

Downloaded via the EU tax law app / web

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

11 luglio 2018 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Previdenza sociale – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articoli 11 e 12 nonché articolo 76, paragrafo 6 – Regolamento (CE) n. 987/2009 – Articolo 5 – Distaccamento di lavoratori – Iscrizione ad un regime previdenziale – Lotta contro le frodi – Certificato A1 – Diniego di riconoscimento da parte dello Stato membro dell'esercizio dell'attività professionale in caso di frodi o di abuso»

Nella causa C-356/15,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 13 luglio 2015,

Commissione europea, rappresentata da D. Martin, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

Irlanda, rappresentata da E. Creedon, M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da C. Toland, BL,

interveniente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato da L. Van den Broeck e M. Jacobs, in qualità di agenti, assistiti da P. Paepe, avocat,

convenuto,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J. L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (relatore) e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di accertare che, adottando gli articoli 23 e 24 della loi-programme (legge programmatica), del 27 dicembre 2012 (*Moniteur belge* del 31 dicembre 2012, pag. 88860; in prosieguo: la «legge programmatica»), il Regno del Belgio è venuto meglio agli obblighi ad esso incombenti in forza degli articoli 11 e 12 nonché dell'articolo 76, paragrafo 6, 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. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012 (GU 2012, L 149, pag. 4) (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 883/2004 (GU 2009, L 284, pag. 1), e della decisione A1 della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, 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 n. 883/2004 (GU 2010, C 106, pag. 1; in prosieguo: la «decisione A1»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 883/2004

2 I considerando 5, 8, 15 e 17 del regolamento n. 883/2004 enunciano quanto segue:

«(5) È necessario, nell'ambito di un tale coordinamento, garantire all'interno della Comunità 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 della Comunità 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».

3 L'articolo 11 del richiamato regolamento, intitolato «Norme generali», ai paragrafi 1 e 3 così dispone:

«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;

(...)».

4 L'articolo 12 del medesimo regolamento, intitolato «Norme particolari», al suo paragrafo 1 così prevede:

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

5 L'articolo 76 del regolamento n. 883/2004, rubricato «Cooperazione», al paragrafo 6 dispone quanto segue:

«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».

Regolamento n. 987/2009

6 Il considerando 2 del regolamento n. 987/2009 così recita:

«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 (CE) n. 883/2004 di esercitare i loro diritti nei tempi più brevi e nelle migliori condizioni possibili».

7 L'articolo 5 del richiamato regolamento, rubricato «Valore giuridico dei documenti e delle certificazioni rilasciati in un altro Stato membro», così prevede:

«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 una conciliazione dei punti di vista entro i sei mesi successivi alla data in cui la questione le è stata sottoposta».

8 L'articolo 6 del regolamento n. 987/2009, rubricato «Applicazione provvisoria di una legislazione e concessione provvisoria di prestazioni», al paragrafo 1 così prevede:

«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, 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;

(...)».

9 La decisione A1 stabilisce una procedura di dialogo e di conciliazione in caso di dubbio riguardo alla validità di un documento o alla correttezza di un certificato o se emerge una divergenza di punti di vista tra Stati membri sulla determinazione della legislazione applicabile o dell'istituzione che dovrebbe concedere la prestazione.

Diritto belga

10 La legge programmatica, al capo 1, titolo 3, rubricato «Frode previdenziale e applicazione corretta della legge», contiene disposizioni riguardanti la lotta al distacco di lavoratori in frode alla legge. La seconda sezione di tale capo, intitolata «Abuso del diritto», contiene gli articoli da 22 a 25 della legge programmatica.

11 L'articolo 22 della stessa prevede quanto segue:

«Ai fini dell'applicazione del presente capo s'intende per:

1° "I regolamenti europei di coordinamento":

a) il titolo II del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità [(GU 1971, L 149, pag. 2)];

b) il titolo III del regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 marzo 1972, che stabilisce le modalità di applicazione del [regolamento n. 1408/71 (GU 1972, L 74, pag. 1)];

c) il regolamento (CE) n. 859/2003 del Consiglio del 14 maggio 2003 che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità [(GU 2003, L 124, pag. 1)];

d) il titolo II del regolamento [n. 883/2004];

e) il titolo II del regolamento [n. 987/2009];

f) il regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità [(GU 2010, L 344, pag. 1)];

2° “Guida pratica”: guida pratica per la determinazione della legislazione applicabile ai lavoratori nel territorio dell’Unione europea, dello Spazio economico europeo e della Svizzera elaborata dalla commissione amministrativa;

3° “commissione amministrativa”: la commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;

(...)».

12 L’articolo 23 della legge programmatica così dispone:

«Si configura un abuso relativo alle norme dirette a determinare la legislazione applicabile nei regolamenti europei di coordinamento quando si applicano nei confronti di un lavoratore subordinato o autonomo disposizioni dei regolamenti di coordinamento a una situazione in cui le condizioni fissate nei regolamenti e precisate nella Guida pratica o nelle decisioni della commissione amministrativa non sono rispettate, al fine di sottrarsi alla legislazione previdenziale belga che avrebbe dovuto essere applicata a tale situazione se le disposizioni regolamentari e amministrative summenzionate fossero state debitamente rispettate».

13 L’articolo 24 della legge programmatica così recita:

«§ 1. Quando il giudice nazionale, un ente pubblico previdenziale o un ispettore sociale accerta un abuso previsto dal presente capo, il lavoratore subordinato o autonomo interessato sarà assoggettato alla legislazione previdenziale belga se tale legislazione avrebbe dovuto essere applicata conformemente alle disposizioni regolamentari e amministrative di cui all’articolo 22.

§ 2. La legislazione previdenziale belga si applica a partire dal primo giorno in cui le condizioni per la sua applicazione sono soddisfatte, tenendo conto dei termini di prescrizione previsti all’articolo 42, primo comma, seconda frase, della legge del 27 giugno 1969 recante revisione del decreto legge del 28 dicembre 1944 in materia di previdenza sociale dei lavoratori, e all’articolo 16 del regio decreto n. 38 del 27 luglio 1967 recante organizzazione del regime previdenziale dei lavoratori autonomi».

14 L’articolo 25 della legge programmatica così dispone:

«Spetta all’ente o all’ispettore che deduce l’abuso di cui all’articolo 23 fornire la prova di detto abuso».

