CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 19 settembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. Nella presente causa la Commissione fa carico alla Repubblica francese di essere venuta meno agli obblighi impostile dal combinato disposto degli artt. 13, n. 1, e 33 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71 [1], avendo trattenuto un contributo di assicurazione malattia sulle pensioni integrative nonché sulle indennità di prepensionamento percepite da soggetti residenti in uno Stato membro diverso dalla Francia e la cui copertura dei rischi di malattia e maternità non è a carico di un regime francese (va precisato in proposito che, alla luce della definizione dell'oggetto della controversia e del contenuto complessivo del ricorso, si tratta esclusivamente delle persone che fruiscono dell'assicurazione malattia di un altro Stato membro e che non sono quindi a carico del regime francese).

2. La Commissione, pur ritenendo fondata la propria censura, ammette tuttavia che le citate prestazioni — discendendo le *disposizioni contrattuali* — non rientrano, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 3, n. 1, lett. j), nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento n. 1408/71.

3. Ciò che importa è, secondo la Commissione, in primo luogo, che gli interessati rientrino nell'orbita del citato regolamento e che si tratti di versamenti ad enti previdenziali, i quali certamente non esulano dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71. In secondo luogo, ed è ciò che le pare determinante, essa ritiene che dal regolamento n. 1408/71 (nonché dalla relativa giurisprudenza) si possa inferire il principio secondo il quale i lavoratori migranti sarebbero soggetti ad *una sola* normativa, in quanto l'art. 13, n. 1, dispone che le persone cui il regolamento è applicabile sono soggette alla legislazione di un solo Stato membro, mentre l'art. 33 darebbe concreta attuazione a questa norma per quanto riguarda le trattenute operate su pensioni o rendite per la copertura delle prestazioni di malattia e di maternità. Si dovrebbe pertanto presumere — e a questo punto la Commissione richiama il principio cosiddetto del *parallelismo* — che uno Stato membro non possa prelevare alcun contributo previdenziale nel caso in cui, ai sensi del diritto comunitario, l'assicurazione malattia sia soggetta alla normativa di un altro Stato membro (punto di vista questo che sarebbe peraltro condiviso dalla maggioranza dei membri della commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti).

4. Per quanto riguarda la soluzione del problema se — sentiti gli argomenti dedotti nel corso del procedimento — il rilievo sollevato dalla Commissione sia veramente fondato o se sia invece legittimo finanziare l'assicurazione malattia mediante prelievi su prestazioni non incluse nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71, occorre osservare quanto segue.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento 14 giugno 1971 (GU L 149, pag. 2).

B — Osservazioni

5. *1.* Esaminerò anzitutto la tesi della convenuta relativa ai titolari di prestazioni di prepensionamento, secondo la quale la normativa francese prevedrebbe sempre un diritto alla prestazione in caso di malattia e di maternità, indipendentemente dal fatto che il titolare risieda in Francia o in un altro Stato membro. La convenuta ritiene che, in questo caso, il principio del parallelismo richiamato dalla Commissione — volendone ammettere l'esistenza nel diritto comunitario — non sarebbe affatto leso dall'imposizione a detti titolari di contributi in favore dell'assicurazione malattia francese.

6. In proposito si legge nella controreplica che, nei casi in cui sono versate *soltanto* le indennità di prepensionamento — nel rispetto del presupposto della mancanza di qualsiasi attività retribuita —, la giurisprudenza pertinente (v. sentenza pronunciata nella causa 302/84)[2] prevede l'applicazione del diritto francese, in quanto diritto dello Stato dell'ultima occupazione, cosicché le prestazioni di malattia sono, conformemente all'art. 19 del regolamento n. 1408/71, a carico dello Stato francese. Vi si legge ancora che il risultato è identico per i soggetti che percepiscono *anche una pensione di anzianità*, poiché le indennità di prepensionamento possono cumularsi soltanto con alcune rendite e pensioni (in particolare quelle che si riferiscono ad un'attività *anteriore* a quella per la quale sono versate le indennità di prepensionamento). Pertanto, in un caso del genere, dato il luogo dell'ultima occupazione, ancora una volta troverebbe applicazione il diritto francese, e le prestazioni di malattia dovrebbero quindi — anche se quelle di anzianità sono erogate da un altro Stato membro — essere poste a carico degli enti francesi, ai sensi del citato art. 19 del regolamento n. 1408/71. Infatti, dato che in ultima analisi il punto focale è che i destinatari delle indennità di prepensionamento sono *lavoratori subordinati*, ci si dovrebbe attenere all'art. 34, n. 2, del regolamento n. 1408/71, secondo il quale gli artt. 27-33 non sono applicabili ai titolari di pensioni che abbiano il diritto alle prestazioni in virtù della legislazione di uno Stato membro a titolo dell'attività lavorativa svolta.

