Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate il 12 febbraio 2015 [1]

Causa C-543/13

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank
contro
E. Fischer-Lintjens

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Centrale Raad van Beroep (Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale — Assicurazione malattia — Regolamento (CEE) n. 1408/71 — Articolo 27 — Nozione di "pensioni o di rendite dovute secondo le legislazioni di due o più Stati membri" — Attribuzione retroattiva di una pensione nello Stato membro di residenza — Retroattività di un'assicurazione malattia»

I – **Introduzione**

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Centrale Raad van Beroep (Paesi Bassi), verte essenzialmente sull'interpretazione dell'articolo 27 del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, 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 [2], come modificato dal regolamento (CE) n. 631/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004 [3], e dal regolamento (CE) n. 1992/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006 [4] (in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»).

2. Più precisamente, il giudice del rinvio si chiede se la nozione di pensioni o di rendite «dovute», ai sensi dell'articolo 27 del regolamento n. 1408/71, possa essere interpretata nel senso che, per stabilire il momento a partire dal quale è «dovuta» una pensione o una rendita, sia determinante la data in cui è stata adottata una decisione di concessione e dopo la quale la pensione è stata pagata, oppure la data dalla quale ha effetto la pensione concessa con efficacia retroattiva. Nel caso in cui debba essere prescelta la seconda opzione di cui alla prima questione, il giudice del rinvio desidera sapere se tale interpretazione sia compatibile con il fatto che il titolare di una pensione che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 27 del regolamento n. 1408/7 non può, in forza del diritto olandese, assicurarsi con la medesima efficacia retroattiva per l'assicurazione malattie.

1 — Lingua originale: il francese.
2 — GU L 149, pag. 2, versione consolidata, GU [1997], L 28, pag. 1.
3 — GU L 100, pag. 1.
4 — GU L 392, pag. 1.

3. Tali interrogativi hanno origine nell'ambito di un procedimento in cui sono opposti il Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank (consiglio di amministrazione della banca delle assicurazioni sociali; in prosieguo: l'«SVB») e la sig.ra Fischer-Lintjens, in merito alla revoca di una dichiarazione, detta «dichiarazione 21» [5], che aveva confermato alla sig.ra Fischer-Lintjens l'esonero dall'obbligo di detenere un'assicurazione malattia olandese, assicurazione necessaria, secondo la normativa oggetto del procedimento principale, al fine di poter fruire di prestazioni sanitarie nei Paesi Bassi a carico di tale Stato membro.

4. La sig.ra Fischer-Lintjens è nata il 1º dicembre 1934 e ha risieduto nei Paesi Bassi fino al 1º settembre 1970. Successivamente, ha risieduto in Germania fino al 1º maggio 2006, data a partire dalla quale risiede nuovamente nei Paesi Bassi.

5. Con decorrenza dall'ottobre 2004, alla sig.ra Fischer-Lintjens è stata riconosciuta dalla Repubblica federale di Germania una pensione di reversibilità. In seguito al trasferimento, nel 2006, dalla Germania ai Paesi Bassi, la signora si è iscritta presso l'ente di assicurazione malattia olandese CZ (in prosieguo: il «CZ»), con il modulo E 121 [6], e dal 1º giugno 2006, in forza dell'articolo 28 del regolamento (CEE) n. 1408/71, ha potuto far valere diritti a prestazioni a carico della Repubblica federale di Germania. La sig.ra Fischer-Lintjens ha altresì versato premi in Germania per l'assicurazione malattia tedesca.

6. Il 20 ottobre 2006, la sig.ra Fischer-Lintjens ha ottenuto la dichiarazione 21 presso l'autorità competente dell'epoca, vale a dire il College voor zorgverzekeringen (in prosieguo: il «Cvz») [7]: la dichiarazione era intesa a mostrare agli enti olandesi di riscossione che nei Paesi Bassi non era dovuto alcun premio. Da questa dichiarazione risultava che la sig.ra Fischer-Lintjens non era assicurata ai fini della legge generale per le spese mediche straordinarie (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, in prosieguo: l'«AWBZ»). Detta dichiarazione indicava la validità di tale affermazione, salvo modifiche delle circostanze, dal 1º giugno 2006 al 31 dicembre 2010.

7. Benché la sig.ra Fischer-Lintjens abbia raggiunto i 65 anni di età, avendo quindi diritto, nei Paesi Bassi, a ricevere una pensione a partire dal 1º dicembre 1999 ai sensi della legge generale sulla vecchiaia (Algemene Ouderdomswet; in prosieguo: l'«AOW»), ella ha chiesto tale pensione solo nel maggio 2007.

8. Con decisione dell'8 novembre 2007, modificata il 24 aprile 2008, l'SVB ha accordato alla sig.ra Fischer-Lintjens una pensione con efficacia retroattiva di un anno a partire dalla data di presentazione della domanda, vale a dire dal 1º maggio 2006.

9. La sig.ra Fischer-Lintjens ha tuttavia omesso di comunicare al CZ, al Cvz e all'ente assicurativo tedesco (DAK) la modifica della sua situazione per quanto riguarda le prestazioni ottenute fino all'ottobre 2010.