Procedimento precontenzioso

15 Il 21 novembre 2013 la Commissione ha inviato al Regno del Belgio una lettera di diffida riguardante l’incompatibilità degli articoli 23 e 24 della legge programmatica con gli articoli 11, 12 e 76, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, l’articolo 5 del regolamento n. 987/2009 nonché la decisione A1.

16 In tale lettera la Commissione ha criticato il Regno del Belgio per avere adottato detti articoli

23 e 24, che consentono alle autorità nazionali competenti di imporre unilateralmente, senza seguire la procedura di dialogo e di conciliazione prevista da tali regolamenti, il collegamento alla legislazione nazionale in materia di previdenza sociale di un lavoratore distaccato già assoggettato alla previdenza sociale nello Stato membro nel quale il suo datore di lavoro esercita normalmente le proprie attività, a motivo del fatto che il rilascio da parte dell'ente previdenziale di quest'ultimo Stato membro di un documento che attesta l'assoggettamento alla previdenza sociale di quest'ultimo (in prosieguo: un «certificato A1»), in forza dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, costituisce un abuso di diritto.

17 Con lettera del 20 gennaio 2014 il Regno del Belgio ha risposto alla lettera di diffida del 21 novembre 2013 invocando in particolare il brocardo *fraus omnia corrumpit* e il divieto di abuso del diritto in quanto principi generali del diritto che consentirebbero agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali in deroga al diritto derivato dell'Unione.

18 Inoltre, il governo belga ha sostenuto che i regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 consentono agli Stati membri di adottare misure unilaterali, come quelle previste dagli articoli 23 e 24 della legge programmatica, qualora tali Stati ritengano che l'applicazione di tali regolamenti dia luogo a frodi e abusi del diritto.

19 Il 25 settembre 2014 la Commissione ha trasmesso un parere motivato al Regno del Belgio, che ha risposto con lettera del 24 novembre 2014, con la quale la Commissione è stata informata in particolare della sospensione temporanea dell'applicazione delle misure previste dagli articoli 23 e 24 della legge programmatica a causa del procedimento per inadempimento in corso.

20 Non ritenendosi soddisfatta di tale risposta, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

21 Con decisione del presidente della Corte del 10 novembre 2015, l'Irlanda è stata autorizzata a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità del ricorso

Sulla ricevibilità del ricorso nel suo complesso

– Argomenti delle parti

22 In via principale, il Regno del Belgio eccepisce l'irricevibilità del ricorso nel suo complesso, per il motivo che la Commissione non fornisce prove dell'esistenza dell'asserito inadempimento, in particolare dell'impossibilità di interpretare e applicare le disposizioni controverse della legge programmatica in conformità alle disposizioni del diritto dell'Unione, quando invece, nella sua risposta al parere motivato, esso aveva indicato tale possibilità.

23 Inoltre, secondo il Regno del Belgio, l'affermazione della Commissione secondo la quale l'articolo 24 della legge programmatica sarebbe espressamente in contrasto con gli articoli 11, 12 e 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 e con l'articolo 5 del regolamento n. 987/2009 non sarebbe dimostrata.

24 La Commissione conclude per il rigetto dell'eccezione di irricevibilità.

– Giudizio della Corte

25 Vero è che, secondo costante giurisprudenza, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Essa è infatti tenuta a fornire alla Corte tutti gli elementi

necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su una presunzione qualunque (sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Francia, C?237/12, EU:C:2014:2152, punto 32).

26 Tuttavia, la questione se la Commissione abbia dimostrato la sussistenza dell'inadempimento non rientra nell'esame della ricevibilità del ricorso, bensì del merito (sentenza del 4 giugno 2015, Commissione/Polonia, C?678/13, non pubblicata, EU:C:2015:358, punto 18 e giurisprudenza citata).

27 L'eccezione di irricevibilità del ricorso nel suo complesso, sollevata dal Regno del Belgio, è quindi infondata e dev'essere respinta.

Sulla ricevibilità delle censure vertenti sulla violazione dell'articolo 11 del regolamento n. 883/2004, dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009 e della decisione A1

– *Argomenti delle parti*

28 In subordine il Regno del Belgio sostiene in primo luogo che la censura vertente sulla violazione dell'articolo 11 del regolamento n. 883/2004 difetta di precisione in quanto l'atto di ricorso non consente di stabilire chiaramente se la censura riguardi il predetto articolo 11 nella sua interezza o esclusivamente il suo paragrafo 1. In ogni caso, la Commissione non presenterebbe nessun argomento specifico, preciso e coerente incentrato su tale paragrafo 1.

29 In secondo luogo, il Regno del Belgio afferma che gli argomenti esposti nel ricorso a sostegno della censura vertente sulla violazione dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009 fanno unicamente riferimento al paragrafo 1 di tale articolo. La Commissione avrebbe dedotto tardivamente, nella replica, la violazione dell'articolo 5, paragrafi da 2 a 4, del regolamento n. 987/2009 dalla violazione dell'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004.

30 In terzo luogo, per quanto attiene alla censura vertente sulla violazione della decisione A1, il Regno del Belgio sostiene che nel ricorso la Commissione si limita a menzionare tale decisione senza esporre i motivi di tale violazione.

31 La Commissione conclude per il rigetto dell'eccezione di irricevibilità.

– *Giudizio della Corte*

32 Si deve constatare che dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte e dalla giurisprudenza costante relativa a tale disposizione risulta che ogni atto introduttivo del ricorso deve indicare in modo sufficientemente chiaro e preciso l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo sindacato. Ne deriva che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali tale ricorso si basa devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco allo scopo di evitare che la Corte statuisca ultra petita ovvero ometta di pronunciarsi su una censura (v., in tal senso, sentenza del 2 giugno 2016, Commissione/Paesi Bassi, C?233/14, EU:C:2016:396, punti 32 e 34 e giurisprudenza citata).

33 La Corte ha altresì dichiarato, in relazione a un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE, che esso deve esporre le censure in modo coerente e preciso, così da consentire allo Stato membro e alla Corte di comprendere esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata, presupposto necessario affinché il suddetto Stato possa far valere utilmente i suoi motivi di difesa e affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto

(sentenza del 2 giugno 2016, Commissione/Paesi Bassi, C-233/14, EU:C:2016:396, punto 33 e giurisprudenza citata).

34 In particolare, il ricorso della Commissione deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata delle ragioni che l'hanno condotta al convincimento che lo Stato membro interessato è venuto meno a uno degli obblighi impostigli dai Trattati (sentenza del 2 giugno 2016, Commissione/Paesi Bassi, C-233/14, EU:C:2016:396, punto 35 e giurisprudenza citata).

