CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer
presentate l'8 febbraio 2000 *

1. Con la presente domanda pregiudiziale il Bundessozialgericht (Germania) ha sottoposto alla Corte la questione se il diritto comunitario e, in particolare, le disposizioni che sanciscono la libera circolazione dei lavoratori ostino a che l'importo lordo della pensione concessa ad un lavoratore migrante sulla base di un contratto collettivo di lavoro sia assoggettato a contributi di assicurazione malattia sia nello Stato in cui la pensione viene erogata, che non riconosce al lavoratore il diritto a prestazioni, sia nello Stato membro di residenza, alla cui legislazione previdenziale è soggetto.

I — I fatti della causa a qua

2. L'attore nella causa a qua, signor Sehrer, è nato nel 1924 e dal 1984 percepisce una pensione di vecchiaia per compimento del 60° anno di età dalla Bundesknappschaft, l'ente previdenziale convenuto. Il signor Sehrer risiede in Germania ed è assicurato presso la Krankenversicherung der Rentner (ente mutualistico pensionati). Nello stesso Stato egli percepisce inoltre una pensione integrativa per lavoratori dell'industria metallurgica corrisposta dalla Landesversicherungsanstalt für das Saarland.

3. In Francia la Caisse de retraites complémentaires des ouvriers mineurs (cassa pensionistica integrativa francese per minatori) gli corrisponde una pensione di vecchiaia a carico di un regime pensionistico disciplinato da un contratto collettivo di lavoro.

Dall'importo lordo della pensione integrativa francese, che nel periodo controverso compreso tra il dicembre 1988 e il settembre 1993 ammontava ad un importo variabile tra i FF 2.384,19 e i FF 2.538,45 per trimestre, è stato detratto un importo pari al 2,4% del totale a titolo di contributo di assicurazione malattia. L'importo del contributo versato ammontava, nello stesso periodo, ad una cifra compresa tra i FF 57,22 e i FF 60,92 per trimestre. Tali contributi, chiamati «di solidarietà», non danno diritto ad alcuna prestazione.

4. Quando seppe che il signor Sehrer percepiva tale pensione francese, l'ente previdenziale convenuto richiese che gli fossero versati i contributi di assicurazione malattia tedesca, che furono calcolati sull'importo lordo della pensione francese senza detrarre i contributi già versati in Francia.

* Lingua originale: lo spagnolo.

La somma reclamata a titolo di contributi arretrati ammonta a DM 1.005,67.

5. Il ricorso dell'attore in sede amministrativa fu infruttuoso. Il ricorso dinanzi al Sozialgericht für das Saarland ebbe successo parziale. Tale organo giurisdizionale dichiarò nulli i provvedimenti dell'ente convenuto nella parte in cui quest'ultimo aveva considerato soggetto a contributi in Germania l'importo lordo della pensione francese, che comprendeva anche la somma dedotta a titolo di contributi versati alla cassa malattia francese. Per il resto, il ricorso fu respinto.

6. Il Landessozialgericht für das Saarland respinse l'appello dell'ente convenuto, il quale presentò in seguito un ricorso di «Revision» (cassazione tedesca) dinanzi al Bundessozialgericht.

L'oggetto della presente controversia si riferisce all'inclusione della parte di pensione integrativa dedotta a titolo di contributi di assicurazione malattia francese nella base di calcolo dei contributi alla cassa malattia pensionati tedesca, come chiede l'ente convenuto, per i periodi compresi tra il dicembre 1988 e il settembre 1993.

II — La questione pregiudiziale

7. Il Bundessozialgericht, organo giurisdizionale competente per la detta controversia, nutre dubbi sulla questione se il cumulo di oneri sopportato da un lavoratore migrante come il signor Sehrer violi il principio di parità di trattamento. Nel caso sussista tale violazione, il Bundessozialgericht si chiede se sia giustificata da motivi oggettivi.

8. Al fine di risolvere tali dubbi, il Bundessozialgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli artt. 6 e da 48 a 51 del Trattato che istituisce la Comunità europea, nonché l'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità [1], ostino ad una normativa nazionale secondo la quale una pensione integrativa francese, concessa sulla base di un contratto collettivo di lavoro, è interamente assoggettata a contributi sia dell'ente mutualistico francese che di quello tedesco».

1 — GU L 149, pag. 2.

III — Il diritto comunitario

9. L'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) prevede, per quanto qui interessa:

«(...)

2. Essa [la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità] implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro».

10. L'art. 1, lett. j), primo e secondo comma, del regolamento n. 1408/71, nella versione risultante dal regolamento (CEE) n. 1247/92 [2], stabilisce quanto segue:

«il termine "legislazione indica", per ogni Stato membro, le leggi, i regolamenti, le disposizioni statutarie e ogni altra misura di applicazione, esistenti o future, concernenti i settori e i regimi di sicurezza sociale di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, o le prestazioni speciali a carattere non contributivo di cui all'articolo 4, paragrafo 2 bis.

Questo termine non comprende le disposizioni contrattuali, esistenti o future, che siano state o meno oggetto di una decisione dei pubblici poteri che le renda vincolanti o estenda il loro campo di applicazione (...)».

In determinate circostanze tale limitazione può essere eliminata mediante dichiarazione dello Stato membro interessato che deve essere notificata e pubblicata conformemente alle disposizioni dell'art. 97 del regolamento n. 1408/71.

