CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate l'11 maggio 1995 *

1. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 [1] autorizza, a determinate condizioni, un disoccupato che beneficia delle prestazioni di disoccupazione nello Stato in cui ha da ultimo svolto un'attività lavorativa, a soggiornare per un periodo di tre mesi in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione, conservando il diritto a tali prestazioni. La questione che ha indotto il Bundessozialgericht a sottoporre alla Corte di giustizia una serie di quesiti relativi all'interpretazione dell'art. 25 del regolamento n. 1408/71 verte sul caso che il disoccupato si ammali sul finire di questo periodo e richieda prestazioni di malattia; si domanda allora se rientri nella discrezionalità dell'istituto di assicurazione malattia dello Stato in cui questi ha esercitato l'ultima attività lavorativa concedere prestazioni di malattia al di là del periodo di tre mesi, nonostante il disoccupato fosse in grado, benché malato, di rientrare in questo stesso Stato.

La normativa comunitaria applicabile

2. L'art. 25 del regolamento n. 1408/71, che regola la concessione di prestazioni di malattia e maternità per i disoccupati e i loro familiari, deve essere letto in relazione all'art. 69 dello stesso regolamento, che contiene disposizioni relative alla conservazione dei diritti alle prestazioni per i lavoratori in stato di disoccupazione che si rechino in uno Stato membro diverso da quello competente. L'art. 69 così dispone:

«1. Il lavoratore subordinato o autonomo in disoccupazione completa, che soddisfa alle condizioni prescritte dalla legislazione di uno Stato membro per avere diritto alle prestazioni e che si reca in uno o più altri Stati membri per cercarvi un'occupazione, conserva il diritto a tali prestazioni, alle condizioni e nei limiti sottoindicati:

a) prima della sua partenza deve essere stato iscritto quale richiedente lavoro ed essere rimasto a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato competente durante almeno quattro settimane dall'inizio della disoccupazione. Gli uffici o istituzioni competenti possono tuttavia autorizzare la sua partenza prima della scadenza di tale termine;

b) deve iscriversi quale richiedente lavoro presso gli uffici del lavoro di ciascuno

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, 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, così come modificato e aggiornato dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU 1983, L 230, pag. 6).

degli Stati membri in cui si reca e sottoporsi al controllo ivi organizzato. Tale condizione si ritiene soddisfatta per il periodo anteriore all'iscrizione se si procede all'iscrizione entro un termine di 7 giorni dalla data alla quale l'interessato ha cessato di essere a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato che ha lasciato. In casi eccezionali, tale termine può essere prolungato dagli uffici o istituzioni competenti;

c) il diritto alle prestazioni è mantenuto per un periodo di tre mesi al massimo a partire dalla data alla quale l'interessato ha cessato di essere a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato che ha lasciato, senza che la durata totale della concessione delle prestazioni possa superare la durata delle prestazioni a cui ha diritto a norma della legislazione di detto Stato. Nel caso di un lavoratore stagionale, tale durata è inoltre limitata al periodo che rimane da compiere fino al termine della stagione per la quale è stato assunto.

2. Se l'interessato ritorna nello Stato competente prima della scadenza del periodo durante il quale egli ha diritto alle prestazioni in virtù delle disposizioni del paragrafo 1, lettera c), egli continua ad aver diritto alle prestazioni conformemente alla legislazione di tale Stato; perde ogni diritto alle prestazioni a norma della legislazione dello Stato competente se non vi ritorna prima della scadenza di tale periodo. In casi eccezionali, tale termine può essere prolungato dagli uffici o dalle istituzioni competenti».

3. L'art. 25 del regolamento n. 1408/71 così dispone:

«1. Un lavoratore subordinato o autonomo disoccupato al quale si applicano le disposizioni dell'articolo 69, paragrafo 1, o dell'articolo 71, paragrafo 1, lettera b), punto ii), seconda frase, e che soddisfa alle condizioni richieste dalla legislazione dello Stato competente per avere diritto alle prestazioni in natura ed in denaro, tenuto conto eventualmente di quanto disposto dall'articolo 18, beneficia, durante il periodo previsto all'articolo 69, paragrafo 1), lettera c):

a) delle prestazioni in natura erogate, per conto dell'istituzione competente, dall'istituzione dello Stato membro nel quale egli cerca un'occupazione, secondo la legislazione che quest'ultima istituzione applica come se vi fosse iscritto;

b) delle prestazioni in danaro erogate dall'istituzione competente secondo la legislazione che essa applica. Tuttavia, previo accordo tra l'istituzione competente e l'istituzione dello Stato membro nel quale il disoccupato cerca un'occupazione, le prestazioni possono essere erogate da quest'ultima istituzione per conto della prima, secondo le disposizioni della legislazione dello Stato competente. Le prestazioni di disoccupazione previste dall'articolo 69, paragrafo 1, non sono corrisposte durante il periodo in cui l'interessato percepisce prestazioni in denaro.

2. (...)

3. (...)

4. Fatte salve le disposizioni della legislazione di uno Stato membro che permettono la concessione delle prestazioni di malattia per una durata superiore, la durata prevista al paragrafo 1 può, in casi di forza maggiore, essere prolungata dall'istituzione competente entro il limite fissato dalla legislazione che questa istituzione applica».

