

Causa C-329/23

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

Data di deposito:

25 maggio 2023

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

Data della decisione di rinvio:

9 maggio 2023

Ricorrente:

Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (Istituto di previdenza sociale dei lavoratori autonomi)

Interveniente:

Dr. W M

Oggetto del procedimento principale

Normativa previdenziale – Attività lavorativa autonoma in uno Stato membro, in uno Stato SEE e in uno Stato terzo – Disposizioni di coordinamento – Competenza

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1. Se le disposizioni di diritto dell'Unione sulla determinazione della legislazione applicabile nel settore della sicurezza sociale ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 987/2009 si applichino a una fattispecie in cui un cittadino dell'Unione esercita,

contemporaneamente, un'attività lavorativa in uno Stato membro UE, in uno Stato SEE-EFTA (Liechtenstein) e in Svizzera.

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2. Se, in una fattispecie siffatta, il regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 987/2009 debba essere applicato con modalità tali per cui l'applicabilità delle disposizioni in materia di sicurezza sociale deve essere valutata separatamente, da un lato, nel rapporto tra lo Stato membro UE e lo Stato SEE-EFTA e, dall'altro, nel rapporto tra lo Stato membro UE e la Svizzera e, pertanto, deve essere rilasciato, di volta in volta, uno specifico certificato relativo alla legislazione applicabile.

3. Se l'avvio di un'attività lavorativa in un ulteriore Stato, cui si applica il regolamento (CE) n. 883/2004, integri una variazione della «situazione» ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 8, del suddetto regolamento, anche laddove ciò non determini una variazione della legislazione applicabile né in forza del regolamento (CE) n. 883/2004, né in forza del regolamento (CEE) n. 1408/71 e l'attività sia di portata talmente secondaria da generare unicamente circa il 3 % del reddito complessivo.

Se, in tale contesto, rilevi se, ai sensi della seconda questione, il coordinamento nel rapporto bilaterale, da un lato, tra gli Stati sino ad ora interessati e, dall'altro, tra uno degli Stati sino ad ora interessati e l'«ulteriore» Stato debba avvenire separatamente.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

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

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

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 L'interveniente ha la cittadinanza austriaca e del Liechtenstein, vive in Austria e nel periodo oggetto del procedimento (dal 1° gennaio 2017 al 31 marzo 2018) esercitava l'attività di medico in regime di libera professione in Austria, in Liechtenstein e in Svizzera. Egli generava, all'incirca, il 19 % del suo reddito in Austria, il 78 % in Liechtenstein e il 3 % in Svizzera. La sua attività in Svizzera

era stata avviata il 1° gennaio 2017. In precedenza, in ragione della sua residenza in Austria, egli era chiaramente assoggettato alla normativa previdenziale austriaca ai sensi dell'articolo 14 bis, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71.

- 2 Il 14 aprile 2020 l'interveniente chiedeva alla ricorrente, la Sozialversicherungsanstalt (Istituto di previdenza sociale), il rilascio di un modulo E 101 ai sensi del regolamento (CEE) n. 1408/71 per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 31 marzo 2018 indicante che il richiedente era soggetto alla normativa previdenziale austriaca.
- 3 La Sozialversicherungsanstalt interpretava la richiesta come una richiesta di rilascio di un modulo A1 ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 987/2009 e la respingeva con provvedimento del 21 ottobre adducendo che è vero che nel rapporto con il Liechtenstein trovava applicazione, in forza dell'Accordo SEE, il regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 987/2009 (ovvero, ai sensi della disposizione transitoria di cui all'articolo 87 del regolamento [CE] n. 883/2004, il regolamento [CEE] n. 1408/71) e, nel rapporto con la Svizzera, in forza dell'accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone tra l'UE e la Svizzera, trovava parimenti applicazione il regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 987/2009; tuttavia, ai fini di un coordinamento complessivo a livello europeo, mancherebbe un « accordo ombrello» che comprenda, insieme, gli Stati UE, gli Stati SEE-EFTA e la Svizzera. Le attività dell'interveniente nel periodo rilevante dovrebbero pertanto essere assoggettate separatamente alla legislazione dell'Austria, del Liechtenstein e della Svizzera.
- 4 Avverso detto provvedimento l'interveniente proponeva un ricorso che veniva accolto dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Austria) con decisione del 28 gennaio 2022. Detto giudice dichiarava che all'interveniente doveva essere rilasciato, sia per la sua attività in Liechtenstein, sia per quella in Svizzera, nel periodo oggetto del procedimento, un modulo E 101 o A1 attestante che tali attività sarebbero assoggettate alla normativa previdenziale austriaca.
- 5 Secondo il Bundesverwaltungsgericht, l'interveniente era, in un primo momento, chiaramente soggetto alla normativa previdenziale austriaca; tuttavia, a seguito dell'avvio della sua attività in Svizzera, sarebbe opinabile se trovino ancora applicazione le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 sino a quel momento pertinenti. Un vero e proprio «accordo ombrello» non sarebbe però necessario. La fattispecie «attività lavorativa Austria – Liechtenstein» dovrebbe essere valutata sulla base dell'Accordo SEE, mentre per la fattispecie «attività lavorativa Austria – Svizzera» troverebbe applicazione l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone.
- 6 Nel caso di specie, in base all'Accordo SEE, troverebbero applicazione le norme del regolamento (CE) n. 883/2004 e, ai sensi delle disposizioni transitorie di