35 Nel caso di specie, il ricorso della Commissione soddisfa i requisiti della giurisprudenza richiamata ai punti precedenti.

36 Per quanto riguarda, in primo luogo, la ricevibilità della censura vertente sulla violazione dell'articolo 11 del regolamento n. 883/2004, deriva senza ambiguità sia dalle conclusioni contenute nell'atto di ricorso sia dalle censure ivi esposte che il ricorso della Commissione ha per oggetto l'incompatibilità degli articoli 23 e 24 della legge programmatica con diverse disposizioni del diritto dell'Unione relative al distaccamento dei lavoratori. La situazione dei lavoratori dipendenti distaccati forma oggetto dell'articolo 12, paragrafo 1, di tale regolamento, il quale dà attuazione, per tale categoria di lavoratori dipendenti, al principio cui si ispira detto regolamento, secondo il quale le persone rientranti nel campo di applicazione di tale medesimo regolamento sono soggette alla legislazione di un singolo Stato membro. Tale principio è sancito all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004. I paragrafi da 2 a 5 di tale articolo non riguardano la situazione dei lavoratori distaccati.

37 Se è vero che nell'ambito del suo ricorso la Commissione ha fatto genericamente riferimento all'articolo 11 del suddetto regolamento, si deve constatare che tale ricorso contiene un'esposizione chiara degli elementi di fatto e di diritto sui quali esso si basa. Tanto dal procedimento precontenzioso, in particolare dal parere motivato inviato dalla Commissione al Regno del Belgio, quanto dall'esposizione del contesto giuridico e dei motivi del ricorso risulta che l'inadempimento dedotto da tale istituzione, in quanto relativo a tale articolo, riguarda unicamente il paragrafo 1 dello stesso.

38 Peraltro, dalle memorie depositate dal Regno del Belgio risulta che quest'ultimo ha risposto alla censura vertente sull'inosservanza dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004. Pertanto è manifesto che il Regno del Belgio non poteva ragionevolmente incorrere in errore sul fatto che le censure della Commissione riguardassero il paragrafo 1 di detto articolo, e che esso ha potuto rispondere utilmente a tali censure.

39 Per quanto concerne, in secondo luogo, la ricevibilità della censura vertente sulla violazione dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009, occorre ricordare che l'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 impone agli Stati membri un obbligo generale di cooperazione in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione di quest'ultimo regolamento, anche sottoponendo la questione alla commissione amministrativa.

40 L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 indica che i documenti rilasciati dall'istituzione di uno Stato membro che attestano la situazione di una persona ai fini dell'applicazione dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, nonché le certificazioni su cui si è basato il rilascio dei documenti, sono accettati dalle istituzioni degli altri Stati membri. I paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009 descrivono la procedura di dialogo e di conciliazione tra le istituzioni interessate che dev'essere rispettata dallo Stato membro che nutre dubbi sulla validità di tali documenti o sull'esattezza dei fatti sui quali si fondano le indicazioni che vi figurano. Queste ultime disposizioni precisano così il tenore dell'obbligo generale di cooperazione tra le istituzioni competenti degli Stati membri, previsto all'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004.

41 A tale proposito occorre constatare che al punto 10 dell'atto di ricorso la Commissione ha rammentato il contenuto dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 e quello dell'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004. Inoltre, risulta senza ambiguità dall'esposizione del contesto normativo e dei motivi del ricorso che al Regno del Belgio si addebita l'inosservanza dell'obbligo di rispettare i principi sanciti dall'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004, come precisati all'articolo 5 del regolamento n. 987/2009. Da ultimo, sia dai documenti scambiati durante il procedimento precontenzioso, in particolare il parere motivato inviato dalla Commissione al Regno del Belgio, sia dall'atto di ricorso della Commissione, risulta che tale istituzione deduce una violazione, da parte di tale Stato membro, dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009 nella sua interezza.

42 Pertanto, da un lato, è chiaro che il Regno del Belgio, che non poteva ragionevolmente incorrere in errore sull'oggetto delle censure della Commissione in quanto relative all'articolo 5 del predetto regolamento nella sua interezza, era in grado di rispondervi utilmente, e, dall'altro, che l'argomento vertente sul collegamento tra tale disposizione e l'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 non è stato dedotto tardivamente.

43 Per quanto concerne, in terzo luogo, la ricevibilità della censura vertente sulla violazione della decisione A1, si deve constatare che, al punto 11 dell'atto di ricorso, la Commissione, citando la giurisprudenza della Corte relativa al certificato A1, ne descrive l'obiettivo e la portata. Da un esame di tutti gli argomenti presentati in tale ricorso, in particolare dai punti da 10 a 12 dello stesso, emerge inoltre che la Commissione ha esposto i motivi per i quali essa addebita a tale Stato membro di avere violato le procedure previste dalla decisione A1.

44 Da quanto precede risulta che l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno del Belgio contro le censure vertenti sulla violazione dell'articolo 11 del regolamento n. 883/2004, dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009 e della decisione A1 è infondata e dev'essere respinta.

45 Pertanto, il ricorso è ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

46 Nell'atto di ricorso la Commissione ricorda, in via preliminare, che l'articolo 11 del regolamento n. 883/2004 stabilisce un principio di base, secondo il quale le persone a cui tale regolamento è applicabile sono in linea di principio soggette alla legislazione di un singolo Stato membro. Per quanto concerne i lavoratori distaccati, la Commissione sottolinea che essi, secondo la norma contenuta nell'articolo 12 del regolamento n. 883/2004, restano soggetti alla legislazione dello Stato membro nel quale esercitano normalmente la propria attività, il quale fornisce a detti lavoratori un certificato A1 volto ad attestare il loro status di iscritti al regime previdenziale di tale

Stato membro.

47 A tale proposito la Commissione osserva che l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 prevede che i documenti rilasciati dall'autorità competente di uno Stato membro 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.

48 Essa aggiunge che, in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione del regolamento n. 883/2004 tali da mettere in causa i diritti delle persone cui esso è applicabile, l'articolo 76 di tale regolamento prevede che l'istituzione competente dello Stato membro del distacco contatti quella dello Stato membro di provenienza e, in mancanza di soluzioni entro un termine ragionevole, possa sottoporre la questione alla commissione amministrativa.