7. Mi permetto tuttavia fin d'ora di ritenere difficilmente sostenibile, su queste basi, che quantomeno i titolari di indennità di prepensionamento a torto sarebbero ricompresi nell'azione promossa dalla Commissione e nel dispositivo del ricorso.

8. Certamente, la tesi della convenuta non sembra contestabile nel caso di persone che percepiscono *soltanto* indennità di prepensionamento. Per queste ultime, infatti, è indubbiamente determinante l'art. 19 del regolamento n. 1408/71, come risulta peraltro dal parere motivato della Commissione che è stato allegato al controricorso e che non si riferisce alla presente causa. È arduo tuttavia accogliere l'argomento della convenuta allorché si tratta di situazioni — del pari immaginabili — in cui il destinatario di indennità di prepensionamento può far valere *contemporaneamente* il diritto ad una pensione maturato in virtù di un'attività precedente esercitata in un altro Stato membro. A torto, infatti, la convenuta giunge ad applicare in questo caso l'art. 19 mediante l'art. 34, n. 2, soprammenzionato; non si tratta qui di veri titolari di una pensione o

2 — Sentenza 12 giugno 1986, Ten Holder/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (causa 302/84, Racc. pag. 1821).

rendita « che hanno diritto alle prestazioni (...) *a titolo dell'attività lavorativa svolta* », bensì di pensionati che hanno diritto ad indennità di *prepensionamento*. Il punto di vista della Commissione, secondo il quale in un'ipotesi del genere si dovrebbe applicare, per esempio, l'art. 28 del regolamento n. 1408/71 — il che, per quanto riguarda l'assicurazione malattia, comporterebbe di fatto l'applicazione di una normativa diversa dalla francese — mi pare nella fattispecie più convincente.

9. Non ritengo quindi si possa prospettare un rigetto del ricorso per quanto riguarda i contributi all'assicurazione malattia francese prelevati dai titolari di indennità di prepensionamento perché non ricorrerebbe il presupposto enunciato nell'individuazione dell'oggetto della controversia (copertura del rischio malattia da parte di enti non francesi).

10. 2. Occorre inoltre esaminare se effettivamente sussista il principio cui si richiama la Commissione, illustrato all'inizio della mia relazione, ovvero se abbia ragione la convenuta nel contestarlo affermando che, al contrario, il regolamento n. 1408/71 prevede numerose deroghe al principio di unicità della legislazione e in diversi casi ammette l'applicazione simultanea di diverse legislazioni (come dimostrerebbero, per esempio, l'art. 14 quater e l'allegato VII cui quest'ultimo rimanda).

11. Va precisato anzitutto che la Commissione — e la convenuta sembra dimenticarlo — non si riferisce soltanto all'art. 13 del regolamento n. 1408/71 e al successivo art. 33 (che manifestamente non ammette applicazione diretta alle circostanze dedotte dalla Commissione nel caso di specie). Essa fa riferimento anche a quanto si evince dalla giurisprudenza relativa ai problemi che sorgono nel caso di specie. Orbene, si deve riconoscere che sul punto — lo rilevo sin d'ora — esiste una serie di sentenze (in particolare risalenti al periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento n. 1408/71) che sembrano confermare la fondatezza della tesi della ricorrente.

12. Occorre dunque soffermarsi sulla sentenza pronunciata nella causa 92/63 [3], che verteva segnatamente sull'interpretazione dell'art. 12 del regolamento n. 3, cioè sulla norma equivalente — in quanto determinante il diritto applicabile ai lavoratori subordinati — all'art. 13 del regolamento n. 1408/71, con la sola differenza, tuttavia, che essa non stabiliva con la stessa precisione di quest'ultima che le persone contemplate dal regolamento erano soggette alle norme giuridiche *di un solo* Stato membro. Per determinare la vera portata dell'art. 12, occorreva allora esaminare se l'applicazione simultanea di più legislazioni ad un solo lavoratore subordinato fosse in contrasto con quanto disposto dagli artt. 48-51 del Trattato. A seguito di questo esame condotto alla luce delle citate disposizioni del Trattato, la Corte aveva in effetti concluso — pur insistendo sul principio per il quale il lavoratore migrante dev'essere tutelato contro ogni discriminazione in materia di previdenza sociale — che l'art. 12 del regolamento n. 3 escludeva l'applicazione della normativa di uno Stato membro diverso da quello d'occupazione. Dato il suo tenore complessivo, è chiaro che questa afferma-