10. Infatti, è stato solo il 21 ottobre 2010 che la sig.ra Fischer-Lintjens ha provveduto a informare il Cvz, nell'ambito della sua domanda di proroga della dichiarazione 21, di ricevere una pensione ai sensi dell'AOW dal 1º maggio 2006. Con decisione del 2 novembre 2010, tale ente le ha di conseguenza fatto sapere che era vincolata da un obbligo di assicurazione ai sensi dell'AWBZ e della

5 — Tale dichiarazione certificativa è fondata sull'articolo 21 del decreto del 1999, che estende e limita la categoria delle persone assicurate a titolo previdenziale (Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999).

6 — Il modulo E 121, standard nell'ambito dell'Unione, è l'attestato richiesto ai fini dell'iscrizione di un titolare di pensione o rendita e dei suoi familiari presso l'istituzione del luogo in cui risiedono.

7 — Ad avviso del giudice del rinvio, le competenze del Cvz relative al rilascio di dichiarazioni 21 sono state trasferite all'SVB a partire dal 15 marzo 2011. Le dichiarazioni rilasciate dal Cvz sono tuttavia considerate rilasciate dall'SVB, il che spiega il fatto che tale ente sia parte nel procedimento principale.

legge sull'assicurazione malattia (Zorgverzekeringswet, in prosieguo: la «Zvw») e che doveva, di conseguenza, provvedere al versamento di premi nei Paesi Bassi. Questa decisione si basava sul fatto che la sig.ra Fischer-Lintjens non si trovava più in una situazione tale da consentirle di ottenere la dichiarazione 21, che le è stata dunque revocata con effetto retroattivo.

11. Successivamente, il DAK ha restituito l'importo dei premi per l'assicurazione malattia che la sig.ra Fischer-Lintjens aveva corrisposto in Germania dal 1º giugno 2006. Il CZ ha quindi chiesto alla sig.ra Fischer-Lintjens il risarcimento delle spese sanitarie rimborsate a tale Stato membro, per un totale di oltre EUR 11 000.

12. Inoltre, secondo il Cvz, la sig.ra Fischer-Lintjens era vincolata, con effetto retroattivo, a un obbligo di assicurazione ai sensi dell'AWBZ e della Zvw. Tuttavia, considerato che, in virtù dell'articolo 5, paragrafo 5, della Zvw, l'assicurazione malattia può decorrere retroattivamente solo per un massimo di quattro mesi dall'insorgenza dell'obbligo di assicurazione, la sig.ra Fisher-Lintjens doveva dunque risarcire ella stessa le spese sanitarie rimborsate alla Repubblica federale di Germania per il periodo non coperto da un'assicurazione malattia. Ella è tuttavia titolare, dal 1º luglio 2010, di un'assicurazione malattia olandese.

13. Dopo che il suo reclamo è stato respinto, la sig.ra Fischer-Lintjens ha contestato con successo la decisione del Cvz dinanzi al Rechtbank Roermond. Secondo tale giudice, la dichiarazione 21 rilasciata alla sig.ra Fischer-Lintjens era destinata a produrre effetti giuridici non eliminabili con la revoca della stessa.

14. L'SVB, ente a cui sono state nel frattempo trasferite le competenze del Cvz, ha presentato appello avverso la sentenza dinanzi al giudice del rinvio, affermando che la dichiarazione 21 era un atto di natura meramente dichiarativa, analogo al modulo E 121.

15. Il giudice del rinvio ha dichiarato che l'SVB era competente a revocare con effetto retroattivo la dichiarazione 21, ma che l'SVB, provvedendo a tale revoca, non aveva tenuto nel debito conto gli interessi della sig.ra Fischer-Lintjens. Il giudice ritiene che possa verificarsi, in particolare come risultato dell'applicazione del principio di certezza del diritto, che l'effettiva facoltà di accordare le pensioni e di assumere l'onere delle prestazioni in natura sorga soltanto dalla data della decisione di concessione, in cui si stabilisce che l'interessato ha effettivamente diritto alla pensione richiesta. Per questo motivo, egli si chiede in quale momento la pensione di cui al procedimento principale sia effettivamente «dovuta», ai sensi dell'articolo 27 del regolamento n. 1408/71, alla sig.ra Fischer-Lintjens, in quanto, a suo avviso, se il suddetto articolo trova applicazione con effetto retroattivo, ciò condurrà, in linea di principio, al sorgere di diverse conseguenze giuridiche aventi altresì effetto retroattivo, fra cui quella, nel caso di specie, dell'obbligo di disporre di un'assicurazione malattia olandese.

16. In tali circostanze, il Centrale Raad van Beroep ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le due questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se la nozione di [pensioni o di rendite] "dovute", ai sensi degli articoli 27 e seguenti del regolamento (…) n. 1408/71, debba essere interpretata nel senso che, ai fini della determinazione del momento dal quale è dovuta una pensione o una rendita, sia determinante la data in cui è stata adottata una decisione di concessione, dopo la quale la pensione è stata pagata, oppure la data dalla quale ha effetto la pensione concessa con efficacia retroattiva.

2) Qualora con la nozione [pensioni o di rendite] "dovute" si intenda la data dalla quale ha effetto la pensione concessa con efficacia retroattiva: se sia con ciò compatibile che il titolare della pensione, che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 27 del regolamento (...) n. 1408/71, in forza del diritto olandese non può assicurarsi con la medesima efficacia retroattiva per l'assicurazione malattie».