49 Inoltre, nella sentenza del 26 gennaio 2006, *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69, punti 24 e 25), la Corte di giustizia avrebbe confermato che il certificato A1, in quanto crea una presunzione di regolarità dell'iscrizione dei lavoratori distaccati al regime previdenziale dello Stato membro in cui ha sede l'impresa che ha effettuato il distacco di tali lavoratori, è vincolante per l'istituzione competente dello Stato membro in cui gli stessi lavoratori sono distaccati e implica necessariamente che il regime di quest'ultimo Stato membro non possa applicarsi.

50 Secondo la Commissione, da tale giurisprudenza risulta che l'adozione degli articoli 23 e 24 della legge programmatica è contraria agli articoli 11, 12 e 76 del regolamento n. 883/2004 e all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 come interpretati dalla Corte.

51 Per quanto riguarda l'argomento del Regno del Belgio, esposto nel corso del procedimento precontenzioso, secondo il quale tale Stato membro sarebbe obbligato ad adottare dette disposizioni nazionali per via dei requisiti derivanti dal brocardo *fraus omnia corrumpit* e dal principio generale del divieto di abuso del diritto, la Commissione sostiene che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, nel caso in cui si sospetti un comportamento abusivo o fraudolento, gli Stati membri sono soggetti a vincoli significativi. Quindi, per negare a cittadini dell'Unione il beneficio delle disposizioni del diritto dell'Unione, i giudici di uno Stato membro dovrebbero non soltanto tenere conto dei comportamenti abusivi o fraudolenti caso per caso, ma anche fondarsi su elementi oggettivi e valutare tali comportamenti tenendo conto degli obiettivi perseguiti dalle disposizioni del diritto dell'Unione di cui trattasi.

52 Orbene, la Commissione sostiene che le disposizioni menzionate supra al punto 50 disciplinano in modo preciso e dettagliato le modalità di cooperazione in caso di sospetto di frodi o di abuso, cosicché non è necessario derogare a norme del diritto dell'Unione in forza del principio *fraus omnia corrumpit*.

53 Peraltro, secondo tale istituzione, il principio generale della certezza del diritto impone che fintantoché non sia ritirato o dichiarato invalido dalle autorità dello Stato membro che lo hanno rilasciato, il certificato A1 vincola gli enti previdenziali e i giudici dello Stato membro nel quale sono distaccati i lavoratori interessati, in quanto esso certifica l'iscrizione di tali lavoratori al regime previdenziale dello Stato membro in cui ha sede la loro impresa. L'adozione unilaterale degli articoli 23 e 24 della legge programmatica violerebbe tale principio nonché il principio di leale cooperazione tra gli Stati membri, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

54 Per gli stessi motivi, la Commissione respinge l'argomento avanzato dal Regno del Belgio secondo il quale il solo fatto che i regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 abbiano istituito procedure di dialogo e di conciliazione specifiche in caso di sospetto di frodi o di abuso non può privare gli Stati membri della possibilità di combattere tali frodi o tali abusi con altri mezzi.

55 L'Irlanda, intervenuta a sostegno della Commissione, sottolinea in particolare che detti regolamenti stabiliscono un sistema di designazione della legislazione applicabile, rispettoso del principio della certezza del diritto, che si basa sulla regola dell'unicità della legislazione applicabile e sul riconoscimento del certificato A1. Sarebbe peraltro previsto un sistema di risoluzione dei conflitti.

56 Per quanto attiene al principio *fraus omnia corrumpit*, l'Irlanda sostiene che, pena la violazione del principio della certezza del diritto, un tale principio generale del diritto dell'Unione non consente di disapplicare disposizioni espresse e prive di ambiguità senza che la loro validità sia rimessa in discussione.

57 Il Regno del Belgio precisa nella sua memoria di risposta, in via preliminare, che la nozione di abuso relativo alle norme dirette a determinare la legislazione applicabile nei regolamenti europei di coordinamento, definita all'articolo 23 della legge programmatica, comprende un elemento materiale e un elemento intenzionale.

58 Sarebbero in particolare qualificati come «frodi», a titolo di esempio, falsi certificati A1, distaccamenti di residenti belgi al termine del loro periodo di assoggettamento alla previdenza sociale belga, distaccamenti ininterrotti la cui durata ecceda il termine massimo di 24 mesi o ancora l'assenza totale di rapporto diretto tra il lavoratore distaccato e il suo datore di lavoro nonché le situazioni descritte nella Guida pratica di cui all'articolo 22 della legge programmatica.

59 Per tali situazioni dovrebbe essere dimostrato, in forza dell'articolo 23 della legge programmatica, la volontà consistente nel « sottrarsi alla legislazione previdenziale belga che avrebbe dovuto essere applicata a tale situazione se le disposizioni regolamentari e amministrative (...) fossero state debitamente rispettate ». Per contro, non rientrerebbero in tale articolo i casi di ottimizzazione sociale né i casi in cui i certificati A1 contengano soltanto semplici errori materiali.

60 Il Regno del Belgio precisa inoltre che la prova di un abuso ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della legge programmatica può essere fornita soltanto dopo un esame caso per caso degli elementi oggettivi.

61 Il Regno del Belgio sostiene quindi che gli articoli 23 e 24 della legge programmatica si applicano soltanto nelle rare ipotesi in cui le autorità o i giudici belgi competenti abbiano accertato un caso di frode che ha portato al rilascio di un certificato A1 senza che le disposizioni dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 siano state rispettate, con l'intento di evitare un assoggettamento alla legislazione nazionale applicabile in forza di tali disposizioni, ossia la legislazione belga. Pertanto, l'affermazione della Commissione secondo la quale le disposizioni criticate mirano ad annullare un certificato A1 sarebbe inesatta.

62 Il Regno del Belgio sostiene altresì che, poiché il dialogo tra gli Stati membri in ordine al ritiro dei certificati A1 non funziona in maniera soddisfacente tenuto conto del quadro molto elementare e frammentario esistente, è necessario disporre di strumenti efficaci per combattere le frodi.

63 Rammentando poi l'importanza del principio sancito all'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), del regolamento n. 883/2004 – secondo il quale la legislazione applicabile è quella dello Stato dell'occupazione – e l'eccezione a tale principio prevista per i lavoratori distaccati, il Regno del Belgio sostiene che il lavoratore che si avvale in maniera fraudolenta di tale eccezione è trattato più favorevolmente delle altre persone occupate nel territorio dello Stato membro dell'occupazione.