11. L'art. 13, n. 2, del regolamento n. 1408/71, come modificato dal regolamento (CEE) n. 2195/91 [3] (in prosieguo: il «regolamento n. 2195/91»), così dispone:

(...)

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1247, che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 136, pag. 1).

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 25 giugno 1991, n. 2195, che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 e il regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 206, pag. 2).

«f) la persona cui cessi d'essere applicabile la legislazione di uno Stato membro senza che ad essa divenga applicabile la legislazione di un altro Stato membro in forza di una delle norme enunciate alle precedenti lettere o di una delle eccezioni o norme specifiche di cui agli articoli da 14 a 17, è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, in conformità delle disposizioni di questa sola legislazione».

12. Per quanto riguarda il versamento di contributi a carico di titolari di pensioni o di rendite, l'art. 33 del regolamento n. 1408/71, nella versione risultante dal regolamento (CEE) n. 2332/89 [4], stabilisce:

«1. L'istituzione di uno Stato membro debitrice di una pensione o di una rendita, che applica una legislazione che prevede trattenute di contributi a carico del titolare di una pensione o di una rendita per la copertura delle prestazioni in natura, è autorizzata ad operare tali trattenute, calcolate in base alla suddetta legislazione, sulla pensione o rendita da essa dovuta, se le prestazioni in natura ai sensi degli articoli 27, 28, 28 bis, 29, 31 e 32 sono a carico di un'istituzione del suddetto Stato membro.

2. Quando, nei casi contemplati all'articolo 28 bis, il titolare di una pensione o di una rendita è soggetto, in ragione della sua residenza, al versamento di contributi o a trattenute equivalenti per la copertura delle prestazioni di malattia e di maternità a norma della legislazione dello Stato membro nel cui territorio egli risiede, detti contributi non sono esigibili».

IV — Il procedimento dinanzi alla Corte

13. Nel presente procedimento hanno presentato osservazioni scritte entro il termine a tal fine stabilito dall'art. 20 dello Statuto (CE) della Corte di giustizia il governo tedesco e la Commissione. Poiché nessuno degli interessati ha chiesto di presentare osservazioni orali, la Corte ha deciso, in conformità di quanto stabilito dall'art. 104, n. 4, del regolamento di procedura, di soprassedere alla fase orale.

14. Il governo tedesco precisa che la legislazione previdenziale applicabile al signor Sehrer assoggetta al versamento di contri-

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 18 luglio 1989, n. 2332, recante modifica del regolamento n. 1408/71 e del regolamento n. 574/72 (GU L 224, pag. 1).

buti tutti i redditi lordi percepiti e non fa alcuna eccezione nel caso in cui la pensione sia corrisposta da un ente previdenziale in un altro Stato. Nè essa contempla la possibilità che tale ente deduca una parte della pensione a titolo di contributi di assicurazione malattia di detto Stato.

Il governo tedesco ritiene che il diritto comunitario vieti in linea di principio la doppia deduzione di contributi a regimi previdenziali. Per tale motivo, poiché il signor Sehrer gode di copertura totale in materia di assicurazione malattia in Germania, egli deve versare i contributi a quel titolo solo in tale Stato, tenuto conto del fatto che il versamento di contributi in Francia non gli procura alcun vantaggio né diritto aggiuntivo.

Il governo tedesco reputa che la trattenuta a titolo di contributi di assicurazione malattia operata in Francia sulla pensione di un lavoratore migrante che non risiede nel suo territorio né è soggetto alla legislazione previdenziale di tale Stato, costituisca un ostacolo alla libera circolazione, vietato dall'art. 48 del Trattato, che non si può giustificare con motivi imperativi di interesse generale, in quanto non garantisce all'interessato alcun diritto a prestazione o vantaggio sociale.

15. La Commissione osserva in via preliminare che l'obbligo, imposto dalla Francia ad un lavoratore non soggetto alla sua legislazione, di versare contributi di assicurazione malattia senza riconoscergli, in cambio, il diritto ad alcuna prestazione, è incompatibile con il diritto alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

In subordine, la Commissione sottolinea che il fatto di applicare la legislazione tedesca in modo identico sia ad un lavoratore migrante che ad un lavoratore che non ha esercitato il diritto di libera circolazione può comportare un risultato incompatibile con la finalità perseguita dagli artt. 48 del Trattato CE, 49 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 40 CE), 50 del Trattato CE (divenuto art. 41 CE) e 51 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 42 CE), per il fatto che saranno applicabili le legislazioni di due o più Stati membri ai diritti pensionistici del lavoratore migrante. In tale situazione, il principio di leale collaborazione sancito all'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) fa obbligo alle competenti autorità degli Stati membri di mettere in atto tutti i mezzi di cui dispongono per realizzare l'obiettivo di cui all'art. 48 del Trattato, accertando che la loro normativa possa essere applicata al lavoratore migrante come al lavoratore sedentario, esattamente allo stesso modo, senza che da tale applicazione consegua la perdita di una prestazione previdenziale per il lavoratore migrante e quindi senza dissuaderlo dall'esercizio effettivo del suo diritto alla libera circolazione.