3 — Sentenza 9 giugno 1964, Nonnenmacher, Moebs/Sociale Verzekeringsbank, (causa 92/63, Racc. pag. 553).

zione non può essere considerata l'estrinsecazione di un *principio generale*. E tuttavia, la sentenza sottolineava ancora che non era ammissibile obbligare gli interessati a versare contributi ad un ente previdenziale che non sarebbe stato in grado di garantire loro ulteriori vantaggi per lo stesso periodo: ciò costituisce (tenuto conto della mancanza di un'espressa norma corrispondente nel regolamento n. 3) la deduzione di un principio sul quale il regolamento era implicitamente fondato.

13. La situazione è analoga per quanto riguarda la sentenza resa nella causa 19/67 [4], anch'essa vertente sull'art. 12 del regolamento n. 3. Depone certo in favore della tesi della Commissione il fatto che, secondo detta sentenza, occorresse, sia nell'interesse dei lavoratori sia dei datori di lavoro e degli enti previdenziali, abolire i cumuli o le inutili complicazioni nella ripartizione degli oneri previdenziali che si produrrebbero se si applicassero simultaneamente o alternativamente più legislazioni. Va accolta, a questo proposito, la tesi secondo la quale l'art. 12 è volto ad impedire l'applicazione concorrente di diverse norme nazionali che possano accrescere gli oneri sociali gravanti sul lavoratore o sul datore di lavoro non compensati da una maggiore tutela previdenziale.

14. Vi sono anche altre sentenze che vale la pena ricordare, e segnatamente quelle pronunciate nelle cause 73/72 [5], 276/81 [6], 302/84 [7] e 60/85 [8]. La prima di queste sentenze fa riferimento infatti — a proposito dell'art. 12 del regolamento n. 3, ad un « principio » e ad una « regola generale ». D'altra parte, nelle altre tre sentenze, la Corte non soltanto sottolinea che le disposizioni del titolo II dei regolamenti n. 3 e n. 1408/71 mirano a far sì che gli interessati siano soggetti al regime previdenziale di un solo Stato membro, ma afferma altresì che « questo principio, applicato dalla Corte sotto il regime del regolamento n. 3 », è espresso dall'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1408/71.

15. Occorre infine far riferimento alla sentenza pronunciata nella causa C-140/88 [9], in cui è stato esaminato in particolare l'art. 33 del regolamento n. 1408/71 (ai sensi del quale « 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 di malattia e maternità, è autorizzata a operare tali trattenute, calcolate in base alla suddetta legislazione, sulla pensione o rendita da essa dovuta, se le prestazioni corrisposte (...) sono a carico di un'istituzione del suddetto Stato membro »). Questa sentenza è degna di nota in quanto sottolinea — riferendosi agli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1408/71 — che le regole dettate dall'art. 33 rappresentano l'applicazione di un principio *più generale*.

16. Alla luce di questa giurisprudenza, poco convince il riferimento della convenuta all'allegato VII del regolamento n. 1408/71, che ammette un'eccezione al principio di unicità della legislazione applicabile. Quanto a questo riferimento, va detto anzitutto che,

4 — Sentenza 5 dicembre 1967, Sociale Verzekeringsbank/Van der Vecht (causa 19/67, Racc. pag. 407).

5 — Sentenza 1° marzo 1973, Bentzinger/Steinbruchs-Berufsgenossenschaft (causa 73/72, Racc. pag. 283).

6 — Sentenza 23 settembre 1982, Sociale Verzekeringsbank/Kuijpers (causa 276/81, Racc. pag. 3027).

7 — Sentenza nella causa 302/84, citata.

8 — Sentenza 10 luglio 1986, Luijten/Raad van Arbeit (causa 60/85, Racc. pag. 2365).

