



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
JEAN RICHARD DE LA TOUR  
presentate il 22 giugno 2023<sup>1</sup>

**Causa C-422/22**

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu**  
**contro**  
**TE**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia)]

«Rinvio pregiudiziale – Lavoratori migranti – Sicurezza sociale – Legislazione applicabile – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articolo 76 – Obbligo reciproco di informazione e di cooperazione – Regolamento (CE) n. 987/2009 – Certificato A1 – Revoca d'ufficio – Articoli 6 e 16 – Assenza di obbligo in capo all'istituzione emittente di avviare una procedura di dialogo e di conciliazione con l'autorità competente dello Stato membro ospitante – Articoli 2 e 20 – Obbligo di detta autorità di fornire senza indugio informazioni dopo la revoca del certificato»

### **I. Introduzione**

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale ha ad oggetto l'interpretazione del regolamento (CE) n. 987/2009<sup>2</sup> e verte, più in particolare, sull'applicazione, per analogia, degli articoli 6 e 16 di detto regolamento a una procedura di revoca di un certificato A1.
2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che contrappone TE allo Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (Istituto della previdenza sociale, Ufficio di Torun, Polonia) (in prosieguo: lo «ZUS») con riferimento alla decisione di quest'ultimo di revocare il certificato A1 attestante, su richiesta di detto ricorrente, la sua situazione ai fini dell'applicazione della normativa previdenziale polacca nel periodo compreso tra il 22 agosto 2016 e il 21 agosto 2017.
3. La Corte non si è ancora pronunciata sulla procedura applicabile in un siffatto caso di revoca di un certificato A1 su iniziativa dell'istituzione che lo ha emesso. Illustrerò i motivi per cui le disposizioni del regolamento n. 987/2009 che trattano i casi di dubbio circa la validità di un siffatto certificato o quanto alla determinazione della legislazione applicabile non sono pertinenti in una tale situazione. Ritengo, infatti, che, in assenza di una procedura di dialogo e di conciliazione in caso di revoca d'ufficio di un certificato A1, le istituzioni competenti degli Stati

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

<sup>2</sup> Regolamento 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), 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. 987/2009» o il «regolamento di applicazione»).

membri interessati debbano, in virtù della cooperazione prevista dal legislatore dell'Unione, procedere a uno scambio di informazioni a posteriori al fine di evitare che siano lesi i diritti delle persone interessate.

## II. Contesto normativo

### A. Regolamento (CE) n. 883/2004

4. Il titolo II del regolamento (CE) n. 883/2004<sup>3</sup>, rubricato «Determinazione della legislazione applicabile», contiene gli articoli da 11 a 16.

5. Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento di cui trattasi:

«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;

(...)».

6. L'articolo 13 di detto regolamento, recante il titolo «Esercizio di attività in due o più Stati membri», dispone, al suo paragrafo 2, quanto segue:

«La persona che esercita abitualmente un'attività lavorativa autonoma in due o più Stati membri è soggetta:

a) alla legislazione dello Stato membro di residenza se esercita una parte sostanziale della sua attività in tale Stato membro;

oppure

b) alla legislazione dello Stato membro in cui si trova il centro di interessi delle sue attività, se non risiede in uno degli Stati membri nel quale esercita una parte sostanziale della sua attività».

7. In forza dell'articolo 72, lettera a), del regolamento n. 883/2004, la commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (in prosieguo: la «commissione amministrativa») è incaricata di trattare ogni questione amministrativa e di interpretazione derivante dalle disposizioni di detto regolamento o da quelle del regolamento n. 987/2009.

<sup>3</sup> Regolamento 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 n. 465/2012 (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004» o il «regolamento di base»).

8. L'articolo 76 del regolamento n. 883/2004, dal titolo «Cooperazione», così dispone, ai suoi paragrafi 3, 4 e 6:

«3. Ai fini del presente regolamento, le autorità e le istituzioni degli Stati membri possono comunicare direttamente fra loro, nonché con le persone interessate o i loro rappresentanti.

4. Le istituzioni e le persone cui si applica il presente regolamento hanno un obbligo reciproco di informazione e di cooperazione per garantire la corretta applicazione del presente regolamento.

Le istituzioni, secondo il principio di buona amministrazione, rispondono a tutte le domande entro un termine ragionevole e comunicano in proposito alle persone interessate qualsiasi informazione necessaria per far valere i diritti loro conferiti dal presente regolamento.

(...)

6. In caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione del presente regolamento, tali da mettere in causa i diritti di una persona cui esso è applicabile, l'istituzione dello Stato membro competente o dello Stato membro di residenza della persona in causa contatta l'istituzione/le istituzioni dello o degli Stati membri interessati. In assenza di una soluzione entro un termine ragionevole, le autorità interessate possono adire la commissione amministrativa».

#### ***B. Regolamento n. 987/2009***

9. I considerando 1, 2, 8 e 10 del regolamento n. 987/2009 enunciano quanto segue:

«(1) Il [regolamento n. 883/2004] modernizza le norme sul coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri precisando le misure e le procedure d'attuazione necessarie e assicurandone la semplificazione a vantaggio di tutti gli attori interessati. È opportuno stabilirne le modalità d'applicazione.

(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.

(...)

(8) Gli Stati membri, le loro autorità competenti e le istituzioni di sicurezza sociale dovrebbero avere la possibilità di concordare tra loro procedure semplificate e disposizioni amministrative giudicate più efficaci e meglio adatte al contesto dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale. Tuttavia, tali disposizioni non dovrebbero ledere i diritti delle persone cui si applica il [regolamento n. 883/2004].

(...)

(10) Per la determinazione dell'istituzione competente, vale a dire quella la cui legislazione si applica o che è tenuta al pagamento di alcune prestazioni, la situazione di una persona assicurata e dei suoi familiari deve essere esaminata dalle istituzioni di più Stati membri. Per garantire la protezione della persona interessata per la durata di questi scambi indispensabili tra le istituzioni, è opportuno prevedere la sua affiliazione provvisoria a una legislazione di sicurezza sociale».

10. Il titolo I, capo II, del regolamento n. 987/2009, dal titolo «Disposizioni relative alla cooperazione e agli scambi di dati», comprende gli articoli da 2 a 7.