Fatti e quesiti

4. Umberto Perrotta, cittadino italiano, lavorava in Germania come operaio edile. L'8 gennaio 1985 si iscriveva quale richiedente lavoro in Germania; conformemente all'art. 69 del regolamento n. 1408/71, egli veniva autorizzato dall'istituzione competente in Germania, l'Arbeitsamt di Monaco, a recarsi in Italia per un periodo di tre mesi, con scadenza il 19 marzo 1985, allo scopo di cercarvi un'occupazione. In questo periodo, egli beneficiava di prestazioni di disoccupazione, erogate dall'istituzione tedesca competente tramite l'ente previdenziale italiano.

5. Il 15 marzo 1985, il signor Perrotta si ammalava, e veniva ricoverato in Italia dal 22 aprile al 9 maggio 1985. Il 19 marzo 1985, vale a dire, l'ultimo giorno del periodo di tre mesi durante il quale era stato autorizzato a soggiornare in Italia, il signor Perrotta presentava all'ente previdenziale italiano una domanda di prestazioni di malattia in denaro, a causa dell'inabilità al lavoro. La domanda veniva inoltrata dall'ente previdenziale italiano alla cassa malattie convenuta nel procedimento principale, la Allgemeine Ortskrankenkasse di Monaco; quest'ultima, con decisione 29 aprile 1985, rifiutava la concessione delle prestazioni, motivando che il periodo durante il quale il richiedente era stato autorizzato a soggiornare in Italia era scaduto il 19 marzo 1985. Nelle osservazioni

scritte presentate alla Corte, il signor Perrotta rileva come nessuna delle parti abbia contestato che la sua malattia si fosse prolungata fino al 19 giugno 1985, e che, dopo questa data, egli fosse rientrato in Germania; egli conferma inoltre di avere ricevuto prestazioni di malattia dalla convenuta nel procedimento principale per i cinque giorni residui del periodo di tre mesi, vale a dire dal 15 marzo al 19 marzo 1985.

6. Nel reclamo presentato il 2 agosto 1985, il signor Perrotta faceva valere di non essere stato in grado di lavorare né di viaggiare dal 15 marzo 1985; per questo motivo, la convenuta, in applicazione del suo potere discrezionale, avrebbe dovuto prolungare il periodo di tre mesi, e concedergli prestazioni di malattia per la durata della sua incapacità di lavoro. Prima di prendere una decisione, la cassa malattie si era rivolta all'Arbeitsamt relativamente alla questione dell'eventuale proroga del termine; questo rispondeva che la questione riguardava la proroga del termine di tre mesi di cui all'art. 25, n. 4, per l'erogazione di prestazioni di malattia, piuttosto che la proroga del periodo di soggiorno autorizzato dall'Arbeitsamt in base all'art. 69. Di conseguenza, la convenuta rigettava il reclamo con decisione 29 aprile 1986, motivando, tra l'altro, che non era possibile prorogare il periodo di concessione di prestazioni di malattia in Italia poiché la malattia non poteva essere considerata un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 25, n. 4, del regolamento.

7. A seguito del rigetto del suo ricorso contro questa decisione da parte del Sozialgericht, il signor Perrotta faceva appello al Landessozialgericht. Quest'ultimo respingeva l'appello, con il motivo, inter alia, che una malattia o un'incapacità lavorativa non costituiscono, in quanto tali, un caso di forza maggiore. La malattia del signor Perrotta al termine del periodo di tre mesi non sarebbe stata grave al punto di impedirgli di rientrare a Monaco in tempo utile. Il Landessozialgericht faceva riferimento alla prova, fornita da una perizia medica, che concludeva, in base ai documenti prodotti, che il signor Perrotta aveva sofferto di artrite reumatoide delle articolazioni della mano, accompagnata da deformazioni degenerative della colonna vertebrale, senza che perciò fosse impossibilitato a viaggiare. Può rilevarsi che, nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, il signor Perrotta mette in dubbio l'affidabilità di una tale prova, inferita, sei anni e mezzo dopo la malattia, soltanto da documenti scritti.

8. Il Bundessozialgericht (in prosieguo: il «giudice nazionale»), dinanzi al quale ha fatto ricorso il signor Perrotta, ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se l'istituto di assicurazione malattia competente debba considerare una domanda di prestazione in denaro motivata da inabilità al lavoro, inoltrata da un lavoratore disoccupato — nell'ultimo giorno del periodo di cui al combinato disposto degli artt. 25, n. 1, e 69, n. 1, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408 — presso l'istituto

di assicurazione malattia del luogo in cui questi si è recato, come se si trattasse al tempo stesso di un'istanza — tempestivamente inoltrata — di proroga del periodo di cui all'art. 25, n. 4, del suddetto regolamento, anche qualora la proroga venga espressamente domandata per la prima volta dopo l'emanazione del provvedimento che nega la richiesta prestazione in denaro.

b) In caso di soluzione negativa, se il suddetto periodo possa essere prolungato in seguito ad una domanda presentata dopo la scadenza del termine.

2) Se la decisione discrezionale che l'istituto competente deve adottare ai sensi dell'art. 25, n. 4, del regolamento n. 1408/71 presupponga che il lavoratore disoccupato si trovi nell'impossibilità, per causa di forza maggiore, di ritornare nello Stato competente per le prestazioni derivanti dall'assicurazione malattia nel termine di tre mesi di cui al combinato disposto degli artt. 25, n. 1, e 69, n. 1, lett. c), del suddetto regolamento, oppure se rientri nell'ambito della decisione discrezionale anche il giudizio relativo all'esistenza di un caso di forza maggiore.

3) Se si debba considerare caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 25, n. 4, del regolamento n. 1408/71 quello di un disoccupato inabile al lavoro che non abbia fatto ritorno nello Stato competente entro il termine di tre mesi a causa della malattia che lo affligge, pur essendo in grado di viaggiare».

