CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 18 SETTEMBRE 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Con ordinanza 20 ottobre 1972, il Bundessozialgericht ha sottoposto a questa Corte una questione vertente sull'interpretazione del regolamento n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti.

La questione è sorta in merito ai seguenti fatti: il sig. Kunz, resistente in cassazione, è cittadino olandese e risiede nei Paesi Bassi; dal febbraio 1965, cioè dal momento in cui ha compiuto i 65 anni, egli percepisce una pensione d'anzianità ai sensi del regime generale olandese (AOW). Inoltre, in considerazione del fatto che, prima di essersi rifugiato nei Paesi Bassi, negli anni 1921-1938 egli ha lavorato in Germania, dal 1° febbraio 1965 gli viene corrisposta — in forza del § 25, 1° comma, dello «Angestelltenversicherungsgesetz» (legge sulle assicurazioni sociali per gli impiegati privati) — una pensione a carico della ricorrente nella causa principale.

Come lavoratore autonomo, nel 1955 il Kunz si assicurava volontariamente contro le malattie presso un ente olandese («Amsterdams Onderling Ziekenfonds») e, dopo il pensionamento, egli conservava questa assicurazione, poiché il regime generale di pensione vecchiaia non include un'assicurazione obbligatoria contro le malattie. Nel 1971, il relativo premio mensile ammontava a 48,75 fiorini.

La legge tedesca (più precisamente il § 381, 4° comma, della «Reichsversicherungsordnung» attribuisce, fra l'altro ai titolari di una pensione o di una rendita dovuta in forza del regime legale di assicurazione degli impiegati privati, il diritto ad un'indennità contributiva, qualora essi non rientrino nella categoria di persone obbligatoriamente sottoposte al regime di assicurazione malattia dei pensionati, e siano invece assicurati privatamente contro le malattie. Il Kunz — il quale, non risiedendo stabilmente in Germania, ai sensi del § 165 della «Reichsversicherungsordnung» non era soggetto al regime di assicurazione obbligatoria contro le malattie vigente per i pensionati — nell'agosto 1969 presentava una domanda intesa ad ottenere l'indennità contributiva con effetto dalla data del pensionamento ai sensi della legge tedesca.

La «Bundesversicherungsanstalt für Angestellte» respingeva questa domanda, motivando il provvedimento nel senso che l'indennità contributiva poteva essere concessa soltanto qualora l'interessato fosse iscritto al regime tedesco di assicurazione malattia. Ciò non si verificava nel caso del richiedente, poiché l'art. 22 del regolamento CEE n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, contiene norme tassative quanto alla competenza degli enti assicurazione malattia nei confronti dei titolari di pensioni o di rendite; se ne doveva desumere che le prestazioni di malattia a favore di un pensionato residente nei Paesi Bassi erano a carico dell'ente previdenziale olandese.

Questa tesi, impugnata dal Kunz, veniva respinta dal Sozialgericht di Berlino. Anche il Landessozialgericht, successivamente adito dalla controparte, affermava che l'art. 22 del regolamento n. 3 non poteva giustificare il rifiuto di concedere l'indennità contributiva: questa norma non sanciva infatti, nei confronti dello Stato di residenza, alcun obbligo generale di assumere a proprio carico l'assicurazione malattia in collegamento con la pensione. La «Bundesversicherungsanstalt für Angestellte» manteneva però il proprio punto di vista e proponeva per-

1 — Traduzione dal tedesco.

ciò un ricorso per cassazione al Bundessozialgericht.

Questo è manifestamente propenso a dichiarare fondata la pretesa del Kunz, in base al diritto *tedesco,* è cioè in considerazione del fatto che le prestazioni dovute in forza dell'assicurazione volontaria olandese corrispondono a quelle di un' assicurazione che copre tutte le spese di malattia. È questo, in ogni caso, l'orientamento di base della costante giurisprudenza del Bundessozialgericht, secondo cui il diritto di cui al § 381, 4° comma, della «Reichsversicherungsordnung» spetta anche ai titolari di una pensione o di una rendita che risiedano all'estero e siano ivi assicurati privatamente, purché la relativa tutela sia analoga a quella offerta ai pensionati residenti in Germania dal regime legale tedesco di assicurazione malattia. Il Bundessozialgericht non ha tuttavia ritenuto manifestamente infondate le eccezioni basate sull'art. 22 del regolamento n. 3, con riferimento ai titolari di più di una pensione, ed ha perciò sottoposto a questa Corte una questione vertente sull'interpretazione del suddetto articolo. Esso chiede «se l'art. 22 del regolamento n. 3 del Consiglio CEE — relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti — vada interpretato nel senso che, se il titolare di pensioni o di rendite dovute in forza della legislazione di più Stati membri risiede nel territorio di uno di questi, il paese di residenza è tenuto a corrispondergli le prestazioni in natura dell'assicurazione malattia dei pensionati (anche qualora ciò non sia contemplato dalla legislazione nazionale di questo Stato), nel caso in cui dette prestazioni debbano essere corrisposte da un altro Stato membro, la cui legislazione attribuisce anch'essa all'interessato il diritto alla pensione o alla rendita».