11. L'articolo 2 di detto regolamento, intitolato «Ambito di applicazione e modalità degli scambi tra le istituzioni», dispone, al suo paragrafo 2, quanto segue:

«Le istituzioni si forniscono o si scambiano senza indugio tutti i dati necessari per accertare e determinare i diritti e gli obblighi delle persone cui si applica il regolamento di base. La comunicazione di questi dati tra le istituzioni degli Stati membri si effettua direttamente o indirettamente tramite gli organismi di collegamento».

12. L'articolo 5 del regolamento n. 987/2009, intitolato «Valore giuridico dei documenti e delle certificazioni rilasciati in un altro Stato membro», è così formulato:

«1. I documenti rilasciati dall'istituzione di uno Stato membro che attestano la situazione di una persona ai fini dell'applicazione del regolamento di base e del regolamento di applicazione, 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 di conciliare i punti di vista entro i sei mesi successivi alla data in cui la questione le è sottoposta».

13. L'articolo 6 del regolamento n. 987/2009, dal titolo «Applicazione provvisoria di una legislazione e concessione provvisoria di prestazioni», è così formulato:

«1. Salvo disposizione contraria del regolamento di applicazione, 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 (...).

(...)

2. In caso di divergenza di punti di vista tra le istituzioni o le autorità di due o più Stati membri circa la determinazione dell'istituzione chiamata ad erogare le prestazioni in denaro o in natura,

l'interessato che potrebbe avere diritto a prestazioni in assenza di contestazioni fruisce provvisoriamente delle prestazioni previste dalla legislazione applicata dall'istituzione del luogo di residenza o, se l'interessato non risiede nel territorio di uno degli Stati membri in causa, delle prestazioni previste dalla legislazione applicata dall'istituzione a cui la domanda è stata presentata in primo luogo.

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 si 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.

4. Quando è stabilito che la legislazione applicabile non è quella dello Stato membro nel quale ha avuto luogo l'affiliazione provvisoria, o se l'istituzione che ha concesso le prestazioni in via provvisoria non era l'istituzione competente, l'istituzione identificata come competente è considerata tale con effetto retroattivo, come se la divergenza dei punti di vista non fosse esistita, al più tardi a decorrere dalla data dell'affiliazione provvisoria o della prima concessione provvisoria delle prestazioni in causa.

5. Se necessario, l'istituzione individuata come competente e l'istituzione che ha versato le prestazioni in denaro a titolo provvisorio o che ha ricevuto i contributi a titolo provvisorio regola la situazione finanziaria della persona interessata per quanto riguarda i contributi e le prestazioni in denaro versate a titolo provvisorio, se del caso, a norma del titolo IV, capitolo III del regolamento di applicazione.

L'istituzione competente rimborsa, a norma del titolo IV del regolamento di applicazione, le prestazioni in natura concesse provvisoriamente da un'istituzione a norma del paragrafo 2».

14. Ai sensi dell'articolo 7 di detto regolamento, intitolato «Calcolo provvisorio delle prestazioni e dei contributi»:

«1. Salvo disposizione contraria del regolamento di applicazione, laddove una persona abbia diritto ad una prestazione o sia tenuta a versare un contributo a norma del regolamento di base e l'istituzione competente non disponga di tutti gli elementi sulla situazione in un altro Stato membro che permettono il calcolo definitivo dell'importo di tale prestazione o contributo, detta istituzione concede la prestazione su richiesta dell'interessato o calcola il contributo in via provvisoria, se tale calcolo è possibile in base alle informazioni di cui detta istituzione dispone.

2. Un nuovo calcolo della prestazione o del contributo in causa è effettuato una volta che sono stati forniti all'istituzione interessata tutte le certificazioni o documenti giustificativi necessari».

15. Il titolo II di detto regolamento, rubricato «Determinazione della legislazione applicabile», contiene gli articoli da 14 a 21.

16. L'articolo 16 del medesimo regolamento, intitolato «Procedura per l'applicazione dell'articolo 13 del regolamento di base», così dispone:

«1. La persona che esercita attività in due o più Stati membri ne informa l'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro di residenza.

2. L'istituzione designata del luogo di residenza determina senza indugio la legislazione applicabile all'interessato, tenuto conto dell'articolo 13 del regolamento di base e dell'articolo 14 del regolamento di applicazione. Tale determinazione iniziale è provvisoria. L'istituzione ne informa le istituzioni designate di ciascuno Stato membro in cui un'attività è esercitata.

3. La determinazione provvisoria della legislazione applicabile, prevista al paragrafo 2, diventa definitiva entro due mesi dalla data in cui essa è comunicata alle istituzioni designate dalle autorità competenti degli Stati membri interessati ai sensi del paragrafo 2, salvo che la legislazione sia già stata definitivamente determinata in base al paragrafo 4, o nel caso in cui almeno una delle istituzioni interessate informi l'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro di residenza, entro la fine di tale periodo di due mesi, che non può ancora accettare la determinazione o che ha parere diverso al riguardo.

4. Quando un'incertezza sull'identificazione della legislazione applicabile richiede contatti tra le istituzioni o le autorità di due o più Stati membri, su richiesta di una o più istituzioni designate dalle autorità competenti degli Stati membri interessati o delle autorità competenti stesse, la legislazione applicabile all'interessato è determinata di comune accordo, tenuto conto dell'articolo 13 del regolamento di base e delle pertinenti disposizioni dell'articolo 14 del regolamento di applicazione.

In caso di divergenza di punti di vista tra le istituzioni o autorità competenti interessate, le stesse cercano un accordo conformemente alle condizioni sopra indicate e si applica l'articolo 6 del regolamento di applicazione.

(...)».

17. 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 di base fornisce un attestato del fatto che tale legislazione è applicabile e indica, se del caso, fino a quale data e a quali condizioni».

18. L'articolo 20 del regolamento n. 987/2009, intitolato «Cooperazione tra istituzioni», stabilisce quanto segue:

«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 di base 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 di base 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».

### III. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

19. L'11 agosto 2016 TE, un imprenditore iscritto nel registro delle imprese polacco che esercita un'attività autonoma i cui ricavi sono assoggettati a imposta in Polonia, ha firmato con una società con sede a Varsavia (Polonia) un contratto in forza del quale si impegnava a fornire in Francia, nell'ambito di un determinato progetto, servizi rientranti abitualmente nelle mansioni di un «second site manager», a decorrere dal 22 agosto 2016 e sino alla conclusione di detto progetto.