9 — Sentenza 21 febbraio 1991, Noij/Staatssecretaris van Financiën (causa C-140/88, Racc. pag. I-387).

in sostanza, appartiene all'essenza stessa dei principi ammettere talune deroghe (che dovranno tuttavia — come giustamente evidenziato dalla Commissione — essere interpretate restrittivamente). Occorre, d'altra parte, aggiungere che l'allegato in parola fa riferimento soltanto ad un caso particolarissimo di cumulo tra attività subordinata e attività autonoma e che, inoltre, nulla ha a che vedere con il problema dell'assicurazione malattia.

17. Volendo dunque ammettere la fondatezza della tesi della Commissione in merito al principio di unicità della legislazione o del principio del parallelismo tra contributi e prestazioni, si deve necessariamente prendere atto che una situazione siffatta è in via di principio incompatibile con una normativa che, come quella francese controversa, comporta l'imposizione di contributi all'assicurazione malattia francese a carico dei titolari di indennità di prepensionamento e di rendite o pensioni integrative che fruiscono, a norma del diritto comunitario, dell'assicurazione malattia di un altro Stato membro.

18. *3.* Questa conclusione non è scalfita dagli altri argomenti della convenuta, che affronto qui di seguito.

19. a) Esaminiamo l'affermazione secondo la quale i contributi in esame costituirebbero *contributi di solidarietà*, dai quali non matura alcun diritto.

20. La Commissione ha confutato detto argomento affermando, in primo luogo, che la normativa francese non prevede alcuna differenza tra i contributi prelevati su rendite e pensioni legali e quelli prelevati sulle indennità di prepensionamento e sulle pensioni integrative. Tutti questi prelievi sono soggetti alle stesse disposizioni e servono, senza distinzione alcuna, a finanziare il regime generale di assicurazione malattia. La Commissione ha inoltre ricordato che il regolamento n. 1408/71 non contiene una precisa definizione del termine « contributi » e che nessuna delle relative norme suggerisce che taluni contributi debbano essere esaminati separatamente, rivestendo la natura di contributi di solidarietà.

21. b) Per quanto riguarda il principio giurisprudenziale, richiamato dalla convenuta, della *certezza del diritto*, imperativo che si impone con particolare vigore quando si tratta di disposizioni di diritto comunitario idonee a comportare conseguenze finanziarie (v. sentenza pronunciata nella causa C-30/89) [10] e che riveste dunque un ruolo importante anche nel diritto della previdenza sociale, vi si può opporre che il principio fatto valere dalla Commissione — come innanzi dimostrato — è stato già da tempo sviluppato dalla giurisprudenza come derivante dalle norme del Trattato relative all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone. La sua portata è pertanto già da tempo assolutamente fuori di dubbio, anche se l'art. 33 del regolamento n. 1408/71 si limita — conformemente all'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento stesso — a menzionare gli enti di assicurazione vecchiaia che rientrano nella sfera del regolamento nonché il loro diritto ad effettuare trattenute di contributi in favore dell'assicurazione malattia.

10 — Sentenza 13 marzo 1990, Commissione/Francia (causa C-30/89, Racc. pag. I-691).

22. c) Per quanto riguarda l'argomento della convenuta secondo il quale il regolamento n. 1408/71 sarebbe stato adottato sulla scorta dell'art. 51 del Trattato CEE (che menzionerebbe soltanto il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali nonché il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nel territorio di altri Stati membri) e che non concernerebbe pertanto l'aspetto del *finanziamento* della previdenza sociale, vi si può ribattere che l'art. 51 del Trattato CEE si limita ad elencare, alle lett. a) e b) (come indica il termine « in particolare » di cui al primo comma), i provvedimenti più importanti, ma non contiene un elenco esaustivo delle disposizioni che devono essere prese in considerazione. Si aggiunga che l'insostenibilità della tesi della convenuta si desume già dall'art. 33 del regolamento n. 1408/71 (che disciplina gli aspetti relativi alla riscossione dei contributi) nonché dal citato principio del parallelismo, già presente nella giurisprudenza più risalente.

23. d) Ad analoga valutazione negativa va incontro l'argomento fondato sull'art. 33 del regolamento n. 1408/71, secondo il quale detta norma sarebbe caratterizzata dalla base imponibile e sarebbero dunque da escludere i prelievi effettuati sulle indennità di prepensionamento e sulle pensioni integrative, in quanto dette prestazioni non potrebbero, secondo la giurisprudenza, essere assimilate alle pensioni o alle rendite (v. sentenza pronunciata nella causa 171/82 [11] a proposito del sistema francese della « garantie de ressources démission » nonché la sentenza C-262/88 [12], relativa ad una pensione integrativa che era stata considerata « retribuzione » ai sensi dell'art. 119 del Trattato CEE).