16. Al fine di ottenere informazioni sui contributi di assicurazione malattia dedotti

in Francia al signor Sehrer, la Corte ha posto un quesito al governo francese, affinché rispondesse per iscritto. Secondo i dati forniti nella risposta, i contributi di assicurazione malattia, fissati con legge n. 71-1129 del 28 dicembre 1979, si deducono da tutte le pensioni di vecchiaia, di base ed integrative, al cui finanziamento contribuiscono, in tutto o in parte, i datori di lavoro. Essi vengono qualificati come contributi di solidarietà che, di per se stessi, non danno diritto a prestazioni di assicurazione malattia, in quanto tale diritto si acquisisce con la liquidazione della pensione, se il titolare soddisfa il requisito della residenza. La percentuale attualmente dedotta dalle pensioni integrative è pari all'1%. Resta invece pari al 3,8% per le persone assoggettate al regime di assicurazione malattia francese che non devono versare i contributi sociali generalizzati, al cui pagamento sono tenute solo le persone fiscalmente residenti in Francia.

V — Analisi della questione pregiudiziale

17. Con la questione proposta, il Bundessozialgericht vuole sapere se il diritto comunitario e, in particolare, il principio di parità di trattamento nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori osti a che uno Stato membro, nella determinazione della base di calcolo dei contributi di assicurazione malattia di un lavoratore migrante già titolare di pensione di vecchiaia assoggettato alla legislazione di tale Stato membro, calcoli come reddito anche l'importo lordo della pensione erogatagli, in un altro Stato membro, da un regime di origine contrattuale, non considerando che una parte di tale pensione è già stata detratta a titolo di contributi di assicurazione malattia in tale Stato.

18. Prima di proporre la soluzione della questione pregiudiziale proposta, verificherò l'obbligo di versamento dei contributi in Francia e le relative ripercussioni.

A — *Sull'obbligo di versamento dei contributi in Francia*

19. Ritengo che dai fatti fin qui esposti risulti chiaro che tale Stato membro assoggetta a contributi di assicurazione malattia una pensione concessa da una normativa sulla base di un contratto collettivo di lavoro, nonostante il titolare non sia soggetto alla sua legislazione previdenziale e non abbia diritto a prestazioni mutualistiche in tale Stato.

20. Non è la prima volta che una legislazione che presenta tali caratteristiche sol-

leva dubbi in merito alla propria innocuità rispetto al principio della libera circolazione dei lavoratori. La Francia non è neppure l'unico Stato membro che ricorre a questa pratica nell'intento di riempire le casse della tesoreria della previdenza sociale, sebbene stia dimostrando di essere quello che adotta tale metodo con maggiore assiduità [5].

21. Nel 1985 la Corte ha condannato il Belgio per inadempimento [6], in quanto la legge che disciplinava l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e l'invalidità era in contrasto con l'art. 33 del regolamento n. 1408/71. In concreto, la violazione consisteva nell'imporre trattenute per contributi, a decorrere dall'ottobre 1980, sulle pensioni di vecchiaia, di anzianità e di reversibilità, nonché sui trattamenti sostitutivi o integrativi di dette pensioni, di cittadini non risiedenti in Belgio ed aventi diritto a prestazioni di malattia nello Stato membro di residenza.

Come si ricorderà, l'art. 33 del regolamento n. 1408/71 dispone che l'istituzione di uno Stato membro debitrice di una pensione, che applica una legislazione che prevede trattenute di contributi a carico del titolare della pensione per la copertura delle prestazioni in natura, è autorizzata ad operare tali trattenute sulla pensione, calcolate in base alla suddetta legislazione, se le prestazioni in natura sono a carico di un'istituzione del suddetto Stato membro.

22. Dall'interpretazione seguita dalla Corte in questa sentenza e confermata da successiva giurisprudenza [7], si desume che le trattenute sulle pensioni legali di vecchiaia, di anzianità e di reversibilità, anche in mancanza di un nesso diretto tra il contributo e il rischio assicurato, non possono essere effettuate da uno Stato membro qualora le prestazioni di malattia e di maternità che ne sono la contropartita

5 — Al momento sono infatti pendenti dinanzi alla Corte la causa C-34/98, Commissione/Francia, in cui la Commissione intende far dichiarare che tale Stato — applicando il contributo per il rimborso del debito sociale (CRDS), il cui gettito è destinato alla Cassa per il ripianamento del debito sociale, ai redditi da attività lavorativa e sostitutivi dei lavoratori subordinati e autonomi che risiedono in Francia, ma che svolgono attività lavorativa in un altro Stato membro e non sono soggetti alla legislazione previdenziale francese — è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 48 e 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), nonché dell'art. 13 del regolamento n. 1408/71, e la causa C-169/98, Commissione/Francia, in cui si chiede di dichiarare che tale Stato, applicando il contributo sociale generalizzato (CSG), destinato a contribuire al finanziamento di molteplici settori del regime generale di previdenza sociale francese, ai redditi da lavoro e sostitutivi dei lavoratori che risiedono in Francia, ma che non sono soggetti alla legislazione previdenziale francese, è venuto meno alle stesse disposizioni comunitarie. L'udienza delle due cause si è tenuta il 4 maggio 1999. L'avvocato generale La Pergola ha presentato le sue conclusioni in entrambe le cause il 7 settembre 1999, nelle quali considera che, sebbene il CRDS e il CSG si applichino in modo obiettivo a tutti i residenti in Francia, il fatto che si obblighino i lavoratori migranti a finanziare un regime previdenziale al quale non sono affiliati li discrimina rispetto ai lavoratori che non trasferiscono la loro residenza, vale a dire gli unici che vantano il diritto di ricevere prestazioni da tale regime. A suo giudizio, la Corte dovrebbe accogliere entrambi i ricorsi e condannare la Francia per inadempimento.

6 — Sentenza 28 marzo 1985, causa 275/83, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1097).