20. Sulla base di detto contratto, un certificato A1<sup>4</sup> veniva rilasciato dallo ZUS<sup>5</sup>, attestante che TE era soggetto all'applicazione della normativa polacca per il periodo compreso tra il 22 agosto 2016 e il 21 agosto 2017 (in prosieguo: il «periodo controverso»).

21. A seguito di un riesame d'ufficio, lo ZUS ha constatato che, nel corso del periodo controverso, TE esercitava la sua attività in un solo Stato membro, vale a dire in Francia. Così, con decisione del 1° dicembre 2017 (in prosieguo: la «decisione controversa»), lo ZUS ha revocato detto certificato A1<sup>6</sup> e ha considerato che TE non era soggetto alla normativa polacca durante il periodo controverso. Ritenendo che la disposizione pertinente per determinare la legislazione applicabile a TE fosse l'articolo 11 del regolamento n. 883/2004, lo ZUS ha adottato la decisione di cui trattasi senza seguire preliminarmente la procedura di cui all'articolo 16<sup>7</sup> del regolamento n. 987/2009 al fine di un coordinamento con l'istituzione francese competente quanto alla determinazione della legislazione applicabile.

22. TE ha presentato ricorso avverso la decisione controversa dinanzi al Sąd Okręgowy w Toruniu (Tribunale regionale di Toruń, Polonia). Con sentenza del 5 giugno 2019, detto giudice ha considerato, da un lato, che, nel periodo controverso, TE non lavorava in un solo Stato membro, cosicché egli ricadeva nell'ambito di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, e, dall'altro, che lo ZUS non aveva seguito la procedura di coordinamento prevista agli articoli 6, 15<sup>8</sup> e 16 del regolamento n. 987/2009, benché detta procedura fosse obbligatoria ai fini della determinazione della legislazione applicabile. Così, nel corso del procedimento giudiziario, detto giudice ha chiesto allo ZUS di avviare la suddetta procedura di cooperazione con l'istituzione francese competente, richiesta cui lo ZUS si rifiutava di dare seguito, ritenendola non giustificata. Al fine di evitare una situazione in cui TE non fosse soggetto ad alcun sistema di

<sup>4</sup> Come ricordato nella sentenza del 2 marzo 2023, DRV Intertrans e Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 e C-661/21; in prosieguo: la «sentenza DRV Intertrans», EU:C:2023:138, punto 42 e giurisprudenza citata), «il certificato A 1, che ha sostituito il certificato E 101 previsto dal regolamento [(CEE) n. 574/72, del Consiglio, del 21 marzo 1972, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori indipendenti e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1972, L 74, pag. 1)] corrisponde a un formulario rilasciato, ai sensi del titolo II del regolamento n. 987/2009, dall'istituzione designata dall'autorità competente dello Stato membro la cui legislazione in materia di sicurezza sociale è applicabile per attestare, secondo i termini, segnatamente, dell'articolo 19, paragrafo 2, di tale regolamento, l'assoggettamento dei lavoratori che si trovano in una delle situazioni di cui al titolo II del regolamento n. 883/2004 alla legislazione di tale Stato membro». V., ad esempio, le spiegazioni pratiche e il modello di modulo disponibili sul sito Internet del Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Centro per le relazioni europee ed internazionali per la sicurezza sociale, Francia): <https://www.cleiss.fr/reglements/a1.html>.

<sup>5</sup> Nelle sue osservazioni scritte, lo ZUS ha precisato che detto certificato era stato rilasciato il 19 agosto 2016, che esso si basava sull'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, sulla base del rilievo che disciplina la situazione dell'interessato che esercita un'attività lavorativa autonoma in due o più Stati membri, e che era stato inviato all'istituzione francese competente.

<sup>6</sup> Il Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia), giudice del rinvio, indica che detta decisione è stata adottata in applicazione dell'articolo 83a, paragrafo 1, dell'ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (legge sul sistema di sicurezza sociale), del 13 ottobre 1998 (Dz. U. 2021, voce 430).

<sup>7</sup> V. paragrafo 16 delle presenti conclusioni.

<sup>8</sup> In base al suo titolo, detto articolo determina le procedure per l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettere b) e d), dell'articolo 11, paragrafo 4, e dell'articolo 12 del regolamento di base (sulla comunicazione di informazioni alle istituzioni interessate).

sicurezza sociale, il Sąd Okręgowy w Toruniu (Tribunale regionale di Toruń) ha dichiarato che, nel periodo controverso, TE era soggetto alla normativa polacca e, di conseguenza, ha mantenuto in vigore il certificato A1 oggetto del procedimento principale.

23. Con sentenza del 5 febbraio 2020, il Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Corte d'appello di Danzica, Polonia) ha respinto l'appello proposto dallo ZUS avverso tale decisione.

24. Lo ZUS ha proposto ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza dinanzi al Sąd Najwyższy (Corte suprema). Esso fa valere che, poiché la procedura di coordinamento prevista dal regolamento n. 987/2009 doveva precedere la revoca del certificato A1 in questione, la decisione controversa era viziata da un'irregolarità che poteva essere sanata unicamente nell'ambito della procedura dinanzi allo ZUS stesso. Le decisioni giudiziarie adottate dal Sąd Okręgowy w Toruniu (Tribunale regionale di Toruń) e dal Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Corte d'appello di Danzica) sarebbero pertanto viziate da errore per il motivo che detti giudici avrebbero dovuto, invece di pronunciarsi sulla legislazione applicabile, rinviare il caso dinanzi allo ZUS affinché quest'ultimo procedesse al riesame del certificato A1 in collaborazione con l'istituzione francese competente.

25. In tale contesto, il Sąd Najwyższy (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'istituzione di uno Stato [membro] che ha emesso un modulo A1 e che, d'ufficio – senza richiesta dell'istituzione competente dello Stato membro interessato – intende annullare/revocare o dichiarare nullo il modulo emesso, sia tenuta a svolgere una procedura di coordinamento con l'istituzione competente di un altro Stato membro, in analogia con le norme applicabili ai sensi degli articoli 6 e 16 del [regolamento n. 987/2009].
- 2) Se la procedura di coordinamento debba essere svolta ancora prima dell'annullamento/della revoca o della dichiarazione di nullità del modulo emesso, oppure se tale decisione di annullamento/revoca o di dichiarazione di nullità sia preliminare e provvisoria [ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009] e diventi definitiva nel caso in cui l'istituzione dell'[altro] Stato membro interessato non sollevi obiezioni o non esprima un parere divergente al riguardo».