64 Il Regno del Belgio afferma inoltre che l'applicazione del sistema del conflitto di leggi istituito dal regolamento n. 1408/71 e ripreso dal regolamento n. 883/2004 dipende soltanto dalla situazione oggettiva nella quale si trova il lavoratore interessato. Orbene, l'applicazione fraudolenta dell'articolo 12 del regolamento n. 883/2004 condurrebbe a conferire agli iscritti al regime previdenziale un diritto di opzione in violazione del carattere imperativo delle norme di conflitto.

65 Per quanto riguarda il principio generale *fraus omnia corrumpit*, fondandosi sulla giurisprudenza della Corte e sulla dottrina, il Regno del Belgio sostiene che uno Stato membro non potrebbe adottare misure di esecuzione dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 che violino tale principio generale del diritto dell'Unione. Di fronte a casi di frode, le autorità e i giudici nazionali dovrebbero quindi essere autorizzati a prendere misure correttive immediate.

66 Per quanto concerne, più specificamente, la censura vertente sulla violazione della decisione A1, richiamando la sentenza dell'8 luglio 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303) il Regno del Belgio sostiene che tale decisione non costituisce un atto avente carattere normativo e che, di conseguenza, la sua inosservanza non può formare oggetto di un ricorso per inadempimento.

67 Per quanto attiene alla censura vertente sulla violazione degli articoli 11 e 12 del regolamento n. 883/2004, il Regno del Belgio sostiene che, nel contesto di un'applicazione corretta dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, le autorità e i giudici belgi sono autorizzati a rifiutare il «beneficio del vantaggio offerto» dall'articolo 12 del regolamento n. 883/2004 qualora tale beneficio sia invocato in maniera fraudolenta. A tale proposito il Regno del Belgio contesta l'argomento presentato dalla Commissione secondo il quale l'esistenza di procedure di dialogo e di conciliazione e la forza vincolante dei certificati A1 osterebbe all'applicazione del principio *fraus omnia corrumpit*.

68 Per quanto riguarda un'eventuale violazione del principio secondo il quale i beneficiari del regolamento n. 883/2004 sono soggetti alla legislazione di un singolo Stato membro, il Regno del Belgio sostiene che è possibile che, in caso di frodi, l'istituzione asseritamente competente non abbia mai emesso detto certificato A1, che il lavoratore non sia soggetto alla legislazione di tale Stato e che egli non benefici, in realtà, di nessuna protezione in materia di previdenza sociale. In tale ipotesi non sussisterebbe una violazione qualificata di tale principio. Inoltre, costruzioni fraudolente condurrebbero a situazioni di concorrenza sleale e di dumping sociale. Pertanto, l'applicazione degli articoli 23 e 24 della legge programmatica garantirebbe il «diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali», ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

69 Anche nel caso in cui la persona interessata fosse già soggetta alla previdenza sociale dello Stato membro dell'istituzione emittente, l'assoggettamento alla previdenza sociale belga non condurrebbe a un doppio assoggettamento, dato che l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 987/2009 prevede espressamente che, in caso di disaccordo tra due Stati membri in ordine alla determinazione della legislazione applicabile, la persona interessata è soggetta in via provvisoria alla legislazione di uno di tali Stati membri. In tal caso si applicherebbe in via prioritaria la legislazione dello Stato membro in cui la persona esercita effettivamente un'attività economica, a condizione che essa la eserciti in un unico Stato membro.

70 Per quanto riguarda la censura vertente sulla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009, il Regno del Belgio osserva che, dato che l'applicazione del sistema del conflitto di leggi istituita dal regolamento n. 883/2004 dipende dalla situazione oggettiva nella quale si trova il lavoratore interessato, nel caso in cui le autorità e i giudici belgi competenti

accertino che un certificato A1 è falso o che comportamenti fraudolenti hanno condotto all'emissione di un siffatto documento, la presunzione di regolarità dell'iscrizione al regime previdenziale dei lavoratori distaccati deve considerarsi superata.

71 Inoltre, secondo il Regno del Belgio, la Corte non si è ancora espressa sulla questione se tali documenti vincolino in maniera assoluta gli enti previdenziali e i giudici dello Stato membro nel quale sono distaccati i lavoratori, anche se tali documenti sono falsi o sono stati ottenuti in maniera fraudolenta. Esso è quindi del parere che, qualora sia stato dimostrato che i certificati A1 sono stati ottenuti in maniera fraudolenta o che si tratta di falsi, tali documenti non debbano beneficiare della presunzione di regolarità dell'iscrizione al regime previdenziale dei lavoratori distaccati né, di conseguenza, vincolare gli enti previdenziali e i giudici dello Stato membro nel quale sono distaccate le persone interessate.

72 Infine, per quanto riguarda la censura vertente sulla violazione delle procedure di dialogo e di conciliazione previste all'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 e all'articolo 5 del regolamento n. 987/2009, il Regno del Belgio contesta l'argomento esposto dalla Commissione secondo il quale l'impiego di tali procedure è l'unico strumento per far fronte a casi di frode, ad esclusione di altri strumenti, non essendo esclusa l'applicazione parallela delle procedure di dialogo e di conciliazione.

73 Nella replica la Commissione reitera le censure sollevate nel ricorso e ribadisce l'affermazione secondo la quale gli articoli 23 e 24 della legge programmatica permettono di annullare il certificato A1 in caso di frode, poiché l'applicazione di tali articoli comporta una modifica della legislazione applicabile.

74 Per quanto attiene al principio generale *fraus omnia corrumpit*, la Commissione afferma che nella sentenza del 10 febbraio 2000, FTS (C?202/97, EU:C:2000:75, punto 53) la Corte ha dichiarato espressamente che gli Stati membri non dispongono del potere di decidere unilateralmente che un documento rilasciato dallo Stato membro di provenienza del lavoratore distaccato è viziato da frode.

75 Per quanto concerne la censura vertente sulla violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, e dell'articolo 12 del regolamento n. 883/2004, la Commissione sostiene che l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 987/2009, contrariamente a quanto afferma il Regno del Belgio, si applica nelle ipotesi in cui non è stata ancora determinata nessuna legislazione applicabile. L'obiettivo di tale disposizione sarebbe quello di garantire una copertura transitoria per le persone interessate e non di imporre una seconda copertura obbligatoria in violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, e dell'articolo 12 del regolamento n. 883/2004.

