

Urteilkopf

114 V 44

10. Sentenza del 9 marzo 1988 nella causa C. contro Società svizzera di mutuo soccorso Elvezia e Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino

Regeste (de):

Art. 30bis Abs. 1 und 2 KUVG: Örtliche Zuständigkeit bei Versicherten ohne schweizerischen Wohnsitz.

- Das geltende Krankenversicherungsgesetz räumt den Versicherten ohne schweizerischen Wohnsitz keinen andern Gerichtsstand ein als den im Kanton, in welchem die beklagte Kasse ihren Sitz hat (Erw. 3a).

- Als "Sitz" einer Krankenkasse ist in diesem Zusammenhang allein derjenige am Ort der Zentralverwaltung zu verstehen, nicht aber derjenige der örtlichen oder kantonalen Agenturen und Zweigstellen (Erw. 3b).

Regeste (fr):

Art. 30bis al. 1 et 2 LAMA: Compétence "ratione loci" dans le cas d'assurés non domiciliés en Suisse.

- Pour les assurés qui n'ont pas de domicile en Suisse, les dispositions applicables en matière d'assurance-maladie ne reconnaissent la compétence d'aucune autorité judiciaire autre que celle du canton où se trouve le siège de la caisse défenderesse (consid. 3a).

- Par "siège" de la caisse, il faut exclusivement entendre, dans ce contexte, celui de l'administration centrale, et non celui d'une section ou d'une agence, qu'elle soit locale ou cantonale (consid. 3b).

Regesto (it):

Art. 30bis cpv. 1 e 2 LAMI: Competenza "ratione loci" nel caso di assicurati non domiciliati in Svizzera.

- Il vigente disciplinamento legale in materia di assicurazione contro le malattie non consente di riconoscere per gli assicurati che non hanno un domicilio in Svizzera la competenza di un'altra autorità giudiziaria accanto a quella del cantone in cui la cassa malati convenuta ha sede (consid. 3a).

- Per "sede" di una cassa malati si deve da questo profilo intendere solo l'amministrazione centrale della stessa e non le sue agenzie o filiali secondarie locali o cantonali (consid. 3b).

Sachverhalt ab Seite 44

BGE 114 V 44 S. 44

A.- Luisa C., cittadina italiana, nata nel 1955, residente in Italia, lavora come frontaliera presso una ditta di Mendrisio, la quale ha assicurato collettivamente il personale presso la Società svizzera di mutuo soccorso Elvezia (SSMSE), cassa malati riconosciuta ai sensi della LAMI. Il 18 settembre 1986 la Cassa ha

BGE 114 V 44 S. 45

reso nei confronti dell'assicurata una decisione di rifiuto di prestazioni, indicando nei rimedi di diritto quale autorità di ricorso il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Zurigo.

B.- Luisa C. è insorta con ricorso al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino. Sulla

competenza dell'autorità adita, l'insorgente rilevò che in applicazione della LAMI nonché del CC competente sarebbe il Tribunale del Cantone Zurigo. Osservò però che il disciplinamento sull'assicurazione contro gli infortuni vigente dal 1o gennaio 1984 all'art. 107 LAINF riconosce la competenza del tribunale dell'ultimo domicilio o dell'ultimo luogo di lavoro in Svizzera: esso disposto, ricordato come in precedenza la normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni fosse compresa nella LAMI e come elementi della nuova legislazione siano stati recepiti in via giurisprudenziale nella stessa LAMI, dovrebbe essere applicabile per analogia nell'ambito di quest'ultima legge. Sottolineò che la decisione in lite era stata resa dalla sede di Bellinzona della Cassa malati e che considerazioni pratiche conforterebbero la competenza del giudice ticinese. Accennò alla lingua del ricorso e alle eventuali spese per traduzione di atti. Peraltro, almeno una volta una cassa aveva dato ad un lavoratore frontaliere, o residente comunque all'estero, la facoltà di scegliere l'autorità giudiziaria del cantone di domicilio del datore di lavoro in Svizzera o quella della sede dell'assicurazione per la presentazione del gravame. Per giudizio 3 ottobre 1986 il Presidente del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino ha dichiarato irricevibile il gravame per incompetenza "ratione loci" e nel contempo disposto la trasmissione degli atti al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Zurigo. A mente del primo giudice l'assicurata non era domiciliata nel Cantone Ticino e pertanto era da riconoscere la competenza del Tribunale del cantone in cui la Cassa aveva sede. La circostanza che la nuova LAINF avesse modificato le disposizioni sulla competenza territoriale e gli inconvenienti che derivavano a un frontaliere per il fatto di dover ricorrere fuori del cantone in cui lavorava non permettevano in ogni modo di derogare alle disposizioni della LAMI.

C.- Luisa C. interpone ricorso di diritto amministrativo a questa Corte, riproponendo le allegazioni e le conclusioni di prima istanza. La Cassa e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali propongono la disattenzione del gravame.

BGE 114 V 44 S. 46

Erwägungen

Diritto:

1. La SSMSE, che ha sede a Zurigo, ha, tramite l'amministrazione di Bellinzona, reso nei confronti dell'assicurata, che lavora in Svizzera quale frontaliere, una decisione formale con cui indicava quale autorità competente ai fini della presentazione di un gravame il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Zurigo. Il tema sottoposto all'esame di questa Corte è quello di esaminare se a ragione il giudice ticinese ha declinato la sua competenza territoriale, affermando quella del giudice di Zurigo.

2. Giusta l'art. 30bis LAMI i cantoni designano, quale unica istanza cantonale, un tribunale delle assicurazioni, con giurisdizione su tutto il cantone, per la decisione delle contestazioni delle casse fra loro o con i loro membri o con terzi e concernenti diritti invocati dalle parti in virtù della presente legge, delle disposizioni esecutive federali o cantonali o delle disposizioni delle casse (cpv. 1). È competente il tribunale delle assicurazioni del cantone dove l'assicurato o il terzo ha domicilio nel momento in cui presenta il ricorso oppure quello del cantone dove la cassa convenuta ha sede (cpv. 2). Questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi circa l'art. 30bis cpv. 2 LAMI una prima volta con riferimento ad uno stagionale. Essa ha ritenuto che lo stagionale straniero può non mantenere il proposito di risiedere in modo permanente nel nostro Paese e quindi non eleggere il suo domicilio in Svizzera; ne consegue allora che egli perde la facoltà prevista dall'art. 30bis cpv. 2 di scegliere fra i due tribunali competenti e che, in tal caso, solo competente è il tribunale delle assicurazioni del cantone ove la cassa convenuta ha sede (RJAM 1967 no 12 pag. 13). Successivamente il Tribunale federale delle assicurazioni ha confermato questo parere nel caso di un frontaliere, pur - eccezionalmente e per economia di giudizio - entrando nel merito del ricorso di diritto amministrativo proposto contro