26. Lo ZUS, i governi polacco, belga, ceco e francese, nonché la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte.

#### **IV. Analisi**

27. Con le sue due questioni pregiudiziali, che possono, a mio avviso, essere esaminate insieme, il giudice del rinvio desidera sapere, essenzialmente, se gli articoli 6 e 16 del regolamento n. 987/2009 debbano essere interpretati nel senso che un'istituzione, che ha accertato, a seguito di verifiche compiute di propria iniziativa, di aver rilasciato erroneamente un certificato A1, possa revocarlo senza preliminarmente avviare una procedura di dialogo e di conciliazione con le istituzioni competenti degli Stati membri interessati al fine di determinare la legislazione applicabile.

28. Occorre anzitutto constatare che né il regolamento n. 883/2004, né il regolamento n. 987/2009 contengono disposizioni direttamente applicabili alla revoca di un certificato A1, oggetto del caso di specie.

29. L'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 si limita a fissare il quadro generale di una *procedura di dialogo e di conciliazione*, posto che la prima è preliminare alla seconda<sup>9</sup>. Il regolamento n. 987/2009 illustra i casi in cui detta procedura è attuata.

30. Così, per quanto attiene alla revoca del certificato A1, solo l'articolo 5 di quest'ultimo regolamento prevede una procedura particolare «*[i]n caso di dubbio sulla validità del documento [che attesta la situazione di una persona] o sull'esattezza dei fatti su cui si basano le indicazioni che vi figurano*»<sup>10</sup>.

31. Le diverse fasi di tale procedura, descritte ai paragrafi da 2 a 4 del suddetto articolo 5, sono finalizzate, da un lato, a raccogliere gli elementi di informazione utili alla conferma o meno della validità del certificato A1, nell'ambito di una concertazione tra le istituzioni competenti, e, dall'altro, a superare un eventuale disaccordo tra di esse<sup>11</sup>.

32. Da queste disposizioni risulta chiaramente che la suddetta procedura è attuata su iniziativa dell'«istituzione dello Stato membro che riceve il documento»<sup>12</sup>. Di conseguenza, nessuna disposizione disciplina il caso in cui l'istituzione emittente, dopo aver effettuato verifiche d'ufficio, è certa che il certificato A1 debba essere revocato<sup>13</sup>.

33. Pertanto, le questioni pregiudiziali invitano la Corte a chiarire se, alla luce dei regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009 e dell'interpretazione che ne è data nella sua giurisprudenza, un certificato A1 possa essere revocato solo previa *concertazione* preliminare con le istituzioni competenti degli Stati membri interessati nell'ottica di determinare la legislazione applicabile alla persona di cui trattasi.

34. *Per quanto attiene al contesto normativo* in cui si inseriscono gli interrogativi sollevati dal giudice del rinvio, in primo luogo, va ricordato che, da un lato, il regolamento n. 987/2009 ha codificato la giurisprudenza della Corte relativa alla portata e agli effetti giuridici del certificato E 101<sup>14</sup> e la procedura da seguire per *risolvere eventuali controversie tra le istituzioni degli Stati membri* interessati vertenti sulla validità o sull'esattezza di tale certificato<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> V., altresì, considerando 10 e 11 e punti 1, 2 e 17 della decisione A1, del 12 giugno 2009, relativa all'introduzione di una procedura di dialogo e di conciliazione riguardante la validità di documenti, la determinazione della legislazione applicabile e i benefici concessi ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2010, C 106, pag. 1) (in prosieguo: la «decisione A1»). V., inoltre, sentenza del 27 aprile 2017, A-Rosa Flussschiff [C-620/15; in prosieguo: la «sentenza A-Rosa Flussschiff», EU:C:2017:309, punto 58, vertente sull'articolo 84 bis, paragrafo 3, del 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 (GU 1971, L 149, pag. 2), le cui disposizioni sono state riprese all'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004].

<sup>10</sup> Paragrafo 2 di detto articolo. Il corsivo è mio.

<sup>11</sup> V. sentenza DRV Intertrans (punto 46).

<sup>12</sup> Paragrafo 2 di detto articolo 5.

<sup>13</sup> V., nel caso di specie, per quanto attiene al motivo di revoca legato al fatto che l'interessato non lavorava in due Stati membri differenti, il paragrafo 21 delle presenti conclusioni.

<sup>14</sup> Il certificato E 101 è stato sostituito dal certificato A1. V. nota 4 delle presenti conclusioni.

<sup>15</sup> V. sentenza DRV Intertrans (punti 43 e 52 e giurisprudenza citata).

35. Dall'altro, tale regolamento ha così sancito i principi risultanti da detta giurisprudenza, vale a dire:

- il carattere vincolante di un siffatto certificato, che si fonda sulle disposizioni imperative in materia di unicità della normativa nazionale applicabile, di leale cooperazione e di certezza del diritto, cui il regolamento n. 883/2004 riconosce particolare importanza<sup>16</sup>;
- *la competenza esclusiva dell'istituzione emittente quanto alla valutazione della loro validità*<sup>17</sup>, e
- il ricorso *al fine di risolvere le controversie* tra le istituzioni competenti degli Stati membri interessati vertenti sia sull'*esattezza dei documenti*, sia sulla *determinazione della legislazione applicabile* al lavoratore di cui trattasi, alla procedura di dialogo tra dette istituzioni e di conciliazione dinanzi alla commissione amministrativa<sup>18</sup>.

36. Risulta, quindi, in secondo luogo, che *il legislatore dell'Unione non ha previsto un ampio ambito di applicazione di detta procedura di dialogo e di conciliazione*, riservandola ad esigenze specifiche di leale cooperazione<sup>19</sup>.

37. Osservo altresì che, nella guida pratica della Commissione sulla legislazione applicabile nell'Unione europea (UE), nello Spazio economico europeo (SEE) e in Svizzera<sup>20</sup>, sono menzionati casi di riesame della situazione dell'interessato su iniziativa dell'istituzione emittente, cui ha fatto seguito, se del caso, la revoca del certificato. Tuttavia, ivi non si rinviene alcuna raccomandazione di attuare la procedura di dialogo e di conciliazione. Lo stesso vale per la

<sup>16</sup> V. sentenze del 16 luglio 2020, AFMB e a. (C-610/18, EU:C:2020:565, punti 72 e 74), e DRV Intertrans (punti 43 e 54 e giurisprudenza citata). Nella causa che ha dato luogo a detta sentenza, gli effetti di un certificato A1 erano stati sospesi provvisoriamente mediante decisione dell'istituzione emittente. Alla luce della formulazione dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, la Corte ha dichiarato che solo la revoca di detto certificato lo può privare dei suoi effetti vincolanti (punti 48, 49, 51 e 59).