76 Per quanto riguarda la censura vertente sulla violazione dell'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 e dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009, la Commissione precisa che il suo ricorso non è diretto a impedire al Regno del Belgio di lottare contro gli abusi o le condotte fraudolente, ma a garantire che le procedure istituite dai regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 siano rispettate. Orbene, arrogandosi il diritto di adottare unilateralmente, mediante gli articoli 23 e 24 della legge programmatica, decisioni di assoggettamento alla legislazione belga dei lavoratori distaccati a motivo del fatto che i propri ispettori ed enti previdenziali hanno «attestato» o «dimostrato» un caso di frode, il Regno del Belgio avrebbe violato tali regolamenti, e con essi il principio di leale collaborazione, il quale, in quanto principio generale, resta applicabile anche in caso di sospetto di frode o di abuso.

77 Infine, per quanto concerne la decisione A1, la Commissione ricorda che essa specifica le modalità della procedura di dialogo e di conciliazione istituita dall'articolo 76 del regolamento n. 883/2004 e dall'articolo 5 del regolamento n. 987/2009. L'articolo 23 della legge programmatica

rammenterebbe peraltro il necessario rispetto di detta procedura. Tuttavia, secondo la Commissione, il diritto unilaterale che tale disposizione, in combinato disposto con l'articolo 24 di tale medesima legge, conferisce alle istituzioni belghe, consente precisamente al Regno del Belgio di non rispettare le modalità della procedura medesima, come specificate nella decisione A1.

78 Nella sua controreplica, il Regno del Belgio contesta in particolare l'interpretazione data dalla Commissione all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009. Secondo tale Stato membro, dal testo di tale disposizione non risulta che essa possa essere applicata soltanto nei casi in cui nessuna legislazione applicabile sia stata ancora determinata. Tale disposizione sarebbe applicabile in caso di disaccordo, tra le istituzioni o autorità di due o più Stati membri, in merito alla determinazione della legislazione applicabile. Orbene, quando le autorità o i giudici competenti intendono applicare gli articoli 23 e 24 della legge programmatica, ossia nei rari casi in cui la frode sia dimostrata, sussisterebbe, per ipotesi, un disaccordo in ordine alla legislazione applicabile.

Giudizio della Corte

79 Per quanto riguarda le censure vertenti sulla violazione degli articoli 11, 12 e 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 nonché dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009, si deve osservare in via preliminare che le disposizioni del regolamento n. 883/2004 che determinano la legislazione applicabile tendono in particolare ad assoggettare le persone interessate al regime previdenziale di un singolo Stato membro, in modo da evitare il sovrapporsi di legislazioni nazionali applicabili e le complicazioni che possono risultarne. Tale principio trova la sua espressione segnatamente all'articolo 11, paragrafo 1, di tale regolamento (v., per analogia, sentenze del 12 giugno 2012, Hudzinski e Wawrzyniak, C?611/10 e C?612/10, EU:C:2012:339, punto 41, e del 12 febbraio 2015, Bouman, C?114/13, EU:C:2015:81, punto 33).

80 L'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 prevede che la legislazione applicabile al lavoratore distaccato, nelle condizioni enunciate da tale disposizione, sia quella dello Stato membro nel quale il datore di lavoro di tale lavoratore esercita abitualmente le sue attività e non quella dello Stato membro nel quale tale persona è distaccata.

81 Le autorità competenti dello Stato membro nel quale il datore di lavoro esercita abitualmente le sue attività forniscono al lavoratore distaccato il certificato A1 il quale è volto ad attestare che tale lavoratore è iscritto al regime previdenziale di tale Stato membro.

82 Per quanto concerne il valore giuridico dei documenti rilasciati dall'istituzione di uno Stato membro che attestano la situazione di una persona ai fini dell'applicazione dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, nonché le certificazioni su cui si è basato il rilascio dei documenti, l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 indica che detti 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.

83 In forza dell'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004, in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione di tale 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 dello Stato membro interessato. In assenza di una soluzione entro un termine ragionevole, le autorità interessate possono adire la commissione amministrativa.

84 Si deve rilevare che l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 riprende in sostanza il contenuto dell'articolo 14, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1408/71. Orbene,

dato che il regolamento n. 883/2004 mantiene la regola dell'assoggettamento del lavoratore distaccato alla legislazione dello Stato nel quale il suo datore di lavoro esercita abitualmente le sue attività e che gli obiettivi perseguiti dal predetto regolamento sono identici, occorre fare riferimento, per analogia, alla giurisprudenza della Corte relativa al regolamento n. 1408/71.

85 Secondo tale giurisprudenza l'istituzione competente dello Stato membro nel quale il datore di lavoro esercita abitualmente la sua attività dichiara nel certificato A1 che il proprio regime previdenziale resterà applicabile ai lavoratori distaccati durante il periodo di distacco. Pertanto, per via del principio secondo il quale i lavoratori devono essere iscritti a un unico regime previdenziale, il certificato A1 implica necessariamente che il regime previdenziale dello Stato membro nel quale il lavoratore è distaccato non possa applicarsi (v., in tal senso, sentenze del 10 febbraio 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punto 49, e del 26 gennaio 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punto 21).

86 Il principio di leale cooperazione previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE e gli obiettivi perseguiti dall'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 e dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 non verrebbero rispettati qualora lo Stato membro nel quale sono distaccati i lavoratori adottasse una legislazione che autorizza le proprie istituzioni a ritenere unilateralmente di non essere vincolate dalle indicazioni contenute nel suddetto certificato e ad assoggettare tali lavoratori al proprio regime previdenziale (v., in tal senso, sentenze del 10 febbraio 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punto 52; del 26 gennaio 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punto 23, e del 6 febbraio 2018, Altun e a., C-359/16, EU:C:2018:63, punto 38).

87 Ne consegue che il certificato A1, in quanto crea una presunzione di regolarità dell'iscrizione dei lavoratori distaccati al regime previdenziale dello Stato membro in cui ha sede l'impresa che ha effettuato il distacco di tali lavoratori, è vincolante, in linea di principio, per l'istituzione dello Stato membro in cui tali lavoratori sono distaccati (v., in tal senso, sentenze del 10 febbraio 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, punto 53; del 26 gennaio 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punto 24, e del 27 aprile 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 41).

88 La soluzione contraria potrebbe pregiudicare il principio dell'iscrizione dei lavoratori subordinati ad un unico regime previdenziale, come pure la prevedibilità del regime applicabile e, quindi, la certezza del diritto. Invero, in ipotesi in cui il regime applicabile fosse di difficile determinazione, ciascuna delle istituzioni competenti dei due Stati membri interessati sarebbe portata a ritenere il proprio regime previdenziale applicabile ai lavoratori interessati, a detrimento di questi ultimi (sentenze del 26 gennaio 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, punto 25, e del 27 aprile 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 42).

