1 di cui trattasi.

– *Nel merito*

- 70 Va ricordato anzitutto che il certificato E 101, rilasciato ai sensi dell'articolo 11 bis del regolamento n. 574/72, può avere effetto retroattivo. In particolare, il rilascio di tale certificato, pur essendo preferibile che intervenga prima dell'inizio del periodo considerato, può anche essere effettuato nel

corso di tale periodo, o persino dopo la sua scadenza (v., in tal senso, sentenza del 30 marzo 2000, Banks e a., C-178/97, EU:C:2000:169, punti da 52 a 57).

71 Orbene, nella normativa dell'Unione risultante dai regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 nulla impedisce che ciò valga anche per i certificati A1.

72 In particolare, è vero che l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, nella sua versione applicabile all'inizio del periodo controverso, disponeva che, «qualora la persona eserciti un'attività in uno Stato membro diverso dallo Stato membro competente a norma del titolo II del [regolamento n. 883/2004], il datore di lavoro o, per la persona che non esercita un'attività subordinata, l'interessato ne informa, se possibile preventivamente, l'istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione è applicabile» e che «[d]etta istituzione senza indugio rende disponibili le informazioni relative alla legislazione applicabile all'interessato (...) alla persona interessata e all'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro in cui è svolta l'attività». Tuttavia, il rilascio di un certificato A1 durante, o anche dopo, la fine del periodo di lavoro di cui trattasi rimane possibile.

73 Si deve quindi verificare, poi, se un certificato A1 possa applicarsi retroattivamente, sebbene, alla data del suo rilascio, esistesse già una decisione dell'istituzione competente dello Stato membro in cui l'attività è svolta, secondo la quale il lavoratore interessato è soggetto alla legislazione di tale Stato membro.

74 Va rammentato, in proposito, che, come risulta dalla risposta fornita alla prima questione, quale formulata ai punti da 36 a 47 della presente sentenza, fintantoché non sia ritirato o dichiarato non valido, un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, vincola, al pari del suo predecessore, il certificato E 101, tanto le istituzioni di sicurezza sociale dello Stato membro in cui l'attività è svolta quanto i giudici di tale Stato membro.

75 Di conseguenza, in tali circostanze particolari, non si può ritenere che una decisione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, con la quale l'istituzione competente dello Stato membro in cui l'attività è svolta decide di assoggettare i lavoratori in questione all'assicurazione obbligatoria ai sensi della propria legislazione, costituisca un documento «attestante» la situazione della persona interessata, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009.

76 Infine, occorre aggiungere che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 66 delle sue conclusioni, la questione se le autorità di cui trattasi nel procedimento principale avrebbero dovuto obbligatoriamente ricorrere all'applicazione provvisoria di una legislazione in forza dell'articolo 6 del regolamento n. 987/2009 secondo l'ordine di priorità della legislazione applicabile ivi prevista non pregiudica l'efficacia vincolante dei certificati A1 in esame. In particolare, ai sensi di detto articolo 6, paragrafo 1, le norme di conflitto applicate in via provvisoria ivi stabilite si applicano «[s]alvo disposizione contraria [di tale regolamento]».

77 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla seconda parte della seconda questione dichiarando che l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, letto in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del medesimo, dev'essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, vincola sia le istituzioni di sicurezza sociale dello Stato membro in cui l'attività è svolta sia i giudici di tale Stato membro, se del caso, con effetto retroattivo, quand'anche tale certificato sia stato rilasciato solo dopo che detto Stato membro aveva accertato l'assoggettamento del lavoratore interessato all'assicurazione obbligatoria ai sensi della propria legislazione.