<sup>17</sup> Sul principio di leale cooperazione, enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che impone all'organo emittente di procedere a una corretta valutazione dei fatti pertinenti per l'applicazione delle norme relative alla determinazione della normativa applicabile in materia previdenziale e, pertanto, di garantire l'esattezza delle indicazioni figuranti nel modello E 101 (divenuto certificato A1), v. sentenza A-Rosa Flussschiff (punto 39 e giurisprudenza citata). La Corte ha altresì dichiarato che tale principio si applica quand'anche la commissione amministrativa abbia concluso che detto certificato era stato rilasciato erroneamente [v. sentenza del 6 settembre 2018, Alpenrind e a. (C-527/16, in prosieguo: la «sentenza Alpenrind e a.», EU:C:2018:669, punto 64)] o i giudici di uno Stato membro siano stati aditi nell'ambito di un procedimento giudiziario avviato nei confronti di un datore di lavoro per fatti idonei a rivelare un ottenimento o un utilizzo fraudolento di certificati [v. sentenza del 2 aprile 2020, CRPNPAC e Vueling Airlines (C-370/17 e C-37/18; in prosieguo: la «sentenza Vueling», EU:C:2020:260, punto 86)].

<sup>18</sup> V. sentenza DRV Intertrans (punti 43 e 55). In detta sentenza, la Corte ha inoltre dichiarato che l'istituzione che ha emesso i certificati A1 di cui trattasi, cui sia stata presentata una domanda di revoca nell'ambito della procedura di dialogo e di conciliazione, non poteva decidere di differire il riesame della validità di detti certificati e la valutazione del regime di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori interessati fino alla conclusione del procedimento penale pendente dinanzi ai giudici dello Stato membro in cui l'attività è svolta (punti 27, 53, 55 e 63).

<sup>19</sup> Questa scelta legislativa potrebbe anche essere giustificata dal minor numero di casi da trattare. V. statistiche contenute nella relazione della Commissione dal titolo «Posting of workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2020», ottobre 2021, in particolare commento al punto 5 e tabella 20, in cui si legge che i casi di errore rappresentano meno dello 0,1% del numero di certificati rilasciati dagli Stati membri competenti. V., altresì, tabella 22 sul numero di certificati revocati. L'analisi è la seguente (alla tabella 21): «In termini assoluti, il maggior numero di certificati A1 è stato revocato dalla Polonia [528 (...)] e dalla Slovacchia [766 (...)]. In termini relativi (vale a dire in percentuale sul numero totale di certificati rilasciati), tutti gli Stati membri che hanno fornito dati hanno revocato meno dell'1% del numero totale di certificati A1 rilasciati nel 2020. Ad esempio, la Polonia e la Slovacchia hanno revocato rispettivamente lo 0,1% e lo 0,7% del numero totale di certificati A1 emessi nel 2020. Tuttavia, va osservato che (...) nel 2020 è stato possibile revocati i certificati A1 rilasciati nel 2019 o anche in precedenza. Per quanto attiene alla Polonia, il numero di certificati A1 revocati è diminuito considerevolmente rispetto al 2019 [da 1 197 (...) nel 2019 a «soltanto» 528 (...) nel 2020]» (traduzione libera).

<sup>20</sup> Guida pratica redatta e approvata dalla commissione amministrativa, disponibile al seguente indirizzo Internet: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=it> (in prosieguo: la «guida pratica»), in particolare pag. 27, primo paragrafo, e pag. 36, penultimo paragrafo.

decisione A1<sup>21</sup>, che affronta unicamente il caso in cui un'istituzione esprima dubbi sulla validità di un documento rilasciato da un'istituzione di un altro Stato membro o in cui emerga una divergenza di punti di vista sulla determinazione della legislazione applicabile<sup>22</sup>.

38. Tale constatazione, condivisa da tutte le parti che hanno depositato osservazioni scritte, rappresenta, a mio avviso, la conseguenza logica e imperativa del principio di fiducia reciproca<sup>23</sup>. Esso giustifica il riconoscimento della fondatezza della decisione adottata dall'istituzione emittente di rilasciare il certificato<sup>24</sup>, senza ulteriori formalità. Pertanto, detto principio deve essere applicato anche alla decisione di ritirare unilateralmente il certificato in assenza di dubbi quanto alla situazione oggettiva<sup>25</sup> dell'interessato<sup>26</sup>. In altre parole, a fronte del meccanismo introdotto dal regolamento n. 987/2009, è difficile ipotizzare, sulla base dei principi illustrati nel regolamento n. 883/2004, che la revoca del certificato sia soggetta all'accordo di un'istituzione di un altro Stato membro, o addirittura a una concertazione preliminare, tanto più in un siffatto caso<sup>27</sup>. Inoltre, laddove si sia verificata una frode, l'istituzione emittente è tenuta a procedere a detta revoca<sup>28</sup>.

39. In terzo luogo, il fatto che il legislatore dell'Unione non intendesse adottare disposizioni particolari in un siffatto caso è corroborato da due ulteriori accertamenti. Da un lato, solo in caso di «*incertezza sull'identificazione della legislazione applicabile*»<sup>29</sup> e nel caso particolare dell'applicazione dell'articolo 13 del regolamento n. 883/2004, *contatti tra le istituzioni o le autorità competenti* sono previsti all'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento n. 987/2009<sup>30</sup>.

40. Dall'altro, *le soluzioni provvisorie a tutela della persona interessata* concernenti la legge applicabile e la concessione di prestazioni sono previste dall'articolo 6 di detto regolamento solo in caso di «*divergenza di punti di vista*»<sup>31</sup> tra dette istituzioni o autorità. Questa limitazione dei casi di concertazione mi sembra in linea con l'esigenza di celerità<sup>32</sup> che impongono la

<sup>21</sup> Come ricordato dalla Corte nella sentenza dell'11 luglio 2018, Commissione/Belgio (C-356/15, EU:C:2018:555, punto 111), la decisione A 1 è priva di carattere normativo. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, tale decisione può risultare utile agli enti previdenziali che devono applicare il diritto dell'Unione in questo settore (v. medesima sentenza, punto 110 e giurisprudenza citata).

<sup>22</sup> V. punto 1 di detta decisione.