89 Tuttavia, il principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE impone all'istituzione competente dello Stato membro che ha rilasciato il certificato A1 di procedere a una corretta valutazione dei fatti pertinenti per l'applicazione delle norme relative alla determinazione della legislazione applicabile in materia previdenziale e, pertanto, di garantire l'esattezza delle indicazioni figuranti in tale certificato (sentenze del 27 aprile 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, punto 39, e del 6 febbraio 2018, Altun e a., C-359/16, EU:C:2018:63, punto 37).

90 Inoltre, a detta istituzione incombe l'obbligo di riconsiderare la correttezza di tale rilascio e, eventualmente, di ritirare il certificato A1 qualora l'istituzione competente dello Stato membro nel quale i lavoratori sono distaccati manifesti riserve in ordine all'esattezza dei fatti che sono alla base di detto documento e, pertanto, delle indicazioni in esso figuranti, in particolare in quanto queste ultime non corrispondano ai requisiti di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v., in tal senso, sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C-359/16, EU:C:2018:63,

punto 43 e giurisprudenza citata).

91 Nell'eventualità in cui le istituzioni interessate non pervengano a un accordo, in particolare sulla valutazione dei fatti specifici di una situazione concreta, essi hanno facoltà di investire della questione la commissione amministrativa (v., in tal senso, sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punto 44 e giurisprudenza citata).

92 Ove quest'ultima non riesca a conciliare le diverse posizioni delle istituzioni competenti in merito alla legislazione applicabile al caso di specie, lo Stato membro nel quale i lavoratori di cui trattasi sono distaccati ha quanto meno facoltà, senza pregiudizio degli eventuali mezzi di ricorso giurisdizionali esistenti nello Stato membro a cui appartiene l'istituzione 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 detti lavoratori e, di conseguenza, l'esattezza delle indicazioni figuranti nel certificato A1 (v., in tal senso, sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punto 45).

93 Pertanto, in caso di errore, anche manifesto, di valutazione delle condizioni di applicazione del regolamento n. 883/2004, e quand'anche risultasse che le condizioni di svolgimento dell'attività dei lavoratori interessati non rientrano manifestamente nella sfera di applicazione *ratione materiae* della disposizione sulla base della quale il certificato A 1 è stato rilasciato, la procedura da seguire per risolvere le eventuali controversie tra le istituzioni degli Stati membri interessati riguardanti la validità o l'esattezza di un certificato A 1 dev'essere rispettata (sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punto 46 e giurisprudenza citata).

94 Se si ammettesse che lo Stato membro nel quale il lavoratore è distaccato potesse adottare una legislazione che autorizza le proprie istituzioni a far dichiarare invalido unilateralmente un certificato A1 rivolgendosi a un giudice di tale medesimo Stato membro, il sistema basato sulla leale cooperazione tra le istituzioni competenti degli Stati membri rischierebbe di essere compromesso. Quindi, fintantoché non venga ritirato o dichiarato invalido, il certificato A1 è vincolante, in linea di principio, nell'ordinamento giuridico interno dello Stato membro in cui sono distaccati i lavoratori interessati e, pertanto, vincola le sue istituzioni (v., in tal senso, sentenza del 26 gennaio 2006, Herbosch Kiere, C?2/05, EU:C:2006:69, punti 30 e 31).

95 Di conseguenza, una legislazione come quella dettata dagli articoli 23 e 24 della legge programmatica, che autorizza le autorità competenti del Regno del Belgio ad assoggettare unilateralmente un lavoratore alla legislazione previdenziale belga osta al principio dell'iscrizione dei lavoratori subordinati a un unico regime previdenziale, sancito dall'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, nonché al principio della certezza del diritto, il quale esige, in particolare, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando possono comportare conseguenze svantaggiose per i privati e le imprese (v., in particolare, sentenza del 12 dicembre 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C?362/12, EU:C:2013:834, punto 44 e giurisprudenza citata).

96 Inoltre, una legislazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale non è nemmeno compatibile con le disposizioni dei regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 disciplinanti la procedura da seguire in caso di difficoltà di interpretazione e di applicazione di questi ultimi, in particolare qualora lo Stato membro nel quale un lavoratore è distaccato ritenga che le condizioni di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 non siano rispettate.

97 Tale constatazione non può essere rimessa in discussione dall'argomento avanzato dal Regno del Belgio secondo il quale le autorità nazionali di tale Stato membro sono autorizzate, in presenza di una frode accertata, a rifiutare di applicare l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.

98 In primo luogo occorre constatare che nessuna disposizione di tale regolamento né del regolamento n. 987/2009 autorizza gli Stati membri a prevedere unilateralmente, per legge, l'inapplicabilità dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 in caso di frode o di abuso, cosicché il principio di leale cooperazione espresso dall'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 e dall'articolo 5 del regolamento n. 987/2009 trova applicazione anche in tali ipotesi.

99 Certamente, in conformità alla giurisprudenza della Corte, i soggetti dell'ordinamento non possono avvalersi fraudolentemente o abusivamente delle norme dell'Unione, dato che il principio del divieto della frode e dell'abuso del diritto costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che i soggetti dell'ordinamento sono tenuti a rispettare. L'applicazione della normativa dell'Unione non può, infatti, essere estesa sino a comprendere le operazioni effettuate allo scopo di beneficiare fraudolentemente o abusivamente dei vantaggi previsti dal diritto dell'Unione (sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punti 48 e 49 e giurisprudenza citata).

100 Premesso ciò, la Corte ha dichiarato che, qualora nell'ambito del dialogo previsto all'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004, l'istituzione dello Stato membro nel quale alcuni lavoratori sono stati distaccati comunicati all'istituzione che ha emesso i certificati A 1 elementi concreti che suggeriscono che tali certificati siano stati ottenuti in modo fraudolento, spetta alla seconda istituzione, in forza del principio di leale cooperazione, riesaminare, sulla scorta di tali elementi, la correttezza del rilascio dei suddetti certificati e, eventualmente, revocarli (sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punto 54).

101 Se quest'ultima istituzione non procede a un simile riesame entro un termine ragionevole, i suddetti elementi devono poter essere invocati nell'ambito di un procedimento giudiziario, affinché il giudice dello Stato membro nel quale i lavoratori sono stati distaccati ignori i certificati di cui trattasi (sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punto 55).