questo regolamento, l'interveniente sarebbe stato sino ad ora assoggettato, per quanto riguarda la sua attività lavorativa parallela in Austria e in Liechtenstein alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71. L'avvio dell'attività in Svizzera non sarebbe coperto dell'Accordo SEE e non comporterebbe una variazione della situazione ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 883/2004. Pertanto, con riferimento all'attività lavorativa parallela in Austria e in Liechtenstein, all'interveniente dovrebbe essere rilasciato, come accaduto sino ad ora, un modulo E 101 attestante che egli è obbligatoriamente assicurato a fini previdenziali in Austria.

- 7 In base all'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone, le attività lavorative parallele in Austria e in Svizzera dovrebbero essere valutate ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 883/2004. Poiché la parte sostanziale dell'attività sarebbe stata svolta in Austria (Stato membro di residenza), anche l'attività svolta in Svizzera sarebbe assoggettata alla normativa previdenziale austriaca.
- 8 La Sozialversicherungsanstalt proponeva ricorso per cassazione (Revision) avverso detta decisione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria). Essa sosteneva che si porrebbe la questione di come interagiscano tra loro, nel caso di specie, il regolamento (CE) n. 883/2004, il regolamento (CE) n. 987/2009 e il regolamento (CEE) n. 1408/71. Il giudizio del Bundesverwaltungsgericht sarebbe errato poiché le disposizioni del diritto dell'Unione non troverebbero applicazione nel rapporto tra i tre Stati coinvolti. Le attività dell'interveniente dovrebbero invece essere assoggettate separatamente alla legislazione dell'Austria, del Liechtenstein e della Svizzera.
- 9 A questo proposito, l'interveniente deduceva che la decisione del Bundesverwaltungsgericht sarebbe pertanto corretta, quanto al risultato, ma che, tuttavia, la fattispecie non dovrebbe essere suddivisa in un rapporto Austria-Liechtenstein e un rapporto Austria-Svizzera. Se trovi applicazione la normativa previdenziale austriaca o del Liechtenstein rileverebbe unicamente nel rapporto tra l'istituto di previdenza sociale austriaco e le autorità del Liechtenstein. Un «accordo ombrello» non sarebbe necessario e non si comprenderebbe nemmeno perché, in mancanza di un siffatto accordo, il regolamento (CE) n. 883/2004 non dovrebbe essere applicabile. Si tratterebbe di una questione rientrante nell'Accordo SEE ed allegati e, quindi, nel regolamento (CE) n. 883/2004, il che comporterebbe l'applicabilità del regolamento (CEE) n. 1408/71.
- 10 Egli sostiene, inoltre, che non sussiste una classica fattispecie che coinvolge tre Stati, poiché entrambi i succitati regolamenti si applicherebbero anche nel rapporto con il Liechtenstein e la Svizzera (in quest'ultimo Stato in forza dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone). Sarebbe paradossale se il rapporto bilaterale Svizzera-Liechtenstein consentisse di bypassare il diritto dell'Unione imperativamente applicabile in Austria. L'applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 non dipenderebbe nemmeno dall'esistenza di un «accordo ombrello». Posto che nemmeno l'attività svolta in