<sup>23</sup> V. sentenza del 14 maggio 2020, Bouygues travaux publics e a. (C-17/19, EU:C:2020:379, punto 40 e giurisprudenza citata).

<sup>24</sup> La Corte ha altresì dichiarato che eventuali irregolarità non pregiudicano l'effetto vincolante dei certificati. V. sentenza Alpenrind e a. (punto 76).

<sup>25</sup> V. considerando 10 del regolamento n. 987/2009 e nota 34 delle presenti conclusioni.

<sup>26</sup> Nel caso di specie, nelle sue osservazioni scritte lo ZUS ha sottolineato che l'accertamento dell'*assenza* di un'attività di TE in Polonia nel periodo oggetto del certificato A1 che esso aveva rilasciato non ha suscitato alcun dubbio quanto all'obbligo di procedere alla sua revoca, poiché detto certificato si fondava sull'articolo 13 del regolamento n. 883/2004. A questo proposito, la fattispecie di cui trattasi è molto diversa dal caso in cui la valutazione delle attività dell'interessato presenta difficoltà. V., per spiegazioni ed esempi concreti, guida pratica, pagg. 22 e segg.

<sup>27</sup> Per contro, occorrerebbe prevedere una discussione sulla correttezza dei fatti accertati dall'istituzione che intende revocare il certificato da essa erroneamente emesso, sebbene essa garantisca la correttezza delle indicazioni contenute nel certificato. V. nota 17 delle presenti conclusioni.

<sup>28</sup> V. sentenza dell'11 luglio 2018, Commissione/Belgio (C-356/15, EU:C:2018:555, punto 99 e giurisprudenza citata e, analogamente, punto 98).

<sup>29</sup> Il corsivo è mio.

<sup>30</sup> In caso di divergenza di punti di vista sulla legge applicabile, il secondo comma di detta disposizione rinvia all'articolo 6 del regolamento n. 987/2009. V., altresì, considerando 8 e punto 1, lettera b), della decisione A1.

<sup>31</sup> Il corsivo è mio.

<sup>32</sup> V., in tal senso, articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 e considerando 2 del regolamento n. 987/2009. Per quanto attiene a casi in cui la Corte si è pronunciata in considerazione della rapidità delle azioni di ciascuna istituzione o autorità interessata e delle situazioni in cui i termini erano irragionevoli, v. sentenze del 6 febbraio 2018, Altun e a. (C-359/16, EU:C:2018:63, punti 55, 59 e 60), e Vueling (punti 80 e 81, nonché punti 85 e 86).

determinazione della legge applicabile alla situazione della persona interessata e la necessità di non moltiplicare i casi di ricorso alla commissione amministrativa, previsti all'articolo 5, paragrafo 4, e all'articolo 6, paragrafo 3, di detto regolamento<sup>33</sup>.

41. Pertanto, non mi sembra che da un'interpretazione esclusivamente teleologica dei regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009, che allo stato contengono disposizioni limitate a situazioni che presentano difficoltà nella determinazione della legge applicabile, possa risultare l'assoggettamento della revoca del certificato A1 al parere o alla decisione di un altro Stato membro sulla determinazione del regime di sicurezza sociale applicabile al lavoratore interessato, quand'anche la revoca intervenga tardivamente dopo il suo rilascio<sup>34</sup>.

42. In quarto luogo, per quanto attiene alla copertura previdenziale, ritengo che occorra prendere in considerazione il principio secondo cui il certificato A1 crea una presunzione di regolarità dell'iscrizione del lavoratore interessato a un regime previdenziale<sup>35</sup> fondata su una situazione attestata da detto documento<sup>36</sup>. In linea con la Commissione e il governo francese, sottolineo che detto certificato non comporta l'insorgenza di diritti<sup>37</sup>. Pertanto, la sua revoca ha per unico effetto di liberare le autorità competenti dagli effetti vincolanti di detto certificato.

43. Inoltre, nel caso della decisione di revoca da parte dell'istituzione emittente<sup>38</sup> non sussiste il rischio di una doppia riscossione dei contributi.

44. Di conseguenza, tutte queste considerazioni depongono a favore dell'insussistenza di un obbligo di concertazione o di conciliazione preliminare tra le istituzioni competenti degli Stati membri interessati in caso di revoca d'ufficio di un certificato A1.

<sup>33</sup> Sul ruolo di detta commissione amministrativa, v. sentenza Alpenrind e a. (punti 58 e segg., in particolare punti 59 e 60, e punto 62, quanto alla limitazione del suo ruolo alla ricerca di una conciliazione dei punti di vista delle autorità competenti degli Stati membri che le hanno sottoposto la questione).

<sup>34</sup> Nel caso di specie, secondo le osservazioni scritte dello ZUS, il certificato, emesso il 19 agosto 2016, è stato revocato il 1° dicembre 2017, meno di tre mesi dopo i primi accertamenti vertenti su nuovi elementi relativi alla situazione dell'interessato.

<sup>35</sup> V. sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a. (C-359/16, EU:C:2018:63, punti 36 e 39).

<sup>36</sup> V. articolo 5, paragrafo 1, e articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, e sentenza Alpenrind e a. (punto 75). V., altresì, sul rimando alla circostanza che i fatti sono alla base del rilascio di un certificato, sentenza A-Rosa Flussschiff (punto 57).

<sup>37</sup> V., in tal senso, sentenza A-Rosa Flussschiff (punto 38). Sul rimando al fatto che le norme di conflitto stabilite dal regolamento n. 883/2004 mirano unicamente a determinare la legislazione applicabile alle persone che versano in una delle situazioni contemplate dalle disposizioni volte a stabilire tali norme e che esse non hanno, di per sé, ad oggetto di stabilire le condizioni di esistenza del diritto o dell'obbligo di iscriversi ad un determinato regime previdenziale, v. sentenza del 15 settembre 2022, Rechtsanwaltskammer Wien (C-58/21, EU:C:2022:691, punto 50 e giurisprudenza citata). Analogamente al considerando 17 bis del regolamento n. 883/2004 e alla giurisprudenza costante della Corte che ricorda come l'applicazione del sistema di norme sul conflitto di leggi introdotto da detto regolamento dipenda solo dalla situazione obiettiva in cui si trova il lavoratore interessato [v. sentenza del 16 luglio 2020, AFMB e a. (C-610/18, EU:C:2020:565, punto 54)].