7 — Sentenze 16 gennaio 1992, causa C-57/90, Commissione/Francia (Racc. pag. I-75, punto 15), e 6 febbraio 1992, causa C-253/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-531, punto 13).

non siano a carico di un ente previdenziale di tale Stato membro.

23. In seguito alla sentenza del 1985 della Corte le disposizioni belghe dichiarate contrarie al diritto comunitario non sono state più applicate alle pensioni legali versate ai cittadini comunitari residenti in uno Stato membro diverso dal Belgio, ma hanno continuato ad applicarsi alle loro pensioni integrative [8].

Una situazione analoga si riscontrava in Francia, Stato in cui era stato stabilito di operare trattenute, destinate a finanziare il regime generale previdenziale, sulle pensioni integrative e sulle indennità di prepensionamento, indipendentemente dal luogo di residenza dei titolari.

24. Per tale motivo, la Commissione ha proposto nel 1990 due ricorsi per inadempimento, rispettivamente contro il Belgio e contro la Francia, in cui contestava a tali Stati la violazione dell'art. 13, n. 1, nonché dell'art. 33 del regolamento n. 1408/71 [9].

Pur riconoscendo che né i regimi di indennità di prepensionamento né quelli di pensioni integrative erano inclusi nell'ambito di applicazione rationae materiae del regolamento n. 1408/71, la Commissione riteneva che il principio fondamentale sancito dall'art. 13, n. 1, dell'unicità della legislazione applicabile in qualsiasi momento al lavoratore migrante, fosse un principio generale preesistente a detto regolamento e potesse essere invocato per evitare che un lavoratore migrante venisse assoggettato a contributi di assicurazione malattia in due Stati membri, qualora tale copertura gli fosse assicurata solo in uno di essi.

8 — E' pendente dinanzi alla Corte la causa C-347/98, Commissione/Belgio, in cui la Commissione intende dichiarare che il Belgio, deducendo contributi personali pari al 13,07% dai trattamenti pensionistici per malattie professionali, i cui titolari non esercitano più un'attività lavorativa subordinata o autonoma in Belgio ed hanno trasferito la residenza in un altro Stato membro, diventando di conseguenza soggetti esclusivamente alla legislazione di quest'ultimo, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 13, n. 2, lett. f), del regolamento n. 1408/71. La Commissione sostiene che le autorità belghe non sono autorizzate ad operare trattenute sulle pensioni belghe per malattie professionali spettanti alle persone che si trovano in tale situazione.

9 — E' pendente dinanzi alla Corte la causa C-68/99, Commissione/Germania, in cui la Commissione intende far dichiarare che la Germania — applicando gli artt. 23 e segg. del Künstlersozialversicherungsgesetz (Legge sul regime previdenziale applicabile agli artisti) anche ad artisti e pubblicisti residenti in un altro Stato membro che esercitano un'attività lavorativa sia in tale Stato che in Germania e che, di conseguenza, in riferimento ai regimi previdenziali, sono esclusivamente soggetti alle disposizioni dello Stato membro di residenza — viene meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 51, 52 e/o 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE), nonché del titolo II del regolamento n. 1408/71 [art. 14 bis, n. 2, prima frase, in combinato disposto con l'art. 13, nn. 1 e 2, lett. b)]. La Commissione ritiene che il contributo imposto alle imprese che gestiscono case editrici ed agenzie di stampa, sotto forma di percentuale applicata alla retribuzione per attività o prestazioni artistiche o pubblicitarie, anche quando il lavoratore non è tenuto a versare contributi al regime previdenziale applicabile agli artisti, costituisca obiettivamente la quota padronale che ha effetto di contributo previdenziale, sia per l'impresario che per l'artista o il pubblicista interessato. Qualora si tratti di artisti o pubblicisti affiliati al regime previdenziale di un altro Stato membro in forza del regolamento n. 1408/71, tale effetto non è conforme né al tenore letterale né alla finalità di detto regolamento, secondo cui, al fine di evitare la doppia imposizione previdenziale, l'affiliato sarà soggetto alla legislazione di uno Stato membro soltanto.

25. Nelle sue sentenze [10] la Corte, dopo aver ammesso che i titolari di pensioni di questo tipo erano lavoratori ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71 e che rientravano nell'ambito di applicazione ratione personae dello stesso, come delineato all'art. 2, ha dichiarato che il principio di unicità della legislazione applicabile riguarda soltanto le fattispecie cui si riferiscono gli artt. 13, n. 2, e 14-17 del regolamento, che dettano le norme di conflitto atte a disciplinare ogni situazione. Poiché i titolari di un'indennità di prepensionamento o di una pensione integrativa non rientravano in alcuna delle dette situazioni, essi non potevano invocare a proprio favore tale principio [11].

26. Per quanto riguarda l'art. 33 del regolamento n. 1408/71, la Corte ha statuito che doveva essere considerato debitore di una pensione o di una rendita lo Stato che fosse debitore di una pensione o di una rendita ai sensi della propria normativa.

27. Ciononostante, l'art. 1, lett. j), non comprende nel termine «legislazione» le disposizioni contrattuali, esistenti o future, che siano state o meno oggetto di una decisione dei pubblici poteri che le renda vincolanti o estenda il loro campo di applicazione, sempre che tale limitazione non venga tolta, in determinate circostanze, mediante dichiarazione dello Stato membro interessato.