17. L'SVB, i governi dei Paesi Bassi e tedesco nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte su tali questioni.

II – **Analisi**

A – *Sulla prima questione pregiudiziale*

18. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio interroga, in sostanza, la Corte sul momento a partire dal quale una pensione concessa dallo Stato membro di residenza a un assicurato sociale debba essere considerata «dovuta», ai sensi dell'articolo 27 del regolamento n. 1408/71, al fine di determinare correlativamente, alla luce delle particolarità del procedimento principale, il momento a partire dal quale la responsabilità di corrispondergli prestazioni sanitarie venga trasferita al medesimo Stato membro di residenza.

19. A questo riguardo, occorre prima di tutto sottolineare che è assodato che, fino al 30 aprile 2006, la sig.ra Fischer-Lintjens, in quanto titolare di una pensione di reversibilità corrisposta dalla Repubblica federale di Germania e ivi residente, rientrava nella competenza di tale Stato membro.

20. La competenza delle autorità tedesche in materia di pensioni e di prestazioni sanitarie non è stata rimessa in discussione dal ritorno della sig.ra Fisher-Lintjens nei Paesi Bassi e dalla sua decisione di risiedervi a partire dal 1º maggio 2006.

21. Infatti, in forza della norma di conflitto di cui all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71, il titolare di una pensione o rendita dovuta in virtù della normativa di uno Stato membro, oppure di pensioni o di rendite dovute in virtù delle normative di due o più Stati membri, che non ha diritto alle prestazioni in base alla legislazione dello Stato membro nel cui territorio risiede, beneficia nondimeno di tali prestazioni purché, in virtù della normativa dello Stato membro o di almeno uno degli Stati membri competenti in materia di pensioni, egli avesse diritto a dette prestazioni qualora risiedesse nel territorio dello Stato in questione.

22. Nel caso di specie, è in base a questi presupposti che, da un lato, la sig.ra Fischer-Lintjens ha ricevuto, nell'ottobre 2006, una dichiarazione 21 da parte del Cvz a conferma del fatto che, in virtù della sua pensione tedesca, nei Paesi Bassi non era tenuta a versare alcun premio per un'assicurazione malattia e, dall'altro, che le prestazioni sanitarie corrisposte in tale Stato membro erano state erogate per conto dell'istituzione competente dello Stato membro debitore della pensione, vale a dire la Repubblica federale di Germania, alla quale la sig.ra Fischer-Lintjens continuava a versare contributi.

23. Per contro, da quando la sig.ra Fischer-Lintjens ha iniziato a percepire una pensione olandese, in seguito alla sua domanda risalente al mese di maggio 2007, la sua situazione è passata dall'ambito di applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 a quello dell'articolo 27 del medesimo regolamento.

24. Infatti, secondo quest'ultima disposizione, il titolare di pensioni o di rendite dovute secondo le legislazioni di due o più Stati membri, tra cui quella dello Stato membro nel cui territorio egli risiede, che abbia diritto alle prestazioni secondo la normativa di quest'ultimo Stato membro, tenuto conto eventualmente delle disposizioni dell'articolo 18 e dell'allegato VI del regolamento n. 1408/71, ottiene tali prestazioni dall'istituzione del luogo di residenza e a carico di questa stessa istituzione, come se l'interessato fosse titolare di una pensione o di una rendita dovuta in virtù della sola legislazione di quest'ultimo Stato membro.

25. Così, come già dichiarato dalla Corte, il sistema introdotto in particolare dagli articoli 27 e 28 del regolamento n. 1408/71 stabilisce un nesso fra responsabilità di erogazione delle pensioni o rendite e l'obbligo di assumersi l'onere delle prestazioni in natura, conducendo alla conclusione che tale obbligo è accessorio rispetto alla competenza effettiva in materia di pensioni [8].

26. Il giudice del rinvio si chiede tuttavia in quale momento la pensione olandese della sig.ra Fischer-Lintjens debba essere considerata «dovuta», ai sensi dell'articolo 27 del regolamento n. 1408/71, per poter constatare il trasferimento della competenza al Regno dei Paesi Bassi, Stato membro di residenza della sig.ra Fischer-Lintjens dal 1º maggio 2006.

27. Questo interrogativo si spiega in ragione delle particolari circostanze del procedimento principale, in quanto esiste uno scarto temporale fra, da un lato, il momento in cui l'SVB ha preso la sua decisione in merito al diritto alla pensione nonché data a partire della quale è stato effettuato il primo versamento della pensione, vale a dire l'8 novembre 2007, e, dall'altro, il momento in cui tale decisione produce i suoi effetti, vale a dire, retroattivamente, il 1º maggio 2006, cioè un anno prima della presentazione all'SVB della domanda della sig.ra Fischer-Lintjens volta ad ottenere una pensione nei Paesi Bassi.

28. A tale interrogativo le parti interessate propongono di rispondere in maniera univoca, nel senso che l'elemento determinante per stabilire il momento a partire dal quale una pensione risulta «dovuta», ai sensi dell'articolo 27 del regolamento n. 1408/71, sarebbe la data da cui decorre la suddetta pensione corrisposta con effetto retroattivo, nella fattispecie il 1º maggio 2006. Basandosi sulla sentenza Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264), le parti in questione sostengono, in sostanza, che il fatto che la pensione sia attribuita retroattivamente non avrebbe alcuna influenza sull'effettività del diritto a ottenere tale pensione.