11 — Sentenza 5 luglio 1983, Velentini/Assedic (causa 171/82, Racc. pag. 2157).

12 — Sentenza 17 maggio 1990, Barber (causa C-262/88, Racc. pag. I-1889).

24. Anche se si deve riconoscere che, data la limitatezza del suo ambito di applicazione, il citato art. 33 certamente non si applica direttamente al caso di specie, ciò non toglie che la tesi della Commissione sia comunque in sintonia con l'ampio principio di elaborazione giurisprudenziale del parallelismo, da cui risulta che la base imponibile non è un elemento determinante, e che rilevante ai fini del diritto comunitario è altresì la destinazione attribuita al prelievo.

25. e) Infine, a torto si è detto che il punto di vista della Commissione potrebbe determinare *discriminazioni* sotto due profili: in primo luogo, i lavoratori subordinati che fruiscono di indennità di prepensionamento e risiedono fuori dalla Francia, se fossero dispensati dal versamento del contributo, sarebbero avvantaggiati rispetto ai lavoratori residenti in Francia; in secondo luogo, vi sarebbe discriminazione in quanto la valutazione della Commissione non includerebbe i sistemi previdenziali finanziati mediante imposte, talché gli Stati membri che applicano tali sistemi potrebbero, in ogni caso, prelevare contributi sulle pensioni integrative nonché sulle indennità di prepensionamento.

26. Per quanto riguarda la prima ipotesi, rilevo una certa contraddittorietà nella successione degli argomenti dedotti dalla convenuta, la quale nel corso della fase scritta ha affermato che i titolari di indennità di prepensionamento residenti in Francia versano contributi su dette prestazioni anche se non sono iscritti all'assicurazione malattia, laddove il suo rappresentante nel corso della trattazione orale ha chiaramente risposto in senso negativo alla domanda se esistessero titolari di indennità di prepensionamento re-

sidenti in Francia senza essere ivi iscritti all'assicurazione malattia. Più importante è che la Commissione abbia osservato in proposito come un certo grado di disparità di trattamento esista anche per quanto riguarda i contributi gravanti sulle pensioni che rientrano nel campo d'applicazione del regolamento n. 1408/71 (in quanto la base imponibile applicabile nel caso di lavoratori migranti può in certi casi essere inferiore a quella applicabile ai lavoratori occupati in un solo Stato membro), ed abbia giustamente sottolineato che il diritto comunitario non intendeva affatto escludere simili discriminazioni (« alla rovescia »). Dai ' considerando ' del regolamento n. 1408/71 emerge infatti chiaramente che lo stesso ha per scopo non una parità generalizzata di trattamento di tutti i lavoratori subordinati, bensì soprattutto la tutela dei lavoratori cui si applicano le normative di diversi Stati membri. Ciò si evince in particolare dal quinto ' considerando ', secondo il quale « le norme di coordinamento delle legislazioni nazionali sulla sicurezza sociale s'inseriscono nel quadro della *libera circolazione* dei lavoratori cittadini degli Stati membri e devono perciò contribuire al miglioramento del *loro* tenore di vita e condizioni di lavoro (...) ».

27. Per quanto riguarda la seconda ipotesi, basti ricordare che gli altri sistemi menzionati dalla convenuta si avvalgono di modalità di finanziamento di natura radicalmente diversa. Le differenze che ne possono eventualmente derivare non possono pertanto qualificarsi come discriminazioni. Aggiungo comunque che non è affatto assodato (ma non è questione da esaminare in questa sede) che il principio del parallelismo non debba, in un modo o nell'altro, applicarsi anche a questi sistemi.

C — Conclusioni

28. *4.* Alla luce delle considerazioni che precedono ritengo pertanto di dover concludere nel senso della fondatezza del ricorso. La Corte dovrebbe pertanto dichiarare che, avendo trattenuto un contributo di assicurazione malattia sulle pensioni integrative nonché sulle indennità di prepensionamento percepite dalle persone residenti in uno Stato membro diverso dalla Francia, per le quali la copertura dei rischi di malattia e maternità non è a carico del regime francese, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1408/71. La convenuta dovrà pertanto essere condannata alle spese.