102 In tal caso il giudice nazionale può ignorare i certificati A 1 in questione e spetta al medesimo accertare se le persone sospettate di aver fatto ricorso a lavoratori distaccati servendosi di certificati ottenuti in modo fraudolento possano essere considerate responsabili in base al diritto nazionale applicabile (sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punto 60).

103 Tuttavia, le persone cui si addebita, nell'ambito di un tale procedimento, di aver fatto ricorso a lavoratori distaccati servendosi di certificati ottenuti in modo fraudolento devono essere messe in condizione di confutare gli elementi sui quali si fonda tale procedimento, in osservanza delle garanzie derivanti dal diritto a un equo processo, prima che il giudice nazionale decida, se del caso, di ignorare tali certificati e si pronunci sulla responsabilità di dette persone in forza del diritto nazionale applicabile (sentenza del 6 febbraio 2018, Altun e a., C?359/16, EU:C:2018:63, punto 56).

104 Orbene, si deve constatare che, nel caso di specie, la normativa nazionale controversa non soddisfa le condizioni descritte ai punti 100 e 101 della presente sentenza.

105 Infatti, da un lato, tale normativa non prevede alcun obbligo di avviare la procedura di dialogo e di conciliazione prevista dai regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009. Dall'altro, detta

normativa non si limita a conferire al solo giudice nazionale il potere di accertare l'esistenza di una frode e di ignorare, per questo motivo, un certificato A 1, ma prevede che, al di fuori di qualsiasi procedimento giudiziario, gli enti previdenziali belgi nonché gli ispettori sociali belgi decidano di assoggettare i lavoratori distaccati alla legislazione previdenziale belga.

106 In secondo luogo, da costante giurisprudenza risulta che uno Stato membro non può giustificare l'inadempimento degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato adducendo il fatto che anche altri Stati membri verrebbero meno ai loro obblighi. Infatti, nell'ordinamento giuridico dell'Unione istituito dal Trattato, l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri non può essere soggetta a una condizione di reciprocità. Gli articoli 258 TFUE e 259 TFUE prevedono i mezzi di ricorso idonei per fronteggiare i casi in cui gli Stati membri non rispettano gli obblighi loro incombenti in forza del Trattato (sentenza del 19 novembre 2009, Commissione/Finlandia, C?118/07, EU:C:2009:715, punto 48 e giurisprudenza citata).

107 In terzo luogo, per quanto concerne l'argomento secondo il quale il contesto normativo del ritiro dei certificati A1 è molto elementare e frammentario, con la conseguenza che gli Stati membri incontrano difficoltà nel momento in cui devono prendere misure immediate per sanzionare le frodi, si deve constatare che, sebbene non sia escluso che la procedura di cooperazione e di conciliazione non operi sempre in modo soddisfacente e senza ostacoli nella pratica, gli Stati membri non possono trarre da eventuali difficoltà riscontrate nel raccogliere le informazioni richieste o da carenze che possano prodursi nella cooperazione tra le rispettive amministrazioni competenti una giustificazione per il mancato rispetto degli obblighi loro incombenti in forza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 giugno 2013, Commissione/Belgio, C?383/10, EU:C:2013:364, punto 53 e giurisprudenza citata).

108 In quarto luogo, per quanto riguarda l'argomento esposto dal Regno del Belgio secondo il quale, anche nel caso in cui la persona interessata fosse già soggetta alla previdenza sociale dello Stato membro dell'istituzione emittente, l'assoggettamento alla previdenza sociale belga non condurrebbe a un doppio assoggettamento dato che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 987/2009, la persona interessata sarebbe soggetta in via provvisoria alla legislazione dello Stato membro in cui essa esercita effettivamente un'attività subordinata o autonoma, si deve constatare che un'interpretazione di questo tipo svuoterebbe di contenuto l'articolo 5, paragrafi da 2 a 4, di tale regolamento. Infatti, in presenza di un documento rilasciato conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, di detto regolamento, la procedura prevista all'articolo 5, paragrafi da 2 a 4, del medesimo regolamento dev'essere applicata in caso di disaccordo in merito a tale documento tra le autorità competenti di diversi Stati membri, essendo esclusa in tale ipotesi l'applicazione dell'articolo 6 del regolamento n. 987/2009.

109 In tale contesto occorre accogliere le censure della Commissione vertenti sull'inadempimento del Regno del Belgio agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 11, paragrafo 1, dell'articolo 12, paragrafo 1, e dell'articolo 76, paragrafo 6, del regolamento n. 883/2004 nonché dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009.

110 Per quanto attiene alla censura vertente sulla violazione della decisione A1, si deve dichiarare che da una giurisprudenza costante risulta che una tale decisione, pur potendo risultare utile agli enti previdenziali che devono applicare il diritto dell'Unione in questo settore, non è tale da vincolare detti enti a seguire determinati metodi o ad adottare determinate interpretazioni allorché procedono all'applicazione delle norme dell'Unione (sentenze dell'8 luglio 1992, Knoch, C?102/91, EU:C:1992:303, punto 52, e del 1° ottobre 1992, Grisvard e Kreitz, C?201/91, EU:C:1992:368, punto 25).

111 Pertanto, essendo la decisione A1 priva di carattere normativo, al Regno del Belgio non può essere addebitata la violazione di tale decisione mediante l'adozione degli articoli 23 e 24 della

legge programmatica.

112 Stanti tali premesse, si deve respingere in quanto infondata la censura vertente sulla violazione della decisione A1.

113 Alla luce delle considerazioni che precedono si deve dichiarare che, adottando gli articoli 23 e 24 della legge programmatica, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 11, paragrafo 1, dell'articolo 12, paragrafo 1, e dell'articolo 76, paragrafo 6 del regolamento n. 883/2004 nonché dell'articolo 5 del regolamento n. 987/2009.

Sulle spese

114 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e l'inadempimento è stato sostanzialmente accertato, il Regno del Belgio, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

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

- 1) **Adottando gli articoli 23 e 24 della loi-programme (legge programmatica) del 27 dicembre 2012, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 11, paragrafo 1, dell'articolo 12, paragrafo 1, e dell'articolo 76, paragrafo 6 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, nonché dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 883/2004.**
- 2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) **Il Regno del Belgio è condannato alle spese.**

Firme

* Lingua processuale: il francese.