29. Posso condividere questa posizione sempre che sia indubitabile che spetta al giudice del rinvio verificare che la pensione in questione venga *effettivamente versata* per il periodo da cui decorre, vale a dire dal 1º maggio 2006.

30. Una soluzione di questo tipo è sostenuta da vari argomenti dedotti dalla giurisprudenza della Corte e relativi alla tutela dei diritti degli interessati.

31. Basandosi su un'interpretazione sistematica del regolamento n. 1408/71, la Corte ha stabilito, nella sentenza Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264), che, con riguardo in particolare all'articolo 27 del regolamento n. 1408/71, il carattere accessorio della presa in carico delle prestazioni in natura rispetto alla competenza effettiva in materia di pensioni, a cui ho già accennato in precedenza, faceva sì che tale presa in carico non potesse essere attribuita a un'istituzione di uno Stato membro che possedeva soltanto una competenza eventuale in materia di pensioni. Ne consegue, secondo la Corte, che quando si riferisce a una pensione o a una rendita dovute, l'articolo 27, analogamente all'articolo 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71, intende una pensione o una rendita «effettivamente versate all'interessato» [9].

32. La Corte è stata invitata a specificare la portata degli articoli 27, 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 nel senso precedentemente indicato, in un contesto in cui lo Stato membro di residenza del titolare di una pensione di vecchiaia di un altro Stato membro gli richiedeva tuttavia il pagamento di contributi pensionistici e di sicurezza sociale basandosi sul solo criterio della residenza. Lo Stato membro di residenza, nella fattispecie la Repubblica di Finlandia, reputava che non fosse sufficiente, per escludere l'assoggettamento al pagamento di contributi, che l'interessato producesse una dichiarazione secondo cui non avrebbe chiesto né ottenuto una pensione in tale Stato membro.

8 — V., in tal senso, sentenze Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264, punti 46 e 47) nonché van der Helder e Farrington (C-321/12, EU:C:2013:648, punti 44 e 47).

9 — Sentenza Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264, punto 47).

L'interessato, secondo le autorità finlandesi, avrebbe inoltre dovuto dimostrare di non godere di alcun diritto (teorico) a una pensione in Finlandia, argomento che la Corte ha respinto insistendo sulla necessità di un effettivo versamento della pensione all'interessato per consentire allo Stato membro di richiedere il pagamento di contributi previdenziali.

33. Nel caso in questione, non ci sono dubbi sul fatto che la pensione di cui la sig.ra Fischer-Lintjens gode nei Paesi Bassi le sia stata effettivamente corrisposta. Non si tratta dunque, nella fattispecie, di porsi nuovamente domande, come nella suddetta causa Rundgren, sull'opposizione, a carattere generale, esistente fra un diritto teorico alla pensione e il concretizzarsi di tale diritto con l'effettivo versamento della suddetta pensione. In altri termini, la sentenza Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) costituisce una valida premessa per il ragionamento da effettuare al fine di contribuire a rispondere alla prima questione sollevata dal giudice del rinvio, ma non è affatto sufficiente per fornire una risposta completa.

34. In definitiva, ritengo che la questione sottoposta richieda che venga accertato se l'articolo 27 del regolamento n. 1408/71 osti a che uno Stato membro possa stabilire che una pensione può essere «effettivamente versata» per un periodo anteriore alla data in cui le istituzioni competenti di tale Stato hanno formalmente riconosciuto il diritto alla pensione.

35. Occorre infatti ricordare che è sulla base dell'articolo 16, paragrafo 2, dell'AOW che l'SVB ha fatto retroagire di un anno dalla presentazione della domanda della sig.ra Fischer-Lintjens gli effetti della sua decisione dell'8 novembre 2007 in merito al diritto di tale persona di ricevere una pensione nei Paesi Bassi.

36. A prima vista, dal momento che la pensione è stata «effettivamente versata» solo in seguito alla decisione dell'8 novembre 2007, potrebbe sembrare che fosse «dovuta», ai sensi dell'articolo 27 del regolamento 1408/71, soltanto in seguito a tale decisione.

37. Nonostante ciò, ritengo che tale interpretazione non possa essere accolta. La sentenza Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) ha, in sostanza, specificato che una pensione è «dovuta» soltanto quando è stata innanzitutto riconosciuta dall'istituzione competente di uno Stato membro, nella fattispecie in seguito a una domanda in tal senso, e poi effettivamente corrisposta dall'istituzione suddetta. Ciò non significa che esista necessariamente una corrispondenza fra il momento in cui la pensione viene riconosciuta e il momento in cui è dovuta, nel senso di effettivamente versata. Quando una pensione viene riconosciuta, il riconoscimento può avere effetto retroattivo. In tal caso, l'istituzione competente riconosce che la pensione era dovuta anteriormente alla sua decisione, ma che, per ragioni materiali, dovute in particolare, come nel caso in esame, all'introduzione e alla trattazione di una domanda da parte di un assicurato, è stata versata solo successivamente. Tuttavia, dato che il versamento effettivo copre un determinato periodo, che ha inizio nel momento in cui la pensione viene riconosciuta, tale pensione avrebbe, a mio avviso, dovuto essere considerata «dovuta» per l'intero periodo in questione.