<sup>38</sup> Questa situazione deve pertanto essere distinta da quella in cui l'istituzione competente dello Stato membro ospitante disapplichi unilateralmente certificati E 101 o A1 emessi dall'istituzione competente di un altro Stato membro in ragione della sola presenza di indizi concreti dell'esistenza di una frode. V. sentenza Vueling (punto 68).

45. Tuttavia, sono incline a ritenere che l'analisi sarebbe incompleta se non tenesse conto della distinzione che occorre compiere tra la revoca di un certificato e il suo rilascio, poiché detta revoca lede necessariamente il lavoratore e può avere conseguenze concrete importanti, o addirittura pregiudizievoli, in ragione del fatto che viene rimessa in discussione la valutazione della situazione giuridica di quest'ultimo<sup>39</sup>.

46. Infatti, secondo una giurisprudenza consolidata, il certificato A1 mira ad agevolare la circolazione del lavoratore<sup>40</sup> e contribuisce alla certezza del diritto, sia per lui, sia per le istituzioni interessate. La Corte ha insistito particolarmente su questo aspetto nella sua giurisprudenza vertente sugli effetti vincolanti di detto certificato e, da ultimo, su una decisione di sospensione dei suoi effetti<sup>41</sup>.

47. Per questo motivo, a mio avviso, a prescindere dalle circostanze della revoca del certificato A1<sup>42</sup>, nell'ottica di proporre una risposta utile al giudice del rinvio occorre tener conto di due fonti di complessità, vale a dire:

- il certificato di cui trattasi può avere, al pari del certificato E 101, un effetto retroattivo<sup>43</sup>. La Corte ha precisato che «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»<sup>44</sup>, e
- le norme sulla prescrizione, segnatamente, che inciderebbero sul rimborso dei contributi previdenziali<sup>45</sup>.

48. Inoltre, il governo polacco ha richiamato l'attenzione della Corte, più in particolare, sul rischio di assenza di copertura previdenziale per il lavoratore.

49. In tale contesto, occorre, a mio avviso, osservare che la procedura di dialogo e di conciliazione, prevista all'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004<sup>46</sup>, non costituisce l'unico strumento previsto dal legislatore dell'Unione per garantire, attraverso la protezione sociale, l'esercizio effettivo della libera circolazione dei lavoratori<sup>47</sup>.

<sup>39</sup> Sugli effetti concreti da prendere in considerazione, v., a titolo esemplificativo, Morsa, M., «Retrait des documents A1 dans le cadre d'une procédure pénale et recours introduit par le prévenu devant une juridiction administrative dans l'État membre d'établissement», *Droit pénal de l'entreprise*, Larcier, Bruxelles, 2021, n. 4, pagg. da 352 a 362, in particolare pag. 361, punto 23. Per quanto attiene alle difficoltà amministrative legate al rimborso di contributi già pagati e al recupero delle prestazioni già erogate ai lavoratori interessati, v. conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa Alpenrind e a. (C-527/16, EU:C:2018:52, paragrafo 20 e nota 13). Sull'obbligo di prevenire ogni rischio che persone rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 restino senza tutela in materia di sicurezza sociale, per mancanza di una normativa cui far ricorso nel loro caso, v. sentenza del 3 giugno 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, punto 32).

<sup>40</sup> V. considerando 1 e 45 del regolamento n. 883/2004 e 23 del regolamento n. 987/2009. V. sentenze del 3 giugno 2021 TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, punto 58, e giurisprudenza citata), e DRV Intertrans (punto 58).

<sup>41</sup> V. sentenza DRV Intertrans (punti 56 e 57).

<sup>42</sup> Oltre alle circostanze di cui al procedimento principale, la norma enunciata all'articolo 14, paragrafo 10, del regolamento n. 987/2009, secondo cui, in taluni casi, per determinare la legislazione applicabile, le istituzioni interessate tengono conto della situazione proiettata nei successivi 12 mesi civili, favorisce l'emergere di motivi di revisione. V. guida pratica, pag. 28 (per analogia con il caso di specie, terzo esempio supra) e pag. 36.

<sup>43</sup> Su questo effetto, in caso di affiliazione provvisoria, v. articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 987/2009.

<sup>44</sup> V. sentenza Alpenrind e a. (punti 70 e 71 e giurisprudenza citata).

<sup>45</sup> V. sentenza Vueling (punto 69). Sulle difficoltà, in caso di frode, di recupero delle somme dovute e su quelle legate all'attesa della decisione di revoca del certificato A1, v. Emeriau, A., «Le travail détaché en Europe: concurrence sociale déloyale ou garantie d'un socle minimal de protection?», *Informations sociales*, Caisse nationale d'allocations familiales, Parigi, 2021, n. 203-204, pagg. da 144 a 152, in particolare pag. 150.

<sup>46</sup> V. paragrafi da 30 a 32 delle presenti conclusioni.

<sup>47</sup> V. nota 40 delle presenti conclusioni.

50. Infatti, numerose altre disposizioni prevedono *scambi di informazioni ai fini della determinazione dei diritti e degli obblighi delle persone interessate*.

51. Anzitutto, nell'ambito della cooperazione prevista dall'articolo 76, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2004, l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 15, l'articolo 16, paragrafi 2 e 3, e l'articolo 20 del regolamento n. 987/2009 prevedono lo scambio di informazioni direttamente tra le istituzioni o gli organismi di collegamento, conformemente agli obiettivi espressi nei considerando 1 e 2 di detto regolamento.

52. Inoltre, l'articolo 16 del regolamento n. 883/2004, intitolato «Eccezioni agli articoli da 11 a 15», stabilisce, al suo paragrafo 1, che «[d]ue o più Stati membri, le autorità competenti di detti Stati membri o gli organismi designati da tali autorità *possono prevedere di comune accordo*, nell'interesse di talune persone o categorie di persone, *eccezioni agli articoli da 11 a 15*»<sup>48</sup>.

53. In linea con i governi ceco, belga e francese, ritengo pertanto, in primo luogo, sulla base dell'articolo 76, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2004 e degli articoli 2 e 20 del regolamento n. 987/2009, in combinato disposto con l'articolo 6 di detto regolamento, che, in caso di revoca del certificato A1 su iniziativa dell'istituzione emittente, tali disposizioni forniscano un quadro giuridico alla procedura prevedendo sufficienti tutele per i lavoratori<sup>49</sup>, fermo restando che detta procedura si compone delle fasi seguenti:

- la decisione unilaterale di revoca del certificato A1 dal momento in cui l'istituzione viene a conoscenza di elementi che lo rendono manifestamente invalido<sup>50</sup>, e
- l'informazione della persona interessata e dell'istituzione dello Stato membro ospitante<sup>51</sup>, senza indugio<sup>52</sup>.