Svizzera (nella misura del 3 % del reddito) implicherebbe una variazione della situazione, continuerebbe a sussistere per il periodo oggetto della controversia l'obbligo di assicurazione previdenziale in Austria.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 11 Per gli Stati membri dell'Unione la questione delle disposizioni in materia di sicurezza sociale applicabili a un cittadino che esercita un'attività lavorativa in più Stati è disciplinata dal regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 987/2009. Questa normativa di coordinamento del diritto dell'Unione è stata dichiarata applicabile anche nel rapporto con altri Stati attraverso accordi, come ad esempio l'Accordo SEE o l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone tra la UE e la Svizzera. Nessuno di questi due accordi contiene elementi che giustifichino l'inclusione di un cittadino di uno Stato terzo nel coordinamento e non esiste né una disciplina sul coordinamento rispetto, di volta in volta, all'altro accordo, né un accordo trasversale che ricomprenda sia gli Stati SEE, sia la Svizzera.

Sulla prima e sulla seconda questione

- 12 A parere del Bundesverwaltungsgericht, in mancanza di un siffatto accordo trasversale, l'Accordo SEE e l'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone devono essere presi in considerazione separatamente e dovrebbero essere rilasciate due certificazioni distinte sulle disposizioni di sicurezza sociale applicabile, vale a dire, da un lato, nel rapporto Austria-Liechtenstein e, dall'altro, nel rapporto Austria-Svizzera.
- 13 Anche a parere dell'interveniente, il rapporto Austria-Liechtenstein dovrebbe essere valutato separatamente, mentre nel caso di specie non sarebbe necessario pronunciarsi sul rapporto Austria-Svizzera.
- 14 A parere della Sozialversicherungsanstalt, nella specie, non dovrebbe aver luogo alcun coordinamento ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 987/2009.
- 15 Il modus operandi del Bundesverwaltungsgericht non sembra compatibile con l'obiettivo della normativa di coordinamento di stabilire, per ciascuna persona in un determinato periodo, un unico ordinamento applicabile. Questo principio di uniformità significa anche che la determinazione della legislazione applicabile in base alla normativa di coordinamento non avviene con riferimento all'attività, ma alle persone. Un rilascio di due certificazioni E 101 o A1 distinte per la stessa persona e per lo stesso periodo non potrebbe, pertanto, a priori essere preso in considerazione.
- 16 Nella specie, solo casualmente le due valutazioni separate compiute dal Bundesverwaltungsgericht hanno portato entrambe all'applicazione delle

disposizioni austriache. In una fattispecie leggermente differente, una valutazione separata dei soli rapporti bilaterali potrebbe portare alla contemporanea applicazione della legislazione di Stati diversi. Anche l'approccio dell'interveniente porterebbe, in definitiva, a questo risultato. Infatti, non appena insorgesse, rispetto alla Svizzera, una controversia sulle disposizioni applicabili, dovrebbe essere adottata una decisione che potrebbe essere in conflitto con la determinazione della legislazione applicabile nel rapporto con il Liechtenstein.

- 17 Un siffatto esito potrebbe essere evitato soltanto se dall'applicabilità della normativa di coordinamento di diritto dell'Unione in forza dell'Accordo SEE e dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone con la Svizzera si desumesse che, in una fattispecie trilaterale, come quella in esame, il coordinamento debba avvenire congiuntamente tra tutti gli Stati e non separatamente con riferimento, di volta in volta, alle fattispecie bilaterali. Tuttavia, in mancanza di un accordo trasversale, non sembra sussistere, a tal fine, alcun fondamento giuridico.
- 18 Il giudice del rinvio sostiene che, nella specie, per le ragioni indicate, le disposizioni di coordinamento di diritto dell'Unione non devono trovare applicazione né direttamente, né indirettamente. Tuttavia, ciò non significa che l'accordo con la Svizzera consenta di eludere l'applicabilità della normativa di coordinamento nel rapporto Austria-Liechtenstein, poiché l'accordo non contiene alcuna disposizione che osti all'applicabilità del regolamento (CE) n. 883/2004. La sua inapplicabilità risulta piuttosto dal fatto che né nel regolamento, né nell'accordo è disciplinata una fattispecie trilaterale e una presa in considerazione separata mediante l'applicazione, di volta in volta, di detto regolamento alle fattispecie bilaterali contrasta con il principio di uniformità.
- 19 Giacché l'interpretazione del giudice del rinvio non si impone con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio, era necessario presentare le prime due questioni pregiudiziali.