38. Come ha sottolineato in modo del tutto pertinente il governo tedesco, se, nel procedimento principale, il momento prescelto fosse quello dell'adozione della decisione dell'8 novembre 2007, l'applicabilità nel tempo della competenza di uno Stato membro in materia di pensioni dipenderebbe dalla rapidità della trattazione delle domande presentate alle amministrazioni nazionali.

39. Orbene, come la Corte ha precisato a più riprese, l'applicazione del sistema di norme di conflitto introdotto dal regolamento n. 1408/71 dipende solo dalla situazione obiettiva in cui si trova l'interessato [10].

10 — V., in particolare, sentenze van Delft e a. (C-345/09, EU:C:2010:610, punto 52) nonché Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punto 55).

40. Proprio come non permette all'iscritto al regime previdenziale di sottrarsi o di rinunciare al meccanismo introdotto dal regolamento n. 1408/71, in particolare dal suo articolo 27 [11], tale regolamento non consente agli Stati membri di sottoporre alla valutazione discrezionale delle proprie amministrazioni il momento a partire dal quale deve essere constatato un trasferimento di competenza fra due Stati membri nello scenario previsto dalla disposizione in questione.

41. L'obiettivo delle norme di conflitto del regolamento n. 1408/71 è effettivamente quello di garantire che ciascun iscritto al regime previdenziale rientrante nel suo ambito di applicazione goda di una copertura continua, senza che gli individui o le istituzioni competenti degli Stati membri abbiano la facoltà di effettuare scelte discrezionali [12].

42. Inoltre, ammettere la retroattività del diritto alla pensione, nonché il versamento della medesima per il periodo precedente l'adozione della decisione con cui viene formalmente constatata l'esistenza di detto diritto, favorisce il rispetto dei diritti degli iscritti al regime previdenziale e la continuità della loro copertura, con l'obiettivo di neutralizzare, dal punto di vista del beneficio delle prestazioni previdenziali, il trasferimento di competenze in materia di pensioni fra due Stati membri.

43. Invito di conseguenza la Corte a interpretare l'articolo 27 del regolamento n. 1408/71 in modo tale che il termine «dovuta» comprenda il periodo durante il quale una persona interessata ha diritto a una pensione, indipendentemente dal momento in cui tale diritto viene formalmente constatato, a partire dal momento in cui la pensione per tale periodo viene effettivamente versata, anche con effetto retroattivo.

44. Nel caso in cui la Corte accolga tale interpretazione, occorrerà esaminare la seconda questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio e fornire una risposta.

B – *Sulla seconda questione pregiudiziale*

45. Con la seconda questione, che è al centro del procedimento principale, il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale, come l'articolo 5, paragrafo 5, della Zvw, secondo cui l'assicurazione malattia può decorrere retroattivamente solo per un massimo di quattro mesi dall'insorgenza dell'obbligo di assicurazione. Esisterebbe dunque, secondo il giudice del rinvio, uno «iato» fra il trasferimento di competenza al Regno dei Paesi Bassi ai sensi dell'articolo 27 del regolamento n. 1408/71 e l'affiliazione (obbligatoria) a un'assicurazione malattia in tale Stato membro.

46. Mentre il governo tedesco ritiene che la limitazione a quattro mesi dell'effetto retroattivo dell'assicurazione malattia sia contraria all'obiettivo di coordinamento dei regimi previdenziali degli Stati membri, l'SVB, il governo dei Paesi Bassi nonché la Commissione sostengono, essenzialmente, che lo «iato» evidenziato dal giudice del rinvio è la conseguenza della violazione, da parte della sig.ra Fischer-Lintjens, dei propri obblighi di informazione nei confronti delle autorità competenti, anche quando ella abbia dovuto sottoscrivere un'assicurazione malattia nei Paesi Bassi a partire dal 1º maggio 2006, in applicazione dell'allegato VI, sezione R, punto 1, lettera a), del regolamento n.1408/71 e della legge olandese.

47. Secondo tali parti interessate, la sig.ra Fischer-Lintjens non può opporsi a questo argomento adducendo una presunta tutela del legittimo affidamento sul mantenimento della validità della dichiarazione 21, dal momento che quest'ultima ha carattere esclusivamente dichiarativo ed è stata rilasciata in base a informazioni inesatte. In ogni caso, il governo dei Paesi Bassi e l'SVB affermano

11 — V. per analogia, per quanto riguarda l'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71, sentenza Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punti 55 e 56).

12 — V., in tal senso, sentenza Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punti 54 e 55 nonché giurisprudenza citata).

che il diritto dell'Unione non osta a una limitazione del periodo di validità con effetto retroattivo dell'assicurazione malattia. Nei Paesi Bassi, un diritto alle prestazioni esisterebbe soltanto nel caso in cui l'iscritto al regime previdenziale abbia sottoscritto un'assicurazione malattia, assicurazione che, nello Stato membro, non ha carattere pubblico, ma è piuttosto un'assicurazione di responsabilità civile contro i danni, volta ad offrire una copertura contro rischi derivanti dal verificarsi di eventi futuri, che deve essere sottoscritta presso una società privata e per la quale le possibilità di negoziare retroattivamente sarebbero limitate a quanto necessario al fine di salvaguardare il principio di solidarietà, il che giustificherebbe gli eventuali ostacoli posti da tale provvedimento nazionale.