Vediamo ora come vada risolto questo problema, sul quale solo il resistente nella causa principale e la Commissione delle Comunità europee hanno espresso il loro punto di vista.

L'art. 22, n. 1, del regolamento n. 3, che nella fattispecie sembra essere la norma del caso (trattandosi del titolare di più pensioni, il quale risiede in uno degli Stati tenuti a versargli le relative prestazioni), recita: «Se il titolare di pensioni o di rendite dovute in virtù della legislazione di uno o più Stati membri risiede nel territorio di uno Stato membro in cui si trova una delle istituzioni debitrici delle sue pensioni o delle sue rendite, e se ha diritto alle prestazioni in natura in virtù della legislazione di detto Stato, queste ultime sono corrisposte al titolare e ai suoi familiari dall'istituzione del luogo di residenza, come se egli fosse titolare di una pensione o di una rendita dovuta in virtù della sola legislazione del paese di residenza. Dette prestazioni sono a carico dell'istituzione del paese di residenza».

Già in base al tenore letterale di questa norma è chiaro che, nel caso di titolari di più pensioni o rendite, le prestazioni in natura, in caso di malattia, devono essere corrisposte dall'ente previdenziale del luogo di residenza, soltanto qualora l'interessato vi abbia diritto in forza della legge *nazionale* dell'ente stesso. Il diritto comunitario non impone, quindi, allo Stato di residenza l'obbligo di corrispondere le prestazioni in natura, ma, secondo tale diritto, la legittimità della relativa pretesa è chiaramente subordinata al verificarsi delle condizioni poste dalle leggi interne dello Stato di residenza. Stando così le cose, non si può dire che dalla citata norma derivi il principio secondo cui, in materia di assicurazione malattia, è necessariamente competente lo Stato di residenza, con la conseguente disapplicazione delle norme di previdenza sociale di altri Stati membri (nella fattispecie, della Repubblica federale di Germania).

In ogni caso, la soluzione del problema che è stato sollevato non deve ricavarsi esclusivamente dal n. 1 dell'art. 22; anche la ricorrente nella causa principale sostiene che questa norma non copre esattamente tutti gli aspetti del caso in esame. È quindi necessario un esame sistematico dell'art. 22 del suo complesso.

L'art. 22, n. 2, contempla l'ipotesi in cui il titolare di una pensione o di una rendita dovuta in forza delle leggi di uno

o più Stati membri risieda nel territorio di uno di questi, nel quale non si trova alcuno degli enti debitori della pensione o della rendita. In tal caso, è stabilito che «le prestazioni in natura sono corrisposte al titolare e ai suoi familiari dall'istituzione del luogo di residenza, come se egli fosse titolare di una pensione o di una rendita dovuta in virtù della legislazione del paese di residenza». Anche in questa ipotesi vale naturalmente la condizione che all'interessato dette prestazioni spettino di diritto, secondo le leggi dello Stato di residenza. Ulteriore presupposto è ch'egli abbia diritto alle prestazioni stesse in forza di almeno uno degli altri ordinamenti che gli attribuiscono la pensione o la rendita. Anche per l'art. 22, n. 2, si deve quindi concludere ch'esso *non attribuisce*, in quanto norma dell'ordinamento comunitario, alcun diritto a prestazioni in natura da parte dello Stato di residenza. Né da esso — come del resto dall'art. 22, n. 1 — si può dedurre il principio generale secondo cui la competenza in materia di assicurazione malattia sarebbe attribuita — come sostiene la ricorrente nella causa principale — allo Stato di residenza.

Ai fini della nostra indagine, possiamo prescindere dall'art. 22, n. 3, il quale non fa che disciplinare la questione della definitiva ripartizione degli oneri nell'ipotesi contemplata al n. 2. Lo stesso deve dirsi per l'art. 22, n. 4: questa norma, infatti, contiene semplicemente un rinvio, ai fini dell'applicazione del n. 2, all'art. 19, nn. 4 e 5; si dichiara, cioè, che va applicato un regime speciale, qualora lo Stato in cui ha sede l'ente che corrisponde le prestazioni in natura disponga di vari sistemi assicurativi, e qualora, data l'entità rilevante di tali prestazioni, sia di regola necessaria l'autorizzazione dell'ente competente.

Vanno invece presi in considerazione i nn. 5 e 6 dell'art. 22. Il primo riguarda l'ipotesi in cui i familiari del titolare di una pensione o di una rendita dovuta in forza delle leggi di uno o più Stati membri risiedano nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui risiede il titolare stesso; in tal caso — è stabilito — i familiari ricevono le prestazioni in natura «come se il capofamiglia risiedesse nello stesso paese»; inoltre va applicato per analogia l'art. 20 dello stesso regolamento. Ciò significa che i familiari di un pensionato hanno diritto alle prestazioni in natura da parte dello Stato ove essi risiedono, e che tali prestazioni vanno loro corrisposte come se il titolare della pensione fosse iscritto all'ente previdenziale del luogo in cui essi risiedono o come se egli avesse diritto a prestazioni da parte di tale ente. In questo caso, perciò, dalle norme comunitarie deriva effettivamente, e direttamente, un obbligo autonomo a carico dell'ente previdenziale dello Stato di residenza.