La Commissione riconosceva che i regimi belgi di pensioni integrative ed i regimi francesi di indennità di prepensionamento e di pensioni integrative non erano legislazioni ai sensi di tale disposizione, in quanto istituiti mediante accordi conclusi tra le autorità competenti e gli ordini professionali o interprofessionali, le organizzazioni sindacali o le imprese, ovvero mediante contratti collettivi sottoscritti dalle parti sociali, e non erano stati oggetto della suddetta dichiarazione.

La Corte ha confermato tale valutazione [12] e respinto entrambi i ricorsi.

28. La Commissione sostiene ora che l'obbligo di versare i contributi all'assicurazione malattia in Francia, imposto al signor Sehrer nelle circostanze descritte, viola le norme del Trattato che disciplinano il diritto di libera circolazione dei lavoratori, anche se non sembra far derivare alcuna conseguenza pratica da tale affermazione.

10 — Citate *supra* alla nota 7.

11 — Il Consiglio ha modificato questa situazione adottando il regolamento n. 2195/91 che ha aggiunto la lett. f) all'art. 13, n. 2, del regolamento n. 1408/71.

12 — Questa considerazione ricorre nuovamente nella sentenza 24 settembre 1998, causa C-35/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5325), avente per oggetto i regimi di pensione integrativa istituiti mediante accordi conclusi tra le autorità competenti e gli ordini professionali o interprofessionali, le organizzazioni sindacali o le imprese, ovvero mediante contratti collettivi sottoscritti dalle parti sociali e resi obbligatori dall'art. L 731-5 del code de la securité sociale.

Il governo tedesco, oltre a condividere la stessa opinione, precisa, per il caso in cui la Corte ritenesse che la riscossione di tali contributi in Francia sia compatibile con il diritto comunitario, che tale fattore non modificherebbe il suo diritto di assoggettare a contributi di assicurazione malattia tedesca l'importo lordo di tutti i redditi percepiti dall'interessato, indipendentemente dalla loro origine nazionale o estera e dal fatto che una parte di essi sia già stata assoggettata a contribuzione.

29. A questo proposito desidero fare due osservazioni. In primo luogo, posso concordare con la Commissione sul fatto che la normativa francese, quale è stata presentata nella presente controversia, in cui la Francia non è neppure intervenuta, potrebbe essere considerata come un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori nonché contraria all'art. 48 del Trattato CE. Si tratta in effetti di una legislazione in grado di dissuadere un lavoratore dal trasferirsi in Francia per esercitarvi un'attività dipendente se, come conseguenza di ciò, la pensione di anzianità cui avrà diritto, pur non risiedendo in Francia, rimarrà assoggettata a contributi di assicurazione malattia di tale Stato senza diritto a prestazioni.

La Corte tuttavia verifica la compatibilità di una normativa nazionale con il diritto comunitario solo nell'ambito del ricorso per inadempimento, che unicamente la Commissione o un altro Stato membro possono proporre. La Commissione, da parte sua, non ha avviato alcun procedimento per infrazione contro tale Stato membro, volto a far sì che la Corte si pronunci sulla compatibilità di detta legislazione con i principi che disciplinano la libera circolazione dei lavoratori nella Comunità. Neppure la Germania ha proposto un ricorso, nonostante disponga di tale facoltà in virtù dell'art. 170 del Trattato CE (divenuto art. 227 CE).

In secondo luogo, proponendo la questione pregiudiziale, il giudice a quo non ha chiesto alla Corte di prendere in esame la legislazione francese [13], affermando espressamente nella propria ordinanza che l'illiceità della riscossione dei contributi di assicurazione malattia francese può essere fatta valere dal ricorrente solo in una controversia dinanzi ai tribunali francesi.

30. Sarebbe stato molto diverso se il signor Sehrer, invece di impugnare in Germania la

13 — Nella sentenza 10 novembre 1982, causa 261/81, Rau (Racc. pag. 3961), la Corte ha preso in esame, su richiesta di un giudice tedesco, la questione se la legislazione belga costituisse una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE). Nella sentenza 23 novembre 1989, causa 150/88, Parfümeriefabrik 4711 (Racc. pag. 3891), la Corte ha interpretato, su richiesta di un altro giudice tedesco, la direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/768/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici (GU L 262, pag. 169), in relazione con la disciplina italiana sull'imballaggio, pubblicità e denominazione dei prodotti cosmetici. Le due cause avevano in comune, oltre al fatto che vi si chiedeva espressamente alla Corte di analizzare una legislazione che non era quella dello Stato del giudice a quo, la circostanza che tale legislazione era quella che aveva originato l'inadempimento contrattuale oggetto delle controversie.

decisione con cui l'ente previdenziale convenuto assoggetta a contributi di assicurazione malattia l'importo della pensione per cui egli ha già effettuato versamenti in Francia, si fosse rivolto ad un giudice francese facendo valere che l'obbligo di versare contributi in Francia, senza diritto a prestazioni, costituiva un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori e se tale giudice avesse sollevato la questione in via pregiudiziale. Tuttavia, il fatto che il signor Sehrer non abbia agito in questo modo non osta all'ammissibilità della questione pregiudiziale sollevata dal giudice tedesco.

31. Nella causa Celestini [14] la Corte ha risolto le questioni pregiudiziali sottoposte da un giudice italiano, nonostante la Commissione ed il governo tedesco facessero valere l'inammissibilità di tali questioni, tra gli altri motivi, per l'incompetenza dei giudici italiani a pronunciarsi sulla causa a qua e per il carattere artificioso del procedimento.