Sulla terza questione

78 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 debba essere interpretato nel senso che, nel caso in cui un lavoratore, che sia distaccato dal datore di lavoro per effettuare un lavoro in un altro Stato membro, sia sostituito da un altro lavoratore distaccato da un altro datore di lavoro, quest'ultimo lavoratore dev'essere considerato «inviato in sostituzione di un'altra persona», ai sensi di tale disposizione, cosicché non può beneficiare della norma particolare prevista in detta disposizione al fine di continuare ad essere assoggettato alla

legislazione dello Stato membro in cui il suo datore di lavoro esercita abitualmente le sue attività. Detto giudice chiede anche se il fatto che i datori di lavoro dei due lavoratori interessati abbiano la loro sede nello stesso Stato membro oppure se il fatto che essi intrattengano eventuali legami sotto il profilo personale od organizzativo siano rilevanti al riguardo.

– *Sulla ricevibilità*

79 Il governo belga sostiene che la terza questione è ipotetica, giacché mira a verificare se il fatto che il secondo datore di lavoro abbia la propria sede in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede il primo datore di lavoro sia rilevante ai fini della risposta da fornire alla questione sollevata, quando invece i due datori di lavoro in questione nel procedimento principale hanno sede nel medesimo Stato membro.

80 È sufficiente rilevare, in proposito, che la terza questione non è ipotetica, per il motivo esposto nel punto precedente, in quanto una parte di tale questione riguarda, in base al suo stesso tenore letterale, la circostanza che le sedi dei datori di lavoro di cui trattasi si trovano nello stesso Stato membro, circostanza che corrisponde ai fatti del procedimento principale in cui, secondo le indicazioni fornite nella decisione di rinvio, sia la Martin-Meat sia la Martimpex hanno sede in Ungheria.

– *Nel merito*

81 Si deve anzitutto osservare che la terza questione è stata formulata solo per l'ipotesi in cui la Corte rispondesse alla seconda questione nel senso che il carattere vincolante del certificato A1, quale risulta dalla risposta fornita alla prima questione, può essere limitato in una delle circostanze indicate nella seconda questione.

82 Ciò premesso, secondo una giurisprudenza costante, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti e che consentono alla Corte di pervenire a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale (v., in tal senso, ordinanza del 7 settembre 2017, Alandžak e a., C-187/17, non pubblicata, EU:C:2017:662, punti 9 e 10).

83 Orbene, come fanno valere, in sostanza, i governi austriaco e tedesco nonché la Commissione, dato che la terza questione verte sulla portata della condizione, prevista all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, secondo cui, per poter continuare ad essere soggetta alla legislazione dello Stato membro in cui il datore di lavoro svolge abitualmente le sue attività, la persona distaccata non dev'essere stata «inviata in sostituzione di un'altra persona» (in prosieguo: la «condizione di non sostituzione»), tale questione concerne l'oggetto stesso del procedimento principale. Infatti, con detta questione, il giudice del rinvio intende accertare quale interpretazione, tra quelle sostenute dai due Stati membri che hanno sottoposto la loro controversia alla commissione amministrativa, dovrebbe essere privilegiata, poiché, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, le loro interpretazioni contraddittorie in merito alla portata della condizione di non-sostituzione sono all'origine della controversia che contrappone le parti nel procedimento principale riguardante la legislazione applicabile ai lavoratori di cui trattasi.

84 Inoltre, il governo austriaco sostiene che non si può escludere che, per alcuni dei numerosi lavoratori interessati, l'istituzione competente ungherese non abbia rilasciato alcun certificato E 101 o A1 e che, di conseguenza, l'interpretazione della condizione di non sostituzione sia direttamente rilevante ai fini della soluzione del procedimento principale nei confronti di tali lavoratori.

85 In tali circostanze, e sebbene il giudice del rinvio, come risulta dalle risposte fornite alla prima e alla seconda questione, sia vincolato ai certificati A1 in esame nel procedimento principale fintantoché questi non siano stati ritirati dall'istituzione competente ungherese o dichiarati non validi dai giudici ungheresi, si deve rispondere alla terza questione.

86 Nel procedimento principale risulta che alcuni lavoratori della Martin-Meat sono stati distaccati in Austria nel periodo compreso tra il 2007 e il 2012 per effettuare operazioni di sezionamento di carni nei locali dell'Alpenrind. Dal 1° febbraio 2012 al 31 gennaio 2014, incluso, pertanto, nel periodo

controverso, alcuni lavoratori della Martimpex sono stati distaccati in Austria per effettuare le stesse operazioni. A partire dal 1° febbraio 2014, alcuni lavoratori della Martin-Meat hanno nuovamente realizzato detti lavori nei medesimi locali.