48. Le considerazioni avanzate da queste tre parti interessate non mi convincono del tutto.

49. Certamente riconosco che l'articolo 27 del regolamento n. 1408/71 richiama il diritto del titolare di pensioni o di rendite dovute sulla base della normativa di due o più Stati membri, fra cui quello dello Stato membro nel cui territorio questi risiede, di percepire prestazioni a titolo della normativa di quest'ultimo Stato membro, tenendo conto, all'occorrenza, dell'allegato VI del suddetto regolamento. Orbene, è vero che il punto 1, lettera a), i), della sezione R di tale allegato, intitolato «Assicurazione malattia», precisa che, «[p]er quanto concerne il diritto a prestazioni in natura ai sensi della legislazione olandese, come beneficiario [di dette] prestazioni (…) si intende (…) la persona che, ai sensi dell'articolo 2 della [Zvw], è obbligata ad assicurarsi presso un ente di assicurazione malattia» mentre il medesimo punto, lettera b), precisa che «la persona di cui alla lettera a), punto i), deve, conformemente alle disposizioni della [Zvw], assicurarsi presso un ente di assicurazione malattia (…)».

50. Non vi è quindi dubbio che, per percepire prestazioni in natura corrisposte nel Regno dei Paesi Bassi, Stato membro di residenza della sig.ra Fischer-Lintjens dal 1° maggio 2006, quest'ultima fosse tenuta ad iscriversi presso un ente di assicurazione malattia, in forza dell'allegato VI, sezione R, punto 1, lettere a), i), e b), del regolamento n. 1408/71 e delle disposizioni della Zvw.

51. Ammetto altresì che, per opporsi a una tale considerazione, un assicurato sociale come la sig.ra Fischer-Lintjens non possa basarsi sul legittimo affidamento sul mantenimento della validità di una dichiarazione, come la dichiarazione 21 rilasciata dal Cvz nell'ottobre 2006, che confermava, all'epoca, l'esenzione della sig.ra Fischer-Lintjens dall'obbligo di iscrizione presso un ente di assicurazione malattia olandese e dal pagamento di contributi previdenziali nei Paesi Bassi. Infatti, come sostenuto dall'SVB e dalla Commissione, una simile dichiarazione, essendo soltanto la traduzione del modulo E 121, ha carattere meramente dichiarativo, esattamente in linea con quanto stabilito dalla Corte a proposito di tale modulo [13]. Risulta peraltro degli elementi forniti dal giudice del rinvio che tale dichiarazione veniva rilasciata fino al 31 dicembre 2010 esclusivamente «a patto che le circostanze restassero immutate».

52. Tuttavia, non posso condividere la posizione delle parti interessate in questione, secondo cui una situazione come quella oggetto della causa principale non sarebbe alla fin fine che la conseguenza della mancata comunicazione agli enti competenti, da parte dell'assicurato sociale, delle necessarie informazioni in merito alla sua situazione personale, e non il risultato di limiti posti dalla normativa olandese, con effetto retroattivo, sull'assicurazione malattia che è tenuto a sottoscrivere il titolare di una pensione versata dal Regno dei Paesi Bassi risiedente in tale Stato membro, al fine di beneficiare di prestazioni in natura corrisposte dal medesimo Stato membro.

53. Infatti, come brevemente sottolineato dal giudice del rinvio, una persona a cui venga accordato dalle autorità olandesi il versamento di una pensione con effetto retroattivo di oltre quattro mesi dalla presentazione della relativa domanda si troverà sempre dell'impossibilità, in particolare nel caso in cui abbia beneficiato sino ad allora di prestazioni sanitarie a carico di un altro Stato membro, di ottenere un'assicurazione malattia nei Paesi Bassi la cui retroattività sarebbe equivalente a più di quattro mesi.

13 — V. sentenza van Delft e a. (C-345/09, EU:C:2010:610, punto 62).

54. Nel caso dunque della sig.ra Fischer-Lintjens, se costei avesse informato gli enti competenti l' 8 novembre 2007, data di adozione della decisione dell'SVB riguardante il suo diritto alla pensione nei Paesi Bassi, avente effetto retroattivo a decorrere dal 1º maggio 2006, ella avrebbe potuto, in virtù dell'articolo 5, paragrafo 5, della Zvw che limita la retroattività dell'assicurazione malattia a un massimo di quattro mesi, sottoscrivere un'assicurazione malattia non prima del mese di luglio 2007.

55. Orbene, indipendentemente dall'eventuale carattere tardivo delle informazioni comunicate dalla sig.ra Fischer-Lintjens, questione su cui mi soffermerò ulteriormente, il fatto che un residente, titolare di una pensione versata dal Regno dei Paesi Bassi nonché tenuto, in forza dell'articolo 27, in combinato disposto con l'allegato VI, sezione R, punto 1, lettere a), i), e b) del regolamento n. 1408/71, a iscriversi presso un ente di assicurazione malattia in tale Stato membro, non sia in grado di provvedere completamente a tale obbligo a causa dei limiti imposti dalle disposizioni della normativa del suddetto Stato membro pregiudica, a mio avviso, l'effetto utile del sistema introdotto dal regolamento n. 1408/71 e degli obblighi incombenti, in virtù di tale regolamento, agli assicurati sociali.