Nella causa a qua una parte accusava l'altra di inadempimento di un contratto di fornitura di una partita di vino che doveva essere consegnata in Germania. All'arrivo, il vino proveniente dall'Italia, nonostante fosse accompagnato da certificati di analisi rilasciati da laboratori debitamente autorizzati in tale Stato, che attestavano la piena conformità del vino alla normativa comunitaria, veniva assoggettato a controlli da parte delle autorità tedesche. Dopo che il vino era stato analizzato secondo i metodi tradizionali e, in seguito, secondo il metodo denominato «determinazione del rapporto isotopico O18/O16 dell'acqua contenuta nel vino», tali autorità sequestravano la partita e la rispedivano in Italia, sostenendo che si trattava di vino annacquato.

Né l'una né l'altra parte della controversia, che mettevano entrambe in discussione la legittimità del metodo per la determinazione del rapporto isotopico O18/O16 dell'acqua contenuta nel vino, avevano adito i giudici tedeschi, unici competenti a pronunciarsi sulla validità dell'atto con il quale le autorità tedesche avevano dichiarato il vino importato inidoneo al consumo umano. Tuttavia, non emergeva in modo manifesto che le parti si fossero previamente concertate per indurre la Corte a pronunciarsi mediante una controversia artificiosa.

32. Neppure nella causa in esame le parti si sono concertate per dar vita ad una controversia artificiosa.

33. Quanto alla pertinenza della questione sollevata, secondo costante giurisprudenza della Corte, spetta unicamente ai giudici nazionali che sono investiti della controversia e che devono assumersi la responsabilità della decisione giudiziaria valutare, tenuto conto della peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale per essere posti in grado di statuire nel merito sia la rilevanza delle questioni sottoposte. Il rigetto di una

14 — Sentenza 5 giugno 1997, causa C-105/94 (Racc. pag. I-2971).

domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo laddove appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario chiesta dal detto giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o l'oggetto della controversia nel processo a quo [15].

Nella causa Celestini il giudice italiano spiegava che, se le soluzioni fornite dalla Corte avessero messo in evidenza la compatibilità con il diritto comunitario del metodo per la determinazione del rapporto isotopico O18/O16 dell'acqua contenuta nel vino, la domanda della Celestini avrebbe dovuto essere respinta. La Corte ha ritenuto che non le spettasse mettere in discussione questa valutazione.

Nella causa in esame, il Bundessozialgericht afferma nell'ordinanza che, sebbene il signor Sehrer potesse rivolgersi ai giudici francesi, di fatto egli non ha agito in tal modo ed ha impugnato la decisione che gli causa un maggior onere per l'aliquota dei contributi da versare. Dal momento che la questione sollevata dal giudice nazionale è rilevante ai fini della pronuncia della sua sentenza e verte sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [16].

B — *La soluzione della questione pregiudiziale*

34. Il fatto che sia la pensione integrativa che il signor Sehrer percepisce in Francia che la pensione integrativa versatagli in Germania dall'assicurazione per lavoratori dell'industria metallurgica derivino da disposizioni contrattuali, escluse dalla definizione di «legislazione» di cui all'art. 1, lett. j), del regolamento n. 1408/71, significa in pratica che egli percepisce solo una pensione di anzianità compresa nel campo di applicazione rationae materiae di detto regolamento, vale a dire la pensione legale di anzianità versata dalla Bundesknappschaft in Germania, paese in cui il signor Sehrer risiede [17].

In forza dell'art. 13, n. 2, lett. f), del regolamento n. 1408/71 [18] egli è soggetto alla legislazione previdenziale dello Stato membro nel cui territorio risiede, è assicurato in tale Stato contro il rischio di malattia ed è tale regime di previdenza sociale che può esigere da parte sua il versamento di contributi a titolo di finanziamento.

35. Il titolo III, capitolo 1, sezione 5, del regolamento n. 1408/71 disciplina i diritti

15 — V., nella giurisprudenza più recente, sentenze 18 giugno 1998, causa C-266/96, Corsica Ferries France (Racc. pag. I-3949), e 26 novembre 1998, causa C-7/97, Bronner (Racc. pag. I-7791).

16 — V., in special modo, sentenze 5 ottobre 1995, causa C-125/94, Aprile (Racc. pag. I-2919, punti 16 e 17), e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 59).

17 — Se invece di quella tedesca avesse origine legale la pensione francese, al signor Sehrer si potrebbe applicare l'art. 17 bis del regolamento n. 1408/71 che gli consentirebbe di usufruire dell'esenzione dal versamento di contributi in Germania.

18 — La lett. f) venne introdotta dal regolamento n. 2195/91 al fine di colmare la lacuna esistente nel sistema delle norme di conflitto dell'art. 13 del regolamento n. 1408/71, manifestatasi a seguito della sentenza della Corte 12 giugno 1986, causa 302/84, Ten Holder (Racc. pag. 1821).

dei titolari di pensioni e dei loro familiari ad usufruire di prestazioni di malattia e di maternità. Tuttavia, il signor Sehrer non può avvalersi di nessuna delle disposizioni contenute in detta sezione, in quanto esse riguardano situazioni in cui il titolare percepisce pensioni dovute ai sensi delle legislazioni di due o più Stati membri, come prevedono gli artt. 27 e 28 bis, o in cui, percependo una pensione dovuta in forza della legislazione di un solo Stato, non esiste un diritto a prestazioni nello Stato di residenza, come prevede l'art. 28.