Un ragionamento analogo si può fare per quanto riguarda l'art. 22, n. 6. Questo contempla l'ipostesi in cui il titolare di una pensione o di una rendita dovuta in forza delle leggi di uno o più Stati membri, ovvero un suo familiare, dimorino temporaneamente nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di residenza. Anche in questo caso le norme comunitarie stabiliscono di per sé, chiaramente, l'esistenza di un diritto alle prestazioni in natura da parte dell'ente previdenziale dello Stato di dimora (la precisazione che le prestazioni sono corrisposte dall'ente del luogo di dimora «secondo la legislazione applicata da tale istituzione» costituisce in realtà — come giustamente ha sostenuto la Commissione — un rinvio limitato al tipo e all'entità delle prestazioni).

Dalla struttura complessiva dell'art. 22 e dall'esame comparativo delle sue varie disposizioni (il n. 7 non è stato preso in considerazione perché irrilevante nella fattispecie) appare quindi manifesto che quest'articolo fa una netta distinzione fra le ipotesi in cui il diritto alle prestazioni in natura da parte dello Stato di residenza o di dimora trae origine dall'ordinamento comunitario, e quelle in cui tale diritto è subordinato all'esistenza dei presupposti stabiliti dall'ordinamento interno. Stando così le cose, non si può sostenere che dall'art. 22 sia possibile desumere il principio generale secondo cui le prestazioni dell'assicurazione malattia a

favore del titolare di più pensioni o rendite dovute da vari Stati membri vadano sempre corrisposte dallo Stato di residenza. L'interpretazione sistematica dell' art. 22 mette invece in luce che, proprio per il caso più frequente (quello del pensionato che si ammali nello Stato in cui risiede), gli enti previdenziali hanno l'obbligo di corrispondere prestazioni in natura solo entro i limiti in cui esiste, secondo la loro legge nazionale, il correlativo diritto.

A sostegno di questa tesi, del resto, non solo si può fare riferimento a quanto conformemente dispone l'art. 24 del regolamento n. 4, ma si possono anche svolgere — come ha fatto la Commissione — le due seguenti considerazioni.

Va sottolineato, anzitutto, che lo scopo del regolamento n. 3 consiste in un semplice coordinamento dei vari regimi previdenziali nazionali. Ne consegue che, in caso di dubbio, non si può presumere l'intenzione di apportare profonde modifiche al diritto interno; in ogni caso, siffatte modifiche non possono essere effettuate mediante un procedimento analogico o d'integrazione; a tal uopo sarebbe invece necessaria una chiara ed espressa normativa, che per l'appunto non si trova nell'art. 22 del regolamento n. 3, per quanto riguarda il diritto alle prestazioni in natura da parte dello Stato di residenza.

Non privo d'interesse è, d'altra parte, uno sguardo al regolamento n. 1408/71, che dal 1° ottobre 1972 ha sostituito il regolamento n. 3 (e perciò, per ragioni di tempo, non si applica nella fattispecie). Una norma significativa in questo regolamento (il cui art. 27 corrisponde in sostanza all'art. 22, n. 1, del regolamento n. 3) è l'art. 28. Questo dispone che il titolare di una pensione o di una rendita dovuta in forza delle leggi di uno Stato membro, oppure di pensioni o di rendite dovute in forza delle leggi di più Stati membri, il quale non ha diritto alle prestazioni in natura in base alle leggi dello Stato membro in cui risiede, percepisce tuttavia tali prestazioni per sé e per i suoi familiari, posto che, in forza delle leggi dello Stato membro o di almeno uno degli Stati membri competenti in materia di pensioni, egli avesse diritto a dette prestazioni qualora risiedesse nel territorio dello Stato in questione. L'art. 28 del regolamento n. 1408/71 attribuisce ormai direttamente, quindi, il diritto alle prestazioni in natura da parte dello Stato di residenza. Ora, non si tratta semplicemente di una norma dichiarativa, destinata a chiarire la situazione giuridica preesistente, e che autorizzi quindi una corrispondente interpretazione del regolamento n. 3. Si è voluto invece innovare, come risulta chiaramente dai lavori preparatori (ved. motivazione della proposta di revisione del regolamento n. 3, presentata dalla Commissione il 6 novembre 1966, nonché la relazione dell' on. Troclet, presentata al Parlamento europeo per conto della Commissione previdenza sociale e sanità). Nello stesso senso si è espresso anche Tantaradous (in Revue trimestrielle de Droit européen, 1972, pag. 36).

Com'è stato giustamente suggerito nelle osservazioni della Commissione, e in base a quanto precede, la questione sottoposta a questa Corte dal Bundessozialgericht dev'essere senz'altro risolta come segue:

L'art. 22 del regolamento n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, va interpretato nel senso che, se il titolare di pensioni o di rendite dovute in forza delle leggi di più Stati membri risiede nel territorio di uno di questi, il paese di residenza non è tenuto a corrispondergli le prestazioni in natura dell'assicurazione malattia dei pensionati, qualora ciò non sia contemplato dalle leggi interne.