56. Infatti, come ho già ricordato, l'applicazione del sistema di norme di conflitto introdotto dal regolamento n. 1408/71 dipende solo dalla situazione obiettiva in cui si trova l'assicurato sociale interessato. Dal momento che tali norme di conflitto si impongono in maniera vincolante tanto agli Stati membri che alle persone interessate, i primi non possono impedire a queste ultime di assolvere pienamente gli obblighi ad essa incombenti a norma di tale regolamento. Nel caso in questione, il Regno dei Paesi Bassi non può, a mio avviso, privare un residente della possibilità di adempiere all'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione malattia a partire dal momento in cui tale Stato membro diviene responsabile di erogare una pensione a tale assicurato, assumendosi l'onere delle prestazioni previdenziali accordategli, e riscuotere i contributi previdenziali dovuti dal suddetto assicurato.

57. Se gli Stati membri disponessero di una tale ampia possibilità, persone che rientrano nel campo di applicazione del regolamento n. 1408/71 si troverebbero conseguentemente, in assenza di una normativa loro applicabile, prive di tutela in materia di sicurezza sociale [14]. La situazione della sig.ra Fischer-Lintjens illustra perfettamente tale rischio, dal momento che la copertura delle spese sanitarie di cui costei godeva a carico delle istituzioni tedesche competenti è stata interrotta, con effetto retroattivo, a partire dal 1º maggio 2006, mentre ella non avrebbe potuto sottoscrivere un'assicurazione sanitaria nei Paesi Bassi prima del mese di luglio 2007 (nel migliore dei casi), benché quest'ultimo Stato membro fosse divenuto responsabile di erogarle prestazioni previdenziali, in forza del regolamento n. 1408/71, a partire dal 1º maggio 2006.

58. Sostenere, come ha fatto il governo dei Paesi Bassi, che una retroattività dell'assicurazione malattia limitata a un massimo di quattro mesi si giustifichi con l'esigenza di garantire il principio di solidarietà posto in essere dal regime e di prevenire gli abusi non mi pare affatto pertinente in un contesto come quello del procedimento principale.

59. Infatti, dal momento che tale assicurazione è obbligatoria, che la sua retroattività è ammessa in linea di principio in ragione della normativa olandese stessa e che nessun elemento del procedimento principale suggerisce che la sig.ra Fischer-Lintjens abbia avuto intenzione di avvalersi in maniera abusiva delle disposizioni del diritto dell'Unione [15], il Regno dei Paesi Bassi non può privare le persone che rientrano nel campo di applicazione del regolamento n. 1408/71 della possibilità di adempiere agli obblighi ad esse incombenti in ragione di tale atto al fine di poter beneficiare appieno dei diritti loro

14 — V. per analogia, in particolare, sentenza Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, punto 28).

15 — In particolare, dalla decisione di rinvio emerge che, fino alla modifica retroattiva della situazione, la sig.ra Fischer-Lintjens ha continuato a versare i contributi previdenziali alla DAK, istituzione tedesca competente.

conferiti da tale regolamento, vale a dire, nel caso in questione, il diritto di ottenere una copertura delle spese sanitarie a partire dal momento in cui tale Stato membro è divenuto responsabile, con effetto retroattivo a partire dal 1º maggio 2006, di corrispondere la pensione dovuta alla sig.ra Fischer-Lintjens e di erogarle prestazioni previdenziali [16].

60. Un simile approccio non è contraddetto dalle valutazioni operate dalla Corte al punto 76 della sentenza van Delft e a. (C-345/09, EU:C:2010:610), secondo cui la solidarietà di un regime nazionale di sicurezza sociale (si trattava anche in quel caso del regime olandese) deve essere assicurata in maniera rigorosa dall'insieme degli assicurati sociali, indipendentemente dal comportamento individuale che ciascuno di essi potrebbe adottare in base a parametri personali.

61. Infatti, da un lato, tali considerazioni facevano riferimento al pagamento, da parte degli assicurati sociali, di trattenute a copertura di contributi previdenziali alle istituzioni competenti dello Stato membro sulla cui normativa si basa l'esistenza del diritto alle prestazioni previdenziali (obbligo che non viene rimesso in discussione nel caso in questione) a partire dal momento in cui il Regno dei Paesi Bassi diviene debitore di una pensione e responsabile dell'erogazione delle prestazioni previdenziali a favore di un assicurato sociale come la sig.ra Fischer-Lintjens. D'altro lato, le valutazioni della Corte nella suddetta sentenza van Delft e a. avevano come obiettivo quello di ricordare che le norme di conflitto di cui agli articoli 28 e 28 bis del regolamento n. 1408/71 hanno per gli assicurati sociali carattere obbligatorio e che costoro non possono dunque sottrarsi al pagamento delle ritenute a copertura di contributi previdenziali previste dalla normativa di uno Stato membro debitore di una pensione e tenuto a erogare loro prestazioni in natura. Orbene, è precisamente, a mio avviso, la situazione oggettiva risultante dalla norma di conflitto di cui all'articolo 27 e dall'allegato VI, sezione R, punto 1, lettere a), i), e b), del regolamento n. 1408/71, a imporre a uno Stato membro, che ammette il principio della retroattività dei contratti di assicurazione privati a copertura delle spese sanitarie, di far retroagire i suddetti in modo da rispecchiare esattamente tale situazione oggettiva e di consentire agli assicurati sociali di esercitare appieno i diritti da essa risultanti.

