CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON dell'11 dicembre 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La dottoressa Maria Sommerlatte fruisce, come dipendente in pensione della Commissione delle Comunità europee di una pensione comunitaria sulla quale viene attualmente trattenuto un contributo dell'1,35% che viene versato alla cassa malattia delle Comunità. Essa gode inoltre di una pensione tedesca in ragione dell'attività lavorativa svolta prima della sua entrata in servizio presso la Commissione. Per questo è obbligatoriamente iscritta al regime tedesco di assicurazione contro le malattie e versa su detta pensione un contributo del 6,05% che viene incassato dall'istituto di assicurazione complementare Barmer Ersatzkasse (in prosieguo: « BEK »).

Fino al 31 dicembre 1982 i contributi tedeschi per l'assicurazione malattia obbligatoria erano calcolati esclusivamente sul reddito costituito dalla stessa pensione tedesca. Questa situazione è cambiata a seguito della modifica del § 180 della legge tedesca sull'assicurazione malattia (Reichsversicherungsordnung, in prosieguo: « RVO ») ad opera della legge 4 dicembre 1981, relativa all'adeguamento delle pensioni per il 1982. Detto § 180, come modificato, assoggetta fra l'altro a contribuzione, dal 1° gennaio 1983, le pensioni erogate « da una organizzazione internazionale o sovrannazionale ».

Per i pensionati tedeschi che si trovano nella situazione della Sommerlatte questo comporta che la base di calcolo del contributo versato dall'assicurazione malattia obbligatoria nella Repubblica federale di Germania, ricomprende ormai l'importo della pensione del regime comunitario, sulla quale quindi grava il contributo tedesco del 6,05%, oltre al predetto contributo dell'1,35%.

La stessa legge contempla tuttavia, per coloro che sono soggetti all'assicurazione obbligatoria la possibilità di esserne esonerati e quindi di evitare il doppio prelievo contributivo sulla pensione comunitaria, a condizione di dimostrare di essere iscritti ad un'altra cassa. La domanda di esonero « deve essere rivolta alla cassa competente entro il 31 marzo 1983 » (§ 534 della RVO).

2. Il 2 marzo 1983, in base alle suddette disposizioni, la BEK — alla quale, dietro sua richiesta, la Sommerlatte aveva comunicato l'ammontare della pensione comunitaria —, calcolava il contributo dalla stessa dovuto tenendo conto del reddito costituito da detta pensione. Di conseguenza, dal 1° gennaio 1983, l'interessata deve versare un contributo mensile supplementare di circa 140 DM.

La Sommerlatte, sostiene di essere venuta a conoscenza solo all'inizio di aprile del *Corriere del personale* del 28 marzo 1983 nel quale era pubblicato un comunicato relativo alle sopramenzionate modifiche legislative e di non essere stata in grado di avvalersi, nel termine legale di tre mesi, della facoltà di interrompere il rapporto assicurativo col regime nazionale contemplata dal legislatore tedesco. Questo è il contesto in cui il 27 agosto 1983, essa presentava alla Commissione, ai sensi dell'art. 90, n. 1, dello statuto, una domanda intesa ad ottenere un conguaglio commisurato al suddetto aumento del contributo.

A seguito del rigetto di detta domanda da parte della Commissione e dopo che questa,

* Traduzione dal francese.

il 6 ottobre 1983, aveva trasmesso alla ricorrente un certificato attestante la sua iscrizione al regime comunitario di assicurazione contro le malattie, l'interessata presentava il 29 novembre 1983, alla BEK domanda di svincolo dal regime tedesco, che veniva respinta perché tardiva.

Con il presente ricorso, in cui contesta la decisione di rigetto del suo reclamo 24 dicembre 1983 da parte della Commissione, la ricorrente mira a fare accertare l'illecito della Commissione, che non l'avrebbe messa in grado di esercitare in tempo utile la facoltà di chiedere la cessazione del rapporto assicurativo contemplata dalla normativa tedesca, e ad ottenere il risarcimento del danno che ne è derivato e che essa continua a subire.

Prima di esaminare i mezzi dedotti dalla ricorrente, è necessario inquadrarli nel contesto delle relazioni instaurate dalla Commissione con i dipendenti che versano in una situazione analoga.

3. Emerge dagli atti che già nel luglio 1982 l'Associazione degli ex dipendenti comunitari ed alcuni pensionati avevano fatto presente alla Commissione i problemi sollevati dalla normativa tedesca.