- 87 Occorre quindi esaminare se la condizione di non sostituzione sia rispettata in un caso come quello di specie durante il periodo controverso, nonché se e in quale misura l'ubicazione delle sedi dei datori di lavoro interessati o l'esistenza di eventuali legami sotto il profilo personale od organizzativo tra questi ultimi siano rilevanti in un contesto del genere.
- 88 Conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tenere conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 21 settembre 2017, Commissione/Germania, C-616/15, EU:C:2017:721, punto 43 e giurisprudenza citata).
- 89 Per quanto concerne anzitutto il tenore dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, quale si applicava all'inizio del periodo controverso, quest'ultimo stabiliva che «[l]a 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».
- 90 Dal testo dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 e, in particolare, dall'espressione «a condizione che» risulta quindi che il fatto stesso che un lavoratore distaccato sostituisca un'altra persona osta a che tale lavoratore sostitutivo possa continuare ad essere soggetto alla legislazione dello Stato membro in cui il suo datore di lavoro svolge abitualmente le sue attività e che la condizione di non sostituzione si applica cumulativamente a quella, anch'essa prevista in detta disposizione, relativa alla durata massima del lavoro in questione.
- 91 Inoltre, il mancato espresso riferimento, nel testo di detta disposizione, alle sedi dei rispettivi datori di lavoro o agli eventuali legami sotto il profilo personale od organizzativo esistenti tra loro lascia intendere che circostanze del genere non sono rilevanti ai fini dell'interpretazione della medesima disposizione.
- 92 Per quanto concerne, poi, il contesto in cui si colloca l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, va osservato che, in base al titolo stesso di tale articolo, le norme ivi previste, inclusa quindi quella che figura nel suo paragrafo 1, costituiscono «norme particolari» relative alla determinazione della legislazione in materia di sicurezza sociale applicabile alle persone rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento.
- 93 Infatti, come risulta dall'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), di detto regolamento, dedicato alle «Norme generali», le persone, quali i lavoratori di cui trattasi nel procedimento principale, che esercitano un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro sono soggette alla legislazione dello Stato membro in cui svolgono tale attività.
- 94 Del pari, dai considerando 17 e 18 del regolamento n. 883/2004 discende che, «in via generale», la legislazione applicabile alle persone che esercitano un'attività subordinata o autonoma nel territorio di uno Stato membro è quella di tale Stato membro e che è necessario «derogare a detta norma generale» in situazioni specifiche che giustificano un altro criterio di applicabilità.
- 95 Ne consegue che, poiché l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 costituisce un'eccezione alla norma generale che si applica al fine di determinare la legislazione in cui rientrano le persone che esercitano un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro, esso va interpretato restrittivamente.
- 96 Infine, per quanto concerne gli obiettivi di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 e, più in generale, il contesto giuridico in cui tale disposizione si inserisce, occorre rilevare che, sebbene l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 stabilisca una norma particolare per la determinazione della legislazione applicabile in caso di distacco dei lavoratori e tale

situazione specifica giustifichi, in linea di principio, un altro criterio di applicabilità, resta comunque il fatto che il legislatore dell'Unione intendeva anche evitare che tale norma particolare potesse andare a vantaggio di lavoratori distaccati uno dopo l'altro per svolgere la stessa attività lavorativa.