Nel caso di specie non è neppure possibile applicare l'art. 33 del detto regolamento, secondo cui l'istituzione di uno Stato membro debitrice di una pensione, che applica una legislazione che prevede trattenute di contributi a carico del titolare della pensione per la copertura delle prestazioni in natura, è autorizzata ad operare tali trattenute. Se fosse applicabile, tale articolo impedirebbe alla Germania di assoggettare a contributi la pensione che il signor Sehrer percepisce in Francia, ma tale disposizione presuppone che le prestazioni di malattia e di maternità vengano concesse ai sensi degli artt. 27, 28 e 28 bis e, come ho appena precisato, nel caso di specie non risulta pertinente alcuno di detti articoli.

36. Per i motivi suesposti, devo concludere che i diritti previdenziali del signor Sehrer sono esclusivamente disciplinati dalla legislazione tedesca. Ciò non significa tuttavia che le autorità tedesche possano, applicando la loro legislazione ad un lavoratore migrante, non tenere conto delle norme del Trattato che sanciscono la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

37. Il fatto che il signor Sehrer sia cittadino tedesco non gli impedisce di invocare il diritto comunitario dinanzi alle autorità dello Stato di cui è cittadino, in quanto si è avvalso di una delle libertà concesse dal Trattato. Nelle sentenze Scholz [19] e Terhoeve [20] la Corte ha dichiarato che qualsiasi cittadino comunitario, a prescindere dal luogo di origine e dalla cittadinanza dello stesso, che abbia usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e che abbia esercitato un'attività lavorativa in un altro Stato membro rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 48 del Trattato.

38. Il giudice a quo chiede che la Corte interpreti l'art. 6 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 12 CE) che vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità nel campo di applicazione del detto Trattato, dell'art. 48 del Trattato che applica e concretizza il principio di parità di trattamento alla libera circolazione dei lavoratori, nonché dell'art. 3 del regolamento n. 1408/71, adottato dal Consiglio in esecuzione dell'obbligo impostogli dall'art. 51 del Trattato stesso di instaurare la

19 — Sentenza 23 febbraio 1994, causa C-419/92, Scholz (Racc. pag. I-505, punto 9).

20 — Sentenza 26 gennaio 1999, causa C-18/95, Terhoeve (Racc. pag. I-345, punto 27).

libera circolazione dei lavoratori, che riprende il medesimo principio.

39. La legislazione tedesca controversa, che assoggetta a contributi di assicurazione malattia tutti i redditi percepiti dall'assicurato, non stabilisce alcuna discriminazione diretta sulla base della nazionalità. Essa non impone neppure condizioni più favorevoli ai propri cittadini né sembra atta a pregiudicare in misura maggiore i lavoratori cittadini degli altri Stati membri e non presenta quindi una discriminazione indiretta.

40. Orbene, secondo costante giurisprudenza, l'art. 48 del Trattato attua un principio fondamentale sancito dall'art. 3, lett. c), del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 3 CE), a tenore del quale, ai fini enunciati dall'art. 2 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 2 CE), l'azione della Comunità importa l'eliminazione, tra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone [21].

La Corte ha altresì dichiarato che il complesso delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle persone è volto ad agevolare ai cittadini comunitari l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nel territorio della Comunità ed osta ai provvedimenti che potrebbero sfavorirli qualora intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro [22].

41. E' vero che, allo stato attuale del diritto comunitario, spetta alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare le condizioni del diritto o dell'obbligo di affiliarsi ad un regime di previdenza sociale o a questo o a quel ramo di tale regime [23], nonché stabilire i redditi da prendere in considerazione per il computo dei contributi previdenziali [24]. Infatti, ad eccezione dell'art. 14 quinquies del regolamento n. 1408/71, che prevede disposizioni diverse e più specifiche non applicabili al caso di specie, il diritto comunitario relativo alla libera circolazione dei lavoratori non disciplina la composizione della base di calcolo dei contributi ai regimi previdenziali nazionali.

42. Tuttavia, come ho già osservato nelle conclusioni presentate nella causa Ter-

21 — Sentenze 7 luglio 1976, causa 118/75, Watson e Belmann (Racc. pag. 1185, punto 16); 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh (Racc. pag. I-4265, punto 15), e Terhoeve, citata *supra* alla nota 20, punto 36.

22 — Sentenza Terhoeve, citata *supra* alla nota 20, punto 37. Si vedano altresì le sentenze 7 luglio 1988, causa 143/87, Stanton (Racc. pag. 3877, punto 13), e cause riunite 154/87 e 155/87, Wolf e a. (Racc. pag. 3897, punto 13); Singh e Bosman, citate *supra* alle note 21 e 16, rispettivamente punti 16 e 94.

23 — Sentenze 18 maggio 1989, causa 368/87, Hartman Troiani (Racc. pag. 1333, punto 21); 21 febbraio 1991, causa C-245/88, Daalmeijer (Racc. pag. I-555, punto 15), e 20 ottobre 1993, causa C-297/92, Baglieri (Racc. pag. I-5211, punto 13).

24 — Sentenza Terhoeve, citata *supra* alla nota 20, punto 51.

hoeve [25], nell'esercizio di tale competenza a stabilire la composizione dell'imponibile per il computo dei contributi previdenziali, gli Stati membri non solo devono rispettare il principio di parità di trattamento, applicando tali norme senza operare discriminazioni tra i propri cittadini e i cittadini di altri Stati membri, ma anche garantire che le disposizioni nazionali in materia di previdenza sociale non costituiscano un ostacolo all'esercizio effettivo della libertà fondamentale garantita dall'art. 48 del Trattato e che il lavoratore che usufruisce del diritto di libera circolazione non sia penalizzato per quanto riguarda i suoi diritti previdenziali rispetto al lavoratore che non trasferisce la sua residenza.