Inizialmente la Commissione consigliava agli interessati, con lettera stereotipa 17 novembre 1982, di non dichiarare l'importo della pensione comunitaria alle casse malattia tedesche che ne facessero richiesta. Essa rilevava che « le pensioni a carico delle Comunità europee sono esenti da imposte nazionali dirette o indirette, analoghe a quella riscossa dalla Comunità, sugli stessi redditi », e a questo proposito faceva riferimento all'art. 13, 2° comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità, a tenore del quale i dipendenti di ruolo e gli altri dipendenti delle Comunità

« sono esenti da imposte nazionali sugli stipendi, salari ed emolumenti versati dalle Comunità ».

Le autorità tedesche, alle quali la Commissione aveva chiesto di modificare il loro orientamento, si richiamavano però alla vostra sentenza Klomp (causa 23/68, Racc. 1969, pag. 43) secondo cui, con riferimento all'immunità sopra ricordata,

« è opportuno distinguere fra un tributo destinato a far fronte agli oneri generali dei pubblici poteri ed un contributo destinato al finanziamento di un sistema previdenziale, anche se la riscossione del secondo avviene nelle forme proprie della riscossione degli oneri fiscali ».

Di conseguenza,

« se detto contributo viene determinato in ragione dei redditi dell'interessato, nulla vieta che, per calcolare l'imponibile, si tenga conto degli stipendi e degli emolumenti versati dalla Comunità » (punti 20 e 21).

In base a detta giurisprudenza le autorità tedesche confermavano alla Commissione che i pensionati comunitari assicurati nella Repubblica federale di Germania contro le malattie erano tenuti a dichiarare, a pena di sanzioni, la loro pensione comunitaria o a chiedere all'ente assicuratore di essere svincolati da detto regime.

Preso atto, il 1° marzo 1983, di questo atteggiamento, la Commissione inviava *successivamente* ai pensionati comunitari *che le avevano fatto presente il loro caso* una seconda lettera stereotipa, datata 16 marzo 1983, nella quale, ricordando le predette disposizioni della legge tedesca, li invitava a svincolarsi dal regime tedesco o a dichiarare la loro pensione comunitaria. A questo scopo allegava alla lettera un certificato attestante che il pensionato era iscritto al regime comunitario di assicurazione contro le malattie.

4. In questo contesto la ricorrente rimprovera alla Commissione:

— di aver indotto in errore i pensionati tedeschi, col suo atteggiamento contraddittorio;

— di aver omesso, dopo aver cambiato opinione, di informarne la ricorrente, inviando la lettera stereotipa 16 marzo 1983 solo ai pensionati tedeschi che si erano rivolti a lei *inizialmente;*

— di aver informato i pensionati interessati tardivamente, poiché il *Corriere del personale,* datato 28 marzo, ma pervenuto dopo il 31 marzo, non poteva consentire loro di troncare il rapporto assicurativo nazionale entro la suddetta scadenza;

— di non aver proposto dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso contro la Repubblica federale di Germania a norma dell'art. 169 del trattato.

Secondo la ricorrente, la Commissione ha così eluso il dovere di assistenza impostole dall'art. 24 dello statuto nei confronti di tutti i suoi dipendenti, non adoperando pienamente la dovuta diligenza. In conseguenza di questo illecito, la ricorrente non sarebbe stata in grado di presentare in tempo utile la dichiarazione di rinuncia al regime di assicurazione malattia tedesca. La Sommerlatte deduce inoltre che, nonostante la lettera da lei spedita alla BEK il 4 marzo 1983, nella quale chiedeva informazioni sulle possibilità, offerte dalla legge, di essere dispensata dall'aumento dei contributi disposto il precedente 2 marzo, l'ente suddetto non l'ha messa al corrente delle modifiche legislative.

Di conseguenza, la ricorrente chiede un risarcimento pari al 6,05% della sua pensione comunitaria.

5. Da parte sua la Commissione rileva, in via preliminare che, conformemente alla vostra giurisprudenza Forcheri (causa 28/83, Racc. 1984, pag. 1429) la questione se la Repubblica federale di Germania abbia disatteso un obbligo impostole dal trattato o se la Commissione dovesse o no iniziare subito il procedimento ex art. 169 non può essere risolta nell'ambito di questa causa.