Precedenti giurisprudenziali

9. Abbiamo già rilevato come l'art. 25 sia strettamente correlato all'art. 69. La Corte ha avuto occasione di considerare le disposizioni dell'art. 69 nelle sentenze Coccioli [2] e Testa [3]. Al punto 8 della sentenza Testa, la Corte descriveva gli effetti della disposizione come segue:

«Dai termini espressi della disposizione citata risulta che la conservazione del diritto alle prestazioni nei confronti dello Stato competente oltre il periodo di tre mesi è subordinata alla condizione che il lavoratore ritorni in tale Stato prima della scadenza del periodo; egli, per contro, "perde ogni diritto

2 — Sentenza 20 marzo 1979, causa 139/78, Coccioli/Bundesanstalt für Arbeit (Racc. pag. 991).

3 — Sentenza 19 giugno 1980, cause riunite 41, 121 e 796/79, Testa/ Bundesanstalt für Arbeit (Racc. pag. 1979).

alle prestazioni a norma della legislazione dello Stato competente" in caso di ritorno tardivo. La sola ipotesi in cui il lavoratore conserva il diritto alle prestazioni nei confronti dello Stato competente in caso di ritorno dopo la scadenza del periodo di tre mesi è quella contemplata all'art. 69, n. 2, seconda frase, che consente agli uffici o alle istituzioni competenti di prorogare il termine in casi eccezionali».

10. Nei punti 13 e 14 della stessa sentenza, la Corte spiega come la disposizione sia tuttavia compatibile con le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori:

«Come la Corte ha già osservato nella sentenza (...) Coccioli (...), l'art. 69 del regolamento n. 1408/71, attribuendo al lavoratore il diritto di recarsi in un altro Stato membro per cercarvi lavoro, offre a chi si valga di questa disposizione un vantaggio rispetto a chi rimanga nello Stato competente, in quanto, per effetto dell'art. 69, nel primo caso l'interessato è esonerato per un periodo di tre mesi dall'obbligo di restare a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato competente e di sottoporsi al controllo ivi organizzato, pur dovendo, beninteso, iscriversi presso gli uffici del lavoro dello Stato membro in cui si reca.

Il diritto di conservare le prestazioni di disoccupazione attribuito dall'art. 69 contribuisce quindi ad assicurare la libera circolazione dei lavoratori conformemente all'art. 51 del Trattato. Il fatto che tale vantaggio sia limitato nel tempo e subordinato al rispetto di determinate condizioni non rende l'art. 69, n. 2, contrario all'art. 51. Quest'ultima disposizione non vieta al legislatore comunitario di accompagnare con condizioni le agevolazioni da esso accordate per assicurare la libera circolazione dei lavoratori, né di fissarne i limiti».

11. Nella sentenza Coccioli la Corte diminuiva, in certo modo, il rigore dell'art. 69, n. 2, statuendo, al punto 5:

«va osservato, in proposito, che l'art. 69, n. 2, del regolamento n. 1408/71 non precisa che l'istanza di proroga debba necessariamente essere presentata prima della scadenza del termine;

In effetti, fra i "casi eccezionali" che possono giustificare la proroga del termine, taluni possono essere di natura tale da impedire non solo il ritorno del disoccupato nello Stato membro competente entro il termine stabilito, ma anche la presentazione dell'istanza di proroga prima della scadenza di questo termine».

12. Nella sentenza Coccioli la Corte ha anche ritenuto che alle autorità competenti

vada riconosciuta un'ampia discrezionalità nel decidere se un caso debba essere considerato «eccezionale» ai fini dell'art. 69, n. 2:

«[L'art. 69, n. 2] non limita la facoltà degli uffici e degli enti competenti degli Stati membri di prendere in considerazione, al fine di decidere in merito all'eventuale proroga del termine stabilito dal regolamento, tutti gli elementi ch'essi ritengano rilevanti, e inerenti tanto alla situazione individuale dei lavoratori interessati, quanto all'esercizio di un controllo efficace» (punto 9).

13. Al punto 21 della sentenza Testa la Corte aveva comunque aggiunto il presupposto seguente:

«(...) Se, come la Corte ha affermato nella citata sentenza [Coccioli], gli uffici e le istituzioni competenti degli Stati dispongono di ampia discrezionalità al fine di decidere in merito all'eventuale proroga del termine stabilito dal regolamento, essi devono, nell'esercizio di tale potere discrezionale, tener conto del principio di proporzionalità, principio generale del diritto comunitario. L'applicazione corretta di tale principio in casi quali quelli di specie esige che gli uffici e le istituzioni competenti prendano in considerazione, in ogni singolo caso, la durata del superamento del termine, la ragione del ritorno tardivo e la gravità delle conseguenze giuridiche da esso derivanti».

La relazione tra gli artt. 25 e 69

14. Come rilevato dalla Commissione, il diritto alla concessione di prestazioni di malattia, di cui all'art. 25 del regolamento, è complementare al diritto a prestazioni di disoccupazione di cui all'art. 69. Un soggetto conserva il diritto alle prestazioni di cui all'art. 25 soltanto per il periodo in cui ha diritto alle prestazioni di disoccupazione di cui all'art. 69. Inoltre, in virtù dell'ultima frase dell'art. 25, n. 1, lett. b), le prestazioni di disoccupazione previste dall'art. 69, n. 1, non sono corrisposte durante il periodo in cui l'interessato percepisce prestazioni in denaro ex art. 25.