43. Secondo la giurisprudenza della Corte, le disposizioni che impediscono ad un cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese d'origine per esercitare il suo diritto di libera circolazione, o che lo dissuadono dal farlo, costituiscono ostacoli frapposti a tale libertà anche se si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati [26].

44. Per quanto riguarda la legislazione tedesca controversa, che si applica allo stesso modo ai lavoratori migranti e ai lavoratori che non trasferiscono la propria residenza, essa può unicamente penalizzare, in materia previdenziale, i primi. Infatti, difficilmente si concretizzerà la possibilità che i redditi percepiti da un lavoratore sedentario soggetto alla legislazione tedesca siano assoggettati a doppia imposizione previdenziale allo stesso titolo. Invece, dal lavoratore che, nell'esercizio della libera circolazione abbia acquisito il diritto ad una o più pensioni in altri Stati membri, si potranno esigere una seconda volta i contributi di assicurazione malattia sui redditi lordi già assoggettati a contribuzione, allo stesso titolo, in un altro Stato membro, ogni qual volta si tratti di pensioni di anzianità escluse dal campo di applicazione del regolamento n. 1408/71.

Da tale constatazione deduco che la prospettiva che l'importo lordo di una delle pensioni di anzianità acquisita nel corso della sua vita lavorativa sia assoggettato ad una doppia imposizione previdenziale allo stesso titolo può dissuadere un lavoratore dall'esercitare il proprio diritto di libera circolazione.

45. Per i motivi suesposti, ritengo che una legislazione nazionale come quella controversa nel procedimento principale costituisca un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori vietato dall'art. 48 del Trattato, in quanto, per stabilire la base di calcolo dei contributi previdenziali, non tiene conto del fatto che una parte della pensione che l'interessato percepisce in un altro Stato membro, concessa da una normativa sulla

25 — Conclusioni presentate nella causa Terhoeve, citata *supra* alla nota 20, pag. I-348 e ss., in special modo paragrafi 67-69.

26 — Sentenze 7 marzo 1991, causa C-10/90, Masgio (Racc. pag. I-1119, punti 18 e 19), e Bosman, citata *supra* alla nota 16, punto 96.

base di un contratto collettivo di lavoro, è già stata detratta dall'importo lordo a titolo di contributi di assicurazione malattia in tale Stato.

46. Nell'ordinanza, il giudice a quo chiede, per il caso in cui la Corte considerasse che il cumulo di contributi a carico del lavoratore migrante sia contrario al principio della parità di trattamento, se ciò sia giustificabile obiettivamente. Tuttavia, tale domanda non è stata inserita nella questione formulata, né il giudice nazionale ha addotto, nel testo, alcuna circostanza giustificativa.

Così stando le cose, ritengo opportuno, per amor di concisione, rimandare all'ampia giurisprudenza della Corte in materia di circostanze giustificative della discriminazione indiretta e degli ostacoli nell'ambito della libera circolazione di persone, citata nelle conclusioni presentate nella causa Terhoeve [27].

C — *Considerazioni finali*

47. Nonostante il fatto che, nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale, la Corte non potrà pronunciarsi sul punto, non voglio concludere senza mettere in evidenza le conseguenze particolarmente negative che hanno, a mio parere, sulla libera circolazione delle persone legislazioni nazionali come quella francese, la quale tuttavia non è stata fino ad oggi condannata dalla Corte. Sulla base di legislazioni aventi le caratteristiche descritte o caratteristiche analoghe, si operano trattenute a titolo di contributi ai regimi previdenziali nazionali sui redditi percepiti nello stesso Stato da lavoratori migranti o frontalieri attivi o, come nel caso del signor Sehrer, pensionati, che risiedono in un altro Stato membro, nonostante gli interessati siano soggetti alla legislazione previdenziale di tale altro Stato membro.

Il fatto che tali trattenute vengano operate a titolo di contributi sociali da uno Stato che in cambio non garantisce all'interessato alcuna copertura sociale, e non come imposte dirette quando, in realtà, sebbene vengano destinate ad uno scopo concreto, questa è la loro natura, ha due conseguenze, entrambe negative per il lavoratore migrante e per il lavoratore frontaliero, attivo o pensionato che sia: la prima è che tale lavoratore dovrà necessariamente versare contributi anche nell'altro Stato membro per avere diritto a prestazioni previdenziali; la seconda è che non potrà avvalersi degli accordi in materia di doppia imposizione vigenti tra Stati membri al fine di evitare che i redditi già gravati in uno Stato siano nuovamente assoggettati a contributi nello Stato di residenza.

27 — Citate *supra* alla nota 25, in particolare paragrafi 54-64.

VI — Conclusione

48. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale sottoposta dal Bundessozialgericht nel modo seguente:

«L'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) osta a che uno Stato membro, nella determinazione della base di calcolo dei contributi di assicurazione malattia di un lavoratore migrante pensionato soggetto alla sua legislazione, computi l'importo lordo della pensione erogata in un altro Stato membro sulla base di un contratto collettivo, senza tenere conto del fatto che una parte di tale pensione sia già stata detratta a titolo di contributi di assicurazione malattia in tale Stato».