Per il resto, la Commissione osserva:

— che i dubbi da essa espressi circa la legittimità della normativa tedesca erano intesi ad evitare che i pensionati interessati venissero immediatamente esclusi dal regime nazionale, conseguenza che si stava cercando di scongiurare attraverso trattative con le autorità tedesche;

— che, venuta a conoscenza, il 1° marzo 1983, dell'atteggiamento assunto dalle predette autorità, essa ne informò immediatamente i pensionati che le avevano segnalato il loro caso, poiché ignorava se gli altri pensionati fossero o no iscritti ad una Cassa malattia tedesca;

— che toccava alla ricorrente, conformemente all'art. 23, 2° comma, dello statuto, rendere la Commissione partecipe del tenore della decisione adottata dalla BEK il 2 marzo 1983 — nella quale venivano probabilmente fornite informazioni sulla possibilità di cessare l'iscrizione al regime tedesco — o, almeno, rivolgersi alla stessa Commissione dopo aver ricevuto il *Corriere del personale* del 28 marzo 1983, dato che in un altro caso la Cassa malattia tedesca non aveva esitato a prorogare il termine per la presentazione della domanda di rinuncia al regime nazionale;

— che peraltro la ricorrente era stata informata della possibilità di svincolarsi da detto regime attraverso la risposta for-

nita dalla BEK il 18 marzo 1983 ai quesiti da lei posti con lettera 4 marzo 1983, e che la Sommerlatte, dato il suo curriculum professionale e data la sua istruzione di livello universitario, era in grado di comprendere appieno la portata di detta risposta.

La Commissione considera pertanto di non essere venuta meno al proprio dovere di assistenza nei confronti della ricorrente, che, non l'ha messa in grado di adempierlo concretamente e che ha avuto la possibilità di tutelarsi tempestivamente da sola contro gli effetti della normativa tedesca dichiarando, non appena ricevute le informazioni della BEK, di rinunciare all'iscrizione al regime nazionale.

6. Nell'ambito di questo procedimento non dovete pronunciarvi sulla conformità della normativa tedesca al diritto comunitario né, in particolare, risolvere il problema se l'iscrizione obbligatoria dei dipendenti al regime di assicurazione malattia delle Comunità comporti l'esclusione dell'obbligo di iscrizione a regimi analoghi negli Stati membri di cui sono cittadini. Infatti, sareste tenuti a farlo solo nel caso in cui la Commissione presentasse alla Corte, su questo punto, un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 169 (sentenza Forcheri, già citata, punto 12).

Peraltro, non mi sembra che l'atteggiamento inizialmente assunto dalla Commissione col consigliare ai pensionati di cittadinanza tedesca di non dichiarare l'importo della pensione comunitaria e il danno subito dalla ricorrente intercorra un nesso di casualità diretto. Ammesso che la Commissione, ciò facendo, abbia potuto indurre in errore i pensionati interessati, resta il fatto che ha modificato il suo atteggiamento il 16 marzo 1983, mentre il termine legale per la domanda di cessazione per l'iscrizione scadeva solo il 31 marzo. In altre parole e ciò rende superfluo esaminare la fondatezza dei motivi addotti dalla Commissione per giustificare il proprio comportamento iniziale, il presente ricorso per risarcimento danni deve essere circoscritto al rimprovero mosso alla convenuta di essere venuta meno al suo dovere di assistenza, omettendo di informare in tempo la ricorrente sulla conseguenza derivante dalle modifiche della normativa tedesca.

7. A questo proposito, gli argomenti della Commissione non mi paiono convincenti.

È emerso dall'udienza che essa disponeva — grazie in particolare per l'elaborazione dei dati — dei mezzi idonei per redigere, se non al momento della pubblicazione della legge tedesca di cui trattasi, quanto meno nel novembre 1982, l'elenco dei pensionati comunitari che si trovavano in una situazione analoga a quella della ricorrente e che erano appena otto. Del resto, la Commissione non avrebbe dovuto ignorare che la ricorrente era iscritta alla BEK: infatti, la ricorrente non solo lo aveva dichiarato già nel 1976 alla Cassa malattia delle Comunità, ma in seguito aveva trasmesso alla stessa Cassa malattia un prospetto dei rimborsi erogatile dall'ente tedesco. Infine la Commissione non può validamente negare che l'iniziativa precauzionale di informare collettivamente gli interessati attraverso il *Corriere del personale* del 28 marzo 1983 non poteva consentire agli stessi, tenuto conto del tempo necessario per la spedizione di detta pubblicazione, di presentare *tempestivamente,* cioè entro il 31 marzo, la dichiarazione di rinuncia al regime tedesco. A questo proposito, essa non può richiamarsi alla proroga del termine accordato dalla BEK, con lettera 6 aprile 1983, ad uno dei pensionati interessati: a quanto risulta infatti, quest'ultimo, *prima dello scadere del termine suddetto* aveva presentato in via cautelativa una dichiarazione di cessazione all'iscrizione e la BEK aveva soltanto acconsentito a differire detta cessazione per lasciare all'interessato un periodo supplementare di riflessione.