54. In secondo luogo, in questa fase, la protezione del consumatore può essere altresì attuata attraverso tre strumenti. Anzitutto, attraverso la possibilità per il suo datore di lavoro di chiedere un certificato A1 all'istituzione dello Stato membro ospitante<sup>53</sup>.

55. Inoltre, in caso di divergenza di punti di vista tra l'istituzione informata della revoca del certificato A1 e quella che l'ha decisa, la prima può concedere provvisoriamente prestazioni alle condizioni previste dall'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009<sup>54</sup>. Per quanto attiene al timore di un'inerzia dell'istituzione competente, espresso dal governo polacco, osservo che dalle

<sup>48</sup> Il corsivo è mio.

<sup>49</sup> Sui principi della protezione del lavoratore e della certezza del diritto nell'ambito della libera circolazione, v. nota 40 delle presenti conclusioni.

<sup>50</sup> Ciò, ricordo, a fronte dell'obbligo gravante sull'autorità emittente di procedere ad una corretta valutazione dei fatti pertinenti per l'applicazione dei regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009 e di garantire l'esattezza delle indicazioni figuranti nel certificato; v. nota 17 delle presenti conclusioni. Sull'assenza di un potenziale disaccordo risultante dal carattere manifestamente erroneo della situazione attestata, v. nota 27 delle presenti conclusioni.

<sup>51</sup> In virtù del principio di leale cooperazione, v. paragrafo 35 delle presenti conclusioni.

<sup>52</sup> V., sul principio di efficacia e di rapidità, paragrafo 40 delle presenti conclusioni. V., altresì, sul flusso delle domande di verifica, relazione della Commissione citata alla nota 19 delle presenti conclusioni, in particolare tabella 22.

<sup>53</sup> V. articolo 5 e articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 987/2009, e nota 4 delle presenti conclusioni.

<sup>54</sup> V., in tal senso, sentenza Alpenrind e a. (punto 76), in ragione della revoca del certificato A1.

osservazioni scritte trasmesse alla Corte non risulta che le concrete difficoltà da superare nell'interesse del lavoratore interessato<sup>55</sup> siano diverse da quelle provocate dalla revoca di un certificato A1 su richiesta di un'istituzione di un altro Stato membro<sup>56</sup>.

56. Per contro, alla luce della situazione in esame, non mi sembra sufficiente semplicemente prospettare, in analogia con talune disposizioni del regolamento n. 987/2009, ritardi ragionevoli nella concertazione che precede la decisione di revoca del certificato A1. Infatti, si tratta di porre fine agli effetti di un certificato sulla cui erroneità non sussistono dubbi, quando non possono essere mantenuti in via provvisoria<sup>57</sup>. Osservo, inoltre, da un lato, che, come sottolineato dai governi ceco, belga<sup>58</sup> e francese, nella prassi possono essere adottate soluzioni nell'interesse dei lavoratori secondo le istituzioni. Dall'altro, la cooperazione tra Stati membri può essere concretizzata in un contesto bilaterale nel rispetto dei diritti delle persone cui si applica il regolamento n. 883/2004<sup>59</sup>.

57. Inoltre, proprio nei suddetti casi un disaccordo o difficoltà di interpretazione o di applicazione del regolamento n. 883/2004 giustificherebbero il ricorso alla procedura di dialogo e di conciliazione, prevista dai regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009<sup>60</sup>.

58. Infine, parallelamente, in assenza di certificato, il lavoratore interessato o il suo datore di lavoro hanno sempre la facoltà di adire l'autorità giudiziaria affinché quest'ultima si pronunci sull'affiliazione di detto lavoratore, come dimostra il procedimento principale<sup>61</sup>.

59. In terzo luogo, osservo che, nelle situazioni non caratterizzate da frode, il rischio di conseguenze pregiudizievoli per il lavoratore è limitato<sup>62</sup>.

60. Propongo, quindi, alla Corte di considerare che, in assenza di procedura di dialogo e di conciliazione, prevista dai regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009, in caso di revoca d'ufficio di un certificato A1 da parte dell'istituzione che lo ha erroneamente emesso, quest'ultima deve informare senza indugio l'istituzione dello Stato membro ospitante, senza essere tenuta ad accordarsi preliminarmente con essa.

<sup>55</sup> V. paragrafi 45 e 47 delle presenti conclusioni. Osservo, a tale riguardo, che non è stata fornita alcuna indicazione riguardante il caso di specie.

<sup>56</sup> V., a questo proposito, la relazione citata alla nota 19 delle presenti conclusioni, pag. 51, tabella 23. V., altresì, Morsa, M., op. cit., pag. 362, punto 25.

<sup>57</sup> V. sentenza DRV Intertrans (punti 27 e 57).

<sup>58</sup> V., altresì, la relazione citata nella nota a piè di pagina 19 delle presenti conclusioni, pag. 51, tabella 23.

<sup>59</sup> V. articoli 8 dei regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009, e considerando 8 di quest'ultimo regolamento. V., per un'illustrazione della cooperazione nell'ambito della lotta alla frode, Emeriau, A., op. cit., pag. 149, e Morsa, M., op. cit., pag. 361, punto 24.

<sup>60</sup> V. paragrafi 29 e da 34 a 36 delle presenti conclusioni.

<sup>61</sup> V., in tal senso, sentenza Alpenrind e a. (punto 61).

<sup>62</sup> V. guida pratica, pagg. 36, in fine, e 37.

## V. Conclusione

61. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) nei seguenti termini:

Gli articoli 5, 6 e 16, da un lato, e gli articoli 2 e 20, dall'altro, 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, come modificato dal regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012,

devono essere interpretati nel senso che:

- un'istituzione che abbia accertato, a seguito di verifiche compiute di propria iniziativa, di aver emesso erroneamente un certificato A1 può revocarlo senza ricorrere preliminarmente a una procedura di dialogo e di conciliazione con le istituzioni competenti degli Stati membri interessati al fine di determinare la legislazione applicabile.
- Tuttavia, detta istituzione è tenuta a informare, senza indugio, della sua decisione di revoca le istituzioni competenti degli Stati membri interessati.