15. A mio parere l'art. 25, n. 1, prevedendo il pagamento di prestazioni di malattia durante il periodo di cui all'art. 69, n. 1, lett. c), dev'essere interpretato nel senso che prevede il pagamento di tali prestazioni durante il periodo di tre mesi cui si riferisce la stessa disposizione, prolungato, in casi eccezionali, conformemente all'art. 69, n. 2. Un disoccupato conserva quindi, di diritto, la copertura assicurativa per malattia per tutto il periodo durante il quale è autorizzato dall'istituzione competente a cercare un'occupazione in un altro Stato membro. Ne discende che l'applicazione dell'art. 25, n. 4, è limitata ai casi in

cui la malattia del disoccupato si protrae oltre il periodo per il quale l'istituzione competente lo ha autorizzato a soggiornare nello Stato in cui si è recato in cerca di occupazione.

16. Questa interpretazione è in accordo con il combinato disposto degli artt. 69 e 25. Come rilevato in precedenza, il diritto alle prestazioni di malattia di cui all'art. 25 è complementare al diritto alle prestazioni di disoccupazione di cui all'art. 69. Sarebbe illogico e contrario allo scopo di facilitare la circolazione dei lavoratori che un disoccupato, autorizzato a soggiornare in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione, non potesse conservare il diritto alle prestazioni di malattia. A mio parere, il diritto alle prestazioni di malattia è quindi automaticamente prolungato, in base all'art. 25, n. 1, nei «casi eccezionali» nei quali viene prolungato il periodo di tre mesi di cui all'art. 69, n. 1, lett. c).

17. Questa interpretazione è anche compatibile con la nozione del termine «forza maggiore» di cui all'art. 25, n. 4, più limitata rispetto ai «casi eccezionali» di cui all'art. 69, n. 2. Se la decisione di prolungare il periodo di beneficio delle prestazioni di malattia non discendesse automaticamente dalla decisione di prolungare il periodo di concessione delle prestazioni di disoccupazione, sarebbe logico che l'art. 25, n. 4, conferisse all'istituto di assicurazione malattia competente lo stesso potere discrezionale che l'art. 69, n. 2, accorda all'ufficio del lavoro competente; in altre parole, ci si sarebbe aspettati che l'espressione «casi eccezionali» fosse impiegata in entrambe le disposizioni. A mio parere, l'uso del termine «forza maggiore» all'art. 25, n. 4, può essere spiegato dal fatto che una proroga del termine contemplato da questa disposizione viene in considerazione solo qualora un disoccupato sia impossibilitato a rientrare al termine del periodo, di tre mesi o più, autorizzato dal competente ufficio del lavoro.

18. Sebbene in questo caso particolare il termine di tre mesi di cui all'art. 69, n. 1, lett. c), non sia stato prolungato, l'analisi sopra esposta rileva ai fini della comprensione del sistema instaurato dal regolamento, e dell'interpretazione del termine «forza maggiore» impiegato all'art. 25, n. 4.

19. Prima di passare all'esame delle questioni proposte dal giudice nazionale, devo considerare una questione preliminare sollevata dal signor Perrotta.

20. Il signor Perrotta ritiene che i quesiti del giudice nazionale si basino su un'interpretazione errata dell'art. 25, n. 1 del regolamento. Egli contesta la conclusione del giudice nazionale secondo la quale egli non avrebbe

avuto diritto a fruire delle prestazioni una volta decorso il periodo di tre mesi di cui all'art. 69, n. 1, lett. c). Al momento considerato, la legislazione tedesca in materia prevedeva che il pagamento delle prestazioni proseguisse fino a un massimo di 78 settimane, nel caso di malattia iniziata durante l'affiliazione ad un regime previdenziale. Secondo il signor Perrotta, l'art. 25, n. 1, consente a un disoccupato di continuare a fruire di prestazioni relative a una malattia occorsa durante il periodo di tre mesi, nonostante le disposizioni nazionali facciano dipendere il diritto alle prestazioni da una condizione legata alla residenza. La disposizione in questione sarebbe inapplicabile soltanto nel caso in cui la malattia avesse inizio dopo il periodo di tre mesi.

21. Questa interpretazione non è però conciliabile con la lettera dell'art. 25, n. 1, per il quale un lavoratore disoccupato al quale si applicano le disposizioni dell'art. 69, n. 1, «beneficia, durante il periodo previsto all'art. 69, n. 1, lett. c) [delle prestazioni di malattia]». Esso non prevede che l'interessato continui a fruire di prestazioni di malattia una volta decorso il periodo di cui all'art. 69, n. 1, lett. c), per ogni eventuale inabilità al lavoro occorsa durante il periodo stesso.

22. L'interpretazione del signor Perrotta è inoltre difficilmente conciliabile con la lettera dell'art. 25, n. 4. A suo parere, l'art. 25, n. 4, non trova applicazione se il disoccupato si sia ammalato prima del termine del periodo di soggiorno autorizzato, bensì soltanto se la malattia intervenga dopo la fine di quel periodo. Poiché, quindi, l'art. 25, n. 4, troverebbe applicazione, secondo il signor Perrotta, soltanto nel caso in cui il disoccupato decidesse di rimanere oltre il termine del periodo autorizzato, non si vede che cosa possa impedire al disoccupato la «forza maggiore» cui si riferisce la disposizione. Secondo l'interpretazione del signor Perrotta, l'art. 25, n. 4, dovrebbe logicamente conferire alla competente cassa malattie una discrezionalità illimitata nel concedere ulteriori prestazioni. Tale interpretazione condurrebbe inoltre all'anomala situazione in cui un disoccupato che oltrepassi il periodo di soggiorno autorizzato cesserebbe di fruire di prestazioni di disoccupazione, ma, ove si ammalasse, verrebbe a fruire di prestazioni di malattia a discrezione della competente cassa malattie.