Quindi, omettendo di informare la ricorrente, individualmente, come ha invece fatto per tutti i pensionati che le avevano segnalato il loro caso, oppure mediante un tempestivo comunicato collettivo, la Commissione ha dato prova di negligenza tanto più grave in quanto le circostanze da essa create le imponevano di usare un'attenzione del tutto particolare nei confronti di *tutte* le persone interessate. Infatti, la sua decisione — che non sembra, di per sé, necessariamente censurabile — di consigliare ai pensionati che si erano rivolti a lei di attendere l'esito delle sue trattative con le autorità tedesche prima di presentare la dichiarazione individuale di cessazione dell'iscrizione avrebbe dovuto indurla, tenuto conto, del ritardo così provocato rispetto al termine perentorio fissato dal legislatore tedesco, a provvedere, a tempo debito e nei confronti di tutti i pensionati identificati o che essa avrebbe dovuto identificare, con tutta la diligenza che ci si deve attendere da un'amministrazione adoperantesi per salvaguardare le spettanze dei suoi dipendenti.

Si deve pertanto constatare che la Commissione è venuta meno al dovere di assistenza incombentele, a norma dell'art. 24 dello statuto, nei confronti di un dipendente le cui spettanze garantite dalle Comunità erano minacciate dalla doppia contribuzione decisa dalle autorità tedesche (vedasi in particolare la sentenza nella causa 140/77, Verhaaf, Racc. 1978, pag. 2117, punto 12). Più in generale, la Commissione ha trasgredito il principio della sana amministrazione, che impone a ciascuna istituzione comunitaria di usare particolare sollecitudine nei confronti dei dipendenti in pensione, estraniati, in conseguenza della cessazione della loro attività, dall'ambiente di lavoro e quindi dai contatti regolari che permettono un'adeguata informazione (sentenza nelle cause riunite 33 e 75/79, Kuhner, Racc. 1980, pag. 1677, punto 22 e conclusioni dell'avvocato generale Mayras, in particolare a pag. 1708).

A ragione, quindi, la Sommerlatte addebita alla Commissione una colpevole omissione che le ha impedito di presentare alla BEK entro il 31 marzo 1983 la sua dichiarazione di rinuncia all'iscrizione al regime tedesco.

8. Per escludere la propria responsabilità, la Commissione sostiene che la colpa va addebitata alla stessa ricorrente, che ha omesso di farle presente la sua situazione personale in contrasto con l'art. 23, 2° comma dello statuto, a tenore del quale:

« Ogni qualvolta sorga una questione relativa a tali privilegi e immunità, il funzionario interessato è tenuto a darne immediatamente comunicazione all'autorità che ha il potere di nomina ».

A questo proposito, la Commissione non può tuttavia invocare efficacemente né la lettera 4 marzo 1983 indirizzata alla BEK dalla Sommerlatte, dalla quale non è dato dedurre che allora la ricorrente fosse al corrente del contenuto della normativa tedesca, né la lettera di risposta della BEK, poiché non è assodato che la ricorrente ne abbia avuto conoscenza.

Resta comunque il fatto che la Sommerlatte contrariamente a quanto impostole dal citato art. 23, 2° comma, non ha informato la Commissione della decisione, adottata il 2 marzo 1983 dalla BEK, di calcolare il contributo all'assicurazione malattia sulla sua pensione comunitaria e — se si ammette che non aveva avuto contezza della lettera del 18 marzo 1983 — non ha chiesto all'ente tedesco spiegazioni circa il silenzio seguito alla sua lettera del 4 marzo.

Questa duplice omissione, però, non vale ad escludere del tutto la responsabilità della Commissione. Mi sembra infatti che la Commissione, pur non essendo esclusivamente responsabile abbia concorso in misura prevalente, secondo me per tre quarti, alla realizzazione del danno effettivo ed attuale (questo è pacifico) subito dalla Sommerlatte.

9. Ritengo quindi che si debba:

— dichiarare che la Commissione è tenuta a risarcire nella misura di tre quarti il danno subito dalla ricorrente in ragione dell'obbligo, alla stessa incombente, di continuare a versare contributi al regime tedesco di assicurazione complementare contro le malattie;

— condannare la Commissione alle spese.