- 97 Inoltre, interpretare l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 in modo diverso a seconda della sede rispettiva dei datori di lavoro interessati o della sussistenza tra loro di legami sotto il profilo personale od organizzativo potrebbe compromettere l'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione di assoggettare, in via di principio, il lavoratore alla legislazione dello Stato membro in cui l'interessato svolge la sua attività.
- 98 In particolare, come risulta dal considerando 17 del regolamento n. 883/2004, è allo scopo di garantire nel modo migliore la parità di trattamento di tutte le persone occupate nel territorio di uno Stato membro che si è considerato opportuno stabilire come legislazione applicabile, in via generale, la legislazione dello Stato membro nel cui territorio l'interessato esercita la sua attività subordinata o autonoma. Inoltre, dai considerando 5 e 8 di detto regolamento emerge che, nell'ambito del coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale, si deve garantire nel modo migliore la parità di trattamento delle persone occupate nel territorio del medesimo Stato membro.
- 99 Dalle considerazioni esposte ai punti da 89 a 98 della presente sentenza risulta che il reiterato ricorso a lavoratori distaccati per coprire lo stesso posto di lavoro, sebbene i datori di lavoro all'origine dell'iniziativa dei distaccamenti siano distinti, non è conforme al tenore letterale né agli obiettivi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 e non è nemmeno conforme al contesto in cui si colloca tale disposizione, cosicché una persona distaccata non può beneficiare della norma particolare prevista in detta disposizione qualora sostituisca un altro lavoratore.
- 100 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 dev'essere interpretato nel senso che, nel caso in cui un lavoratore, che sia distaccato dal datore di lavoro per effettuare un lavoro in un altro Stato membro, sia sostituito da un altro lavoratore distaccato da un altro datore di lavoro, quest'ultimo lavoratore dev'essere considerato «inviato in sostituzione di un'altra persona», ai sensi di tale disposizione, cosicché non può beneficiare della norma particolare prevista in detta disposizione al fine di continuare ad essere assoggettato alla legislazione dello Stato membro in cui il suo datore di lavoro esercita abitualmente le sue attività. Il fatto che i datori di lavoro dei due lavoratori interessati abbiano la loro sede nello stesso Stato membro o il fatto che essi intrattengano eventuali legami sotto il profilo personale od organizzativo sono irrilevanti al riguardo.

Sulle spese

- 101 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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 (Prima Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 5, paragrafo 1, 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, come modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010, in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, dev'essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro 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 n. 1244/2010, vincola non soltanto le istituzioni dello Stato membro in cui l'attività è svolta, ma anche i giudici di tale Stato membro.**

- 2) **L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, dev'essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, vincola sia le istituzioni di sicurezza sociale dello Stato membro in cui l'attività è svolta sia i giudici di tale Stato membro fintantoché tale certificato non sia stato né ritirato né dichiarato non valido dallo Stato membro in cui esso è stato rilasciato, quand'anche le autorità competenti di quest'ultimo Stato membro e dello Stato membro in cui l'attività è svolta abbiano deferito la questione alla commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e questa abbia concluso che detto certificato era stato rilasciato erroneamente e avrebbe dovuto essere ritirato.**

L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, dev'essere interpretato nel senso che un certificato A1, rilasciato dall'istituzione competente di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, vincola sia le istituzioni di sicurezza sociale dello Stato membro in cui l'attività è svolta sia i giudici di tale Stato membro, se del caso, con effetto retroattivo, quand'anche tale certificato sia stato rilasciato solo dopo che detto Stato membro aveva accertato l'assoggettamento del lavoratore interessato all'assicurazione obbligatoria ai sensi della propria legislazione.

- 3) **L'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, dev'essere interpretato nel senso che, nel caso in cui un lavoratore, che sia distaccato dal datore di lavoro per effettuare un lavoro in un altro Stato membro, sia sostituito da un altro lavoratore distaccato da un altro datore di lavoro, quest'ultimo lavoratore dev'essere considerato «inviato in sostituzione di un'altra persona», ai sensi di tale disposizione, cosicché non può beneficiare della norma particolare prevista in detta disposizione al fine di continuare ad essere assoggettato alla legislazione dello Stato membro in cui il suo datore di lavoro esercita abitualmente le sue attività.**

Il fatto che i datori di lavoro dei due lavoratori interessati abbiano la loro sede nello stesso Stato membro o il fatto che essi intrattengano eventuali legami sotto il profilo personale od organizzativo sono irrilevanti al riguardo.

Firme

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