23. Contrariamente a quanto sostenuto dal signor Perrotta, non ritengo che le disposizioni degli artt. 69 e 25 debbano essere considerate una trappola per il lavoratore disoccupato. Come ho già avuto modo di esporre, l'effetto combinato di queste disposizioni è di consentire a un lavoratore di cercare un'occupazione in un altro Stato membro durante un periodo di tre mesi, o per un periodo più lungo che può eccezionalmente essere autorizzato dall'istituzione competente, senza la perdita del diritto alle prestazioni di disoccupazione e malattia, che potrebbe altrimenti verificarsi in base alla

legislazione nazionale, per l'interruzione della residenza nello Stato competente. Solamente se, per ragioni che costituiscono «forza maggiore», il disoccupato è impossibilitato a rientrare nello Stato competente al termine del periodo autorizzato, egli dovrà far domanda di erogazione, discrezionale, delle prestazioni, ai sensi dell'art. 25, n. 4. Inoltre, come avrò modo di illustrare, condivido l'opinione della Commissione secondo cui, in caso di «forza maggiore», la discrezionalità della competente cassa malattie è estremamente limitata.

24. Procedo quindi all'esame del primo quesito posto dal giudice nazionale.

Sulla prima questione

25. Con il primo quesito, il giudice nazionale chiede se una domanda di prestazioni di malattia in denaro a causa di inabilità al lavoro, presentata dal disoccupato poco prima della scadenza del termine di cui all'art. 25, n. 4, debba anche essere considerata come istanza di proroga del periodo di concessione delle prestazioni di malattia; in caso di soluzione negativa, se il periodo in questione possa essere prolungato in base ad una istanza espressa di proroga inoltrata dopo la scadenza del termine.

26. Tutte le parti che hanno presentato osservazioni scritte si esprimono a favore di un'interpretazione flessibile dell'art. 25, n. 4. Il signor Perrotta sostiene che la cassa malattie competente deve considerare la possibilità di prolungare il periodo di cui all'art. 25, n. 4, sia nel caso che venga informata dall'ente previdenziale del luogo di soggiorno del disoccupato del protrarsi della malattia, sia che il disoccupato stesso faccia istanza di proroga, anche se dopo la scadenza del periodo stesso. Il governo italiano considera che una richiesta volta ad ottenere le prestazioni per periodi successivi a tre mesi comprenda sempre anche la domanda di prolungamento di questi ultimi; ciò particolarmente nel caso in esame, nel quale la domanda di prestazioni è stata inoltrata nell'ultimo giorno del periodo di tre mesi. Il governo tedesco osserva che le richieste dovrebbero essere interpretate in senso favorevole all'assicurato, alla luce delle circostanze di specie. Poiché, in questo caso, il signor Perrotta aveva un chiaro interesse a continuare a fruire delle prestazioni successivamente al periodo di tre mesi, la sua richiesta dovrebbe essere interpretata in tal senso.

27. La Commissione è del parere, alquanto diverso, che non esista alcun termine entro il quale richiedere il prolungamento del periodo durante cui si possono ricevere prestazioni di malattia ai sensi dell'art. 25, n. 4. Nel caso si ritenesse, comunque, che la richiesta di proroga debba essere fatta entro il termine di tre mesi, allora una richiesta di prestazioni in denaro presentata entro il termine dovrebbe essere considerata come una richiesta di proroga. Ove ciò non fosse

possibile, il disoccupato può comunque, secondo la Commissione, legittimamente attendersi che l'ente previdenziale dello Stato di soggiorno, trasmettendo all'ente previdenziale competente la domanda di prestazioni di malattia in denaro, richieda anche la proroga del periodo di tre mesi.

28. A mio parere, una domanda di prestazioni di malattia presentata da un disoccupato nel periodo di cui all'art. 69, n. 1, lett. c), dev'essere considerata, all'occorrenza, come un'istanza di proroga del periodo stesso.

29. L'art. 26 del regolamento (CEE) n. 574/72 [4] pone le seguenti modalità di applicazione dell'art. 25, n. 1, del regolamento n. 1408/71:

«1. Per beneficiare, per se stesso e per i propri familiari, delle prestazioni in natura e in denaro ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, del regolamento, il disoccupato è tenuto a presentare all'istituzione di assicurazione malattia del luogo in cui si è recato un attestato che deve richiedere prima della partenza all'istituzione competente di assicurazione malattia. Se il disoccupato non presenta tale attestato, l'istituzione del luogo in cui si è recato si rivolge all'istituzione competente per ottenerlo.

L'attestato deve certificare l'esistenza del diritto a dette prestazioni, alle condizioni di cui all'art. 69, paragrafo 1, lettera a), del regolamento, indicare la durata del diritto, tenuto conto delle disposizioni dell'articolo 69, paragrafo 1, lettera c), del regolamento, e precisare l'importo delle prestazioni in denaro da corrispondere, se del caso, a titolo dell'assicurazione malattia, per la durata suddetta, in caso di incapacità al lavoro o di ricovero ospedaliero.

2. L'istituzione di assicurazione disoccupazione del luogo in cui si è recato il disoccupato certifica, su una copia dell'attestato di cui all'art. 83 del regolamento di applicazione da trasmettere all'istituzione di assicurazione malattia del medesimo luogo, l'esistenza delle condizioni enunciate all'articolo 69, paragrafo 1, lettera b), del regolamento precisando la data dalla quale tali condizioni sussistono, nonché la data dalla quale il disoccupato beneficia delle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione per conto dell'istituzione competente.

Tale attestato è valido per il periodo previsto dall'articolo 69, paragrafo 1, lettera c), del regolamento, fino a quando sono soddisfatte le condizioni richieste. L'istituzione di assicurazione disoccupazione del luogo in cui si è recato il disoccupato informa, entro tre giorni, detta istituzione di assicurazione malattia se tali condizioni non sono più soddisfatte.

3. (...)

4 — Regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, nella versione dell'Allegato II del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2001/83 (GU 1983, L 230, pag. 86).

4. Per beneficiare delle prestazioni in denaro previste dalla legislazione dello Stato competente, il disoccupato è tenuto a presentare entro tre giorni, all'istituzione di assicurazione malattia del luogo dove si è recato, un certificato di incapacità al lavoro rilasciato dal medico curante. Egli deve anche precisare fino a quale data ha beneficiato delle prestazioni a titolo dell'assicurazione disoccupazione nonché il suo indirizzo nel paese dove si trova.

5. L'istituzione di assicurazione malattia del luogo dove si è recato il disoccupato notifica, entro tre giorni, l'inizio e la fine dell'incapacità al lavoro all'istituzione competente di assicurazione malattia ed all'istituzione competente di assicurazione disoccupazione, come pure all'istituzione dove è iscritto il disoccupato quale richiedente lavoro.

6. Nei casi definiti all'articolo 25, paragrafo 4, del regolamento, l'istituzione di assicurazione malattia del luogo dove si è recato il disoccupato informa l'istituzione competente di assicurazione malattia e l'istituzione competente di assicurazione disoccupazione di ritenere soddisfatte le condizioni che giustificano la proroga della corresponsione di prestazioni in denaro e in natura. Essa motiva il proprio parere, unendo alla relazione inviata all'istituzione competente di assicurazione malattia un rapporto circostanziato del medico di controllo sulle condizioni di salute del malato e la durata probabile del periodo durante il quale saranno soddisfatte le condizioni richieste per l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 25, paragrafo 4, del regolamento. L'istituzione competente di assicurazione malattia decide in merito alla proroga della corresponsione delle prestazioni al disoccupato ammalato.

7. (...)».

30. Occorre rilevare che ai sensi di queste disposizioni all'istituzione di assicurazione malattia competente dello Stato in cui il disoccupato si è recato incombe la responsabilità generale per l'esame dei casi individuali e per una completa informazione delle istituzioni competenti. Così, se un disoccupato si ammala e fa domanda di prestazioni di malattia, l'istituzione adita deve informarne le istituzioni di malattia e disoccupazione competenti; se il disoccupato non è in grado di esibire l'attestato rilasciato dalla competente istituzione di assicurazione malattia, l'istituzione adita deve ottenerlo dall'istituzione competente. Ove ritenga giustificata la richiesta di proroga del periodo di tre mesi, l'istituzione adita deve informarne le istituzioni competenti di assicurazione malattia e disoccupazione, motivando il proprio parere.

31. Né l'art. 25, n. 4, del regolamento n. 1408/71, né l'art. 26, n. 6 del regolamento n. 574/72 contengono alcun riferimento a una formale istanza di proroga del periodo di tre mesi da parte del lavoratore disoccupato. Essi sembrano invece presupporre che l'istituzione dello Stato in cui il disoccupato si è recato, già informata della malattia in seguito alla domanda di prestazioni in denaro presentata dall'interessato, ne informi le istituzioni competenti e continui a tenere sotto

controllo lo stato di salute del disoccupato; se appare probabile che la malattia si protragga oltre il periodo di tre mesi, essa richiede un rapporto circostanziato del medico di controllo (ove non sia già stato presentato), esamina se una proroga del periodo appaia giustificata e ne informa le istituzioni competenti.

32. Considerato quanto precede, risulta superfluo esigere da un disoccupato che abbia già presentato domanda di prestazioni di malattia in denaro l'inoltro di un'ulteriore richiesta per ottenere la proroga del periodo durante cui sono erogate le prestazioni. Sembra ragionevole supporre che chi domanda prestazioni di malattia in denaro desideri continuare a percepirle, se possibile, per l'intera durata della malattia. Inoltre, un eccessivo formalismo sarebbe particolarmente inopportuno nel caso dell'art. 25, n. 4, che trova applicazione soltanto quando la malattia del disoccupato è tale da rispondere ai requisiti del caso di forza maggiore.

33. Non ritengo necessario soffermarmi sulla tesi della Commissione secondo cui non c'è alcun limite temporale per richiedere la proroga del periodo di concessione delle prestazioni. È accertato che il signor Perrotta si è ammalato e ha presentato domanda di prestazioni di malattia in denaro entro il termine di tre mesi. Bisogna quindi trattarlo come se avesse richiesto la proroga entro lo stesso periodo. La circostanza, cui fa riferimento il giudice nazionale nel suo quesito, che successivamente al periodo di tre mesi il disoccupato faccia espressa richiesta di proroga non ha alcuna rilevanza.

34. Di conseguenza, concludo che va data risposta affermativa al primo quesito. Non è quindi necessario esaminare la seconda parte del quesito stesso.

Sulla seconda e terza questione

35. Con il secondo quesito, il giudice nazionale domanda se l'istituto di assicurazione malattia competente disponga, in virtù dell'art. 25, n. 4, di un potere discrezionale per accertare se esista un caso di forza maggiore. Con il terzo quesito, si domanda se si debba considerare sussistere un caso di forza maggiore allorché un disoccupato, inabile al lavoro a causa di malattia, non sia rientrato nello Stato competente entro il termine di tre mesi, nonostante fosse in grado di viaggiare.

36. Prima di affrontare specificamente tali questioni, che è opportuno trattare congiuntamente, mi soffermerò sulla nozione di «forza maggiore», di cui all'art. 25, n. 4.

37. Il signor Perrotta, riferendosi alla sentenza Rindone [5], considera che un disoccupato inabile al lavoro a causa di malattia soddisfa la condizione di «forza maggiore» di cui all'art. 25, n. 4, che sia o meno in grado di viaggiare, purché l'insorgere o la durata della malattia non derivino da una sua negligenza grave. I governi tedesco ed italiano e la Commissione, d'altra parte, condividono il parere del Bundessozialgericht secondo cui è necessario valutare le circostanze del caso, al fine di stabilire se possa ragionevolmente esigersi che l'interessato faccia rientro nello Stato competente.

38. Ritengo che la Corte debba adottare la soluzione suggerita dal Bundessozialgericht. Non credo invece che il signor Perrotta possa validamente richiamarsi alla sentenza Rindone. In quel caso la Corte aveva dichiarato, tra l'altro, che l'art. 18, n. 5, del regolamento n. 574/72 andava interpretato nel senso che l'interessato che soggiornasse in uno Stato membro diverso dallo Stato competente di cui all'art. 19 del regolamento n. 1408/71 non era tenuto a ritornare nello Stato dell'ente competente per sottoporsi ad una visita medica al fine di far ivi accertare la propria inabilità al lavoro. L'art. 19 del regolamento è invece relativo alla situazione, assai diversa, in cui il lavoratore subordinato o autonomo soddisfa alle condizioni richieste dalla legislazione dello Stato competente per avere diritto alle prestazioni, nonostante risieda in un altro Stato. L'art. 25, combinato con l'art. 69, conferisce un diritto a prestazioni di cui il disoccupato non potrebbe altrimenti fruire in forza della legge nazionale, e ciò per un periodo limitato, trascorso il quale egli deve rientrare nello Stato competente per conservare ivi il diritto alle prestazioni stesse.

39. Non condivido inoltre l'opinione del governo italiano secondo la quale la differenza tra le espressioni dell'art. 69, n. 2, e quelle dell'art. 25, n. 4, è meramente terminologica. Conferendo alla competente istituzione di assicurazione disoccupazione il potere di prolungare il periodo di ricerca di un'occupazione in «casi eccezionali», l'art. 69, n. 2 permette di tener conto di tutte le circostanze del caso (v. punto 9 della sentenza Coccioli, citata supra, paragrafo 12). Nel prendere questa decisione, essa dovrà accertare in particolare, dopo aver consultato l'ufficio del lavoro dello Stato in cui l'interessato si è recato, se le prospettive di occupazione in questo Stato sono tali da motivare un periodo di tempo più lungo per trovarvi un lavoro. L'art. 25, n. 4, per contro, permette di prolungare il periodo di concessione delle prestazioni di malattia soltanto in casi di «forza maggiore». Come ho già osservato, l'uso di questo termine, la cui portata è meno ampia di quella dell'espressione «casi eccezionali» impiegata all'art. 69, n. 2, si spiega con il fatto che l'art. 25, n. 4, presuppone una

5 — Sentenza 12 marzo 1987, causa 22/86, Rindone/Allgemeine Ortskrankenkasse Bad Urach-Münsingen (Racc. pag. 1339).

situazione differente. Esso concerne soltanto casi in cui il periodo di soggiorno autorizzato dall'ufficio del lavoro competente è venuto a termine. Nell'adottare la decisione di cui all'art. 25, n. 4, l'istituzione di assicurazione malattia competente non è tenuta ad effettuare la valutazione che l'art. 69, n. 2, pone in capo al competente ufficio del lavoro. Sola preoccupazione è che l'interessato faccia ritorno nello Stato competente.

40. La Corte ha considerato l'espressione «forza maggiore» in una serie di casi, riguardanti particolarmente il settore dell'agricoltura. I principi che presiedono all'interpretazione del termine sono stati riassunti nella recente sentenza An Bord Co-operative Ltd and Compagnie Inter-Agra SA [6]; la Corte ha statuito (punti 10 e 11):

«(...) deve in primo luogo rammentarsi che la Corte ha sempre sostenuto che, dal momento che la nozione di "forza maggiore" non ha il medesimo contenuto nei diversi settori d'applicazione del diritto comunitario; essa va pertanto definita in funzione del contesto giuridico nel quale è destinata a produrre i suoi effetti.

La nozione di "forza maggiore" fatta propria dai regolamenti agricoli tiene conto della natura particolare dei rapporti di diritto pubblico intercorrenti fra gli operatori economici e l'amministrazione nazionale, come pure delle finalità dei regolamenti stessi. Da queste finalità, come pure dalle disposizioni dei regolamenti di cui trattasi, si desume che la nozione di "forza maggiore" non si limita all'impossibilità assoluta, ma deve essere intesa nel senso di circostanze anormali, indipendenti dall'importatore o dall'esportatore, le cui conseguenze avrebbero potuto essere evitate solo a costo di sacrifici sproporzionati, malgrado la migliore buona volontà (...)» [7].