Sulla terza questione

- 20 Laddove il regolamento (CE) n. 883/2004 dovesse trovare applicazione al caso di specie, si pone la questione di come debba essere interpretata la disposizione transitoria di cui all'articolo 87, paragrafo 8.
- 21 Sino all'avvio della sua attività lavorativa in Svizzera, l'interveniente era assoggettato chiaramente, in ragione della sua residenza in Austria, alla normativa previdenziale austriaca ai sensi dell'articolo 14 bis, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1408/71. Il regolamento (CE) n. 883/2004 non contiene una disciplina equiparabile. Piuttosto, ai sensi del suo articolo 13, paragrafo 2, in caso di attività lavorative autonome in più Stati membri trova applicazione la legislazione dello Stato membro di residenza solo se viene ivi esercitata una parte sostanziale dell'attività; in caso contrario, si applica la legislazione dello Stato membro in cui si trova il centro di interessi delle attività. Nel caso di specie, questa disciplina

comporterebbe, in realtà, l'applicazione della normativa previdenziale del Liechtenstein; tuttavia, in ragione della disposizione transitoria di cui all'articolo 87, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 883/2004, la normativa previdenziale austriaca ha continuato in un primo momento a trovare applicazione. Nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, l'avvio di un'attività lavorativa autonoma aggiuntiva in un altro Stato soggetto alla normativa di coordinamento, con la generazione in detto Stato del 3 % del reddito complessivo, non avrebbe potuto fondare una competenza diversa, poiché, a norma dell'articolo 14 bis, paragrafo 2, di detto regolamento rileva unicamente lo Stato di residenza fintantoché viene ivi esercitata parte dell'attività. Nemmeno nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 un'attività lavorativa di portata così ridotta potrebbe incidere sull'applicabilità della legislazione dello Stato membro di residenza in cui viene esercitata una parte sostanziale dell'attività.

- 22 In tale contesto si potrebbe negare la sussistenza di una variazione della «situazione» ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 883/2004, ogniquale volta ad attività lavorative autonome già esercitate si aggiunge un'attività lavorativa autonoma, di portata soltanto marginale, esercitata in un altro Stato membro assoggettato alla normativa di coordinamento (che non è lo Stato di residenza), poiché tale circostanza è irrilevante ai fini della determinazione della legislazione applicabile sia ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004, che ai sensi del regolamento (CEE) n. 1408/71.
- 23 Tuttavia, si potrebbe anche sostenere che un'ulteriore attività lavorativa in un altro Stato assoggettato alla normativa di coordinamento comporta, in ogni caso, una variazione della situazione poiché occorre ora coinvolgere nel coordinamento un ulteriore Stato, anche se ciò non modifica in alcun modo la competenza. Tuttavia, ove si sostenga questa posizione, si pone la questione se anche un'attività così marginale come quella del caso di specie determini una variazione della situazione.
- 24 Ove l'applicabilità delle disposizioni in materia di sicurezza sociale nel rapporto tra due Stati SEE dovesse essere valutata a prescindere dalla fattispecie oggetto del rapporto con la Svizzera, l'avvio di un'attività lavorativa in quest'ultimo Stato non dovrebbe però assumere, a priori, alcuna rilevanza nel quadro della valutazione del rapporto tra gli Stati SEE. A parere del giudice del rinvio, in linea al riguardo con il Bundesverwaltungsgericht, tale circostanza non potrebbe nemmeno determinare una variazione della situazione ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 883/2004.
- 25 Nemmeno la risposta a tale questione, unitamente alla sua questione aggiuntiva, appare sufficientemente chiara e si è reso pertanto necessario sottoporla in via pregiudiziale alla Corte.