62. Quanto all'interruzione della copertura delle spese sanitarie della sig.ra Fischer-Lintjens fra il mese di novembre 2007 e il 1º luglio 2010, non sono neppure persuaso della fondatezza delle spiegazioni della Commissione che, ricordando gli obblighi di informazione derivanti dall'articolo 84 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 a carico delle persone che rientrano nel suo campo di applicazione, ritiene che la sig.ra Fischer-Lintjens non li avrebbe assolti, motivo per cui ella dovrebbe sopportare la totalità delle conseguenze di tale inadempimento.

63. In effetti, come ammette la Commissione, l'articolo 84 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 si rivolge anche alle istituzioni competenti degli Stati membri che, in conformità al principio di buona amministrazione, devono rispondere a qualsiasi domanda entro una scadenza ragionevole e «forni[re] in tale occasione alle persone interessate tutte le informazioni richieste ai fini dell'esercizio dei diritti loro conferiti dal (…) regolamento [n. 1408/71]».

64. Nel caso di specie, tale obbligo deve, a mio avviso, essere considerato alla luce delle particolarità del sistema obbligatorio di assicurazione delle spese sanitarie nei Paesi Bassi, che non prevede un'assicurazione malattia pubblica a pieno diritto, ma obbliga le persone interessate ad avviare una pratica per sottoscrivere un'assicurazione analoga presso una società di assicurazione privata.

16 — L'argomento supplementare, sollevato dal governo dei Paesi Bassi, secondo cui i contratti sottoscritti presso società di assicurazione private si baserebbero su una valutazione individuale dei rischi e non potrebbero dunque retroagire di più di quattro mesi mi sembra discutibile. Infatti, da un lato, dal momento che la retroattività è ammessa in linea di principio, il rischio rappresenta già un criterio assai relativo. D'altra parte, come precisato dall'avvocato generale Jääskinen nella nota a piè di pagina 22 delle sue conclusioni nella causa van Delft e a. (C-345/09, EU:C:2010:438), il regime olandese di assicurazione obbligatoria è un sistema che impone agli individui di assicurarsi contro determinati rischi e agli assicuratori privati di fornire contratti standardizzati che coprano le spese di base, senza provvedere ad una valutazione individuale dei rischi.

65. Orbene, in un contesto del genere, ritengo che spetti alle istituzioni competenti olandesi, nel caso in questione all'SVB, in conformità all'articolo 84 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71, fornire alla sig.ra Fischer-Lintjens, all'atto della comunicazione della decisione dell'8 novembre 2007 e in risposta alla domanda di quest'ultima di poter godere di una pensione nei Paesi Bassi, informazioni sufficienti per consentirle di comprendere che, per poter godere pienamente dei diritti conferitile dal regolamento n. 1408/71, ella avrebbe dovuto sottoscrivere un'assicurazione malattia presso una compagnia assicurativa privata. Benché non sembri che ciò sia avvenuto, verificare questo punto spetta in ogni caso al giudice del rinvio.

66. Se le istituzioni competenti avessero soddisfatto questo semplice obbligo, e indipendentemente dalle restrizioni legislative già esaminate in merito alla retroattività dell'assicurazione malattia, è estremamente probabile che la sig.ra Fischer-Lintjens avrebbe immediatamente provveduto alle pratiche necessarie per sottoscrivere un'assicurazione di questo tipo, senza, quindi, dover subire un'interruzione della sua copertura sanitaria per il periodo a partire dal mese di novembre 2007.

67. Alla luce di queste considerazioni, ritengo che la seconda questione pregiudiziale vada risolta nel senso che uno Stato membro che accorda a un assicurato sociale, il quale rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 27 e dell'allegato VI, sezione R, punto 1, lettere a), i), e b), del regolamento n. 1408/71, una pensione che decorre con effetto retroattivo deve permettergli di sottoscrivere un'assicurazione malattia obbligatoria con il medesimo effetto retroattivo, in modo da rispecchiare la situazione obiettiva risultante dall'applicazione delle citate disposizioni del regolamento n. 1408/71.

III – **Conclusione**

68. Sulla base delle considerazioni sopra svolte, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali poste dal Centrale Raad van Beroep:

1) L'articolo 27 del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, 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, deve essere interpretato nel senso che il termine «dovuta» comprende il periodo durante il quale una persona interessata ha diritto a una pensione o una rendita, indipendentemente dal momento in cui tale diritto viene formalmente constatato, a partire dal momento in cui la pensione o rendita per tale periodo viene effettivamente versata, anche con effetto retroattivo.

2) Uno Stato membro che accorda a un assicurato sociale, il quale rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 27 e dell'allegato VI, sezione R, punto 1, lettere a), i), e b), del regolamento n. 1408/71, una pensione che decorre con effetto retroattivo deve permettergli di sottoscrivere un'assicurazione malattia con il medesimo effetto retroattivo, in modo da rispecchiare la situazione obiettiva risultante dall'applicazione delle citate disposizioni del regolamento n. 1408/71.