41. Ritengo che questi principi, sebbene statuiti in relazione a un contesto giuridico differente, possono essere applicati al presente caso. Come osserva il governo tedesco, la malattia deve essere considerata, in linea di principio, come un evento anomalo e imprevedibile, fuori della sfera di controllo dell'interessato. Non ci sono elementi per ritenere che la malattia del signor Perrotta non soddisfacesse a questi requisiti. Tuttavia, la malattia di per sé non può costituire «forza maggiore», poiché il riferimento a tale nozione dell'art. 25, n. 4 risulterebbe allora ridondante. Nondimeno, la nozione di «forza maggiore» non è limitata all'impossibilità assoluta; è sufficiente che l'interessato non potesse, nonostante l'impiego della dovuta diligenza, evitare le conseguenze della malattia, se non a costo di un sacrificio eccessivo. Quel principio può a mio parere tradursi, nel contesto dell'art. 25, n. 4, in un esame della

6 — Sentenza 13 ottobre 1993, causa C-124/92, An Bord Bainne Co-operative Ltd and Compagnie Inter-Agra SA (Racc. pag. I-5061).

7 — V. anche sentenza 11 luglio 1968, causa 4/68, Schwarzwaldmilch/Einfuhr-und Vorratsstelle für Fette (Racc. pag. 497), e sentenza 15 dicembre 1994, causa C-136/93, Transáfrica (Racc. pag. I-5757).

questione se fosse ragionevolmente esigibile dal disoccupato il rientro nello Stato competente entro il termine stabilito.

42. L'istituzione competente deve pertanto valutare le circostanze del caso, e in particolare considerare se il viaggio di ritorno possa aggravare in modo sensibile lo stato di salute dell'interessato. Non sarebbe, a mio parere, ragionevole esigere che una persona viaggi, qualora risulti che il viaggio comprometterebbe seriamente le sue possibilità di guarigione. Anche in casi meno gravi, potrebbe essere opportuno che l'istituzione competente autorizzasse l'interessato a posporre il viaggio di ritorno per un periodo limitato, se ciò eliminasse il rischio di un degrado dello stato di salute.

43. Venendo ora al secondo quesito del Bundessozialgericht, diverse sono le soluzioni proposte nelle osservazioni scritte. La Commissione e il governo italiano considerano che la discrezionalità dell'istituzione competente si estende alla valutazione dell'esistenza del caso di forza maggiore, mentre il signor Perrotta e il governo tedesco non ritengono sussistere alcuna discrezionalità dell'istituzione competente sulla questione.

44. A mio parere, è necessario distinguere tra il potere di valutazione dell'istituzione competente in relazione all'esistenza di un caso di forza maggiore e la sua discrezionalità di estendere il periodo durante cui sono concesse prestazioni di malattia. Spetta all'istituzione competente, con riserva del controllo giurisdizionale, valutare le circostanze di un caso particolare per determinare se i requisiti della «forza maggiore», come sopra definiti, ricorrano. L'effettiva discrezionalità conferita all'istituzione competente dal regolamento è comunque limitata a decidere se, «in casi di forza maggiore», possa essere prolungato il periodo di concessione delle prestazioni. Come osserva la Commissione, in presenza di un caso di forza maggiore, un rifiuto di prorogare tale periodo difficilmente potrebbe risultare non arbitrario. Sembra che la discrezionalità dell'istituzione competente verrebbe in pratica limitata alla determinazione del periodo di proroga. Dovrebbe anche rilevarsi, naturalmente, che l'art. 25, n. 4, si applica senza pregiudizio di eventuali disposizioni nazionali che consentano il prolungamento del periodo di concessione delle prestazioni.

45. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, non ritengo opportuno estendere all'art. 25, n. 4, le massime stabilite nelle sentenze Coccioli e Testa, nelle quali, come già rilevato, la Corte ha ritenuto che le istituzioni competenti godano di un'ampia discrezionalità quanto alla valutazione dei «casi eccezionali» di cui all'art. 69, n. 2. Come ho già avuto modo di osservare, il compito, incombente all'istituzione competente, di determinare se un caso debba essere considerato «eccezionale» ai sensi dell'art. 69, n. 2, implica un giudizio più complesso della

determinazione che l'istituzione competente è chiamata a svolgere ai sensi dell'art. 25, n. 4.

46. La risposta da dare al terzo quesito discende da quanto osservato supra, paragrafi 40-42. Il fatto che un disoccupato sia fisicamente in grado di ritornare nello Stato competente non è decisivo per accertare se sussistano i requisiti di forza maggiore. L'istituzione competente deve valutare se, considerato il complesso delle circostanze, sia ragionevole esigere che il disoccupato affronti un viaggio; in particolare, non sarebbe ragionevole esigere che una persona viaggi, qualora ciò possa causare un degrado rilevante del suo stato di salute.

Conclusioni

47. Le questioni poste dal giudice nazionale dovrebbero perciò essere risolte come segue:

«1) L'istituto di assicurazione malattia competente deve considerare una domanda di prestazioni in denaro presentata entro il periodo di cui all'art. 69, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1408/71 all'istituto di assicurazione malattia del luogo in cui il lavoratore disoccupato si è recato come una richiesta di proroga del periodo stesso, ai sensi dell'art. 25, n. 4, del regolamento.

2) Il potere discrezionale dell'istituzione competente, ai sensi dell'art. 25, n. 4, del regolemento n. 1408/71, di prolungare il periodo di concessione delle prestazioni, sussiste soltanto qualora un caso di forza maggiore abbia impedito al lavoratore disoccupato di far ritorno nello Stato competente entro il periodo di cui all'art. 69, n. 1, lett. c).

3) I requisiti di forza maggiore sono soddisfatti se non si può ragionevolmente esigere che il lavoratore disoccupato rientri nello Stato competente entro la scadenza del periodo di cui all'art. 69, n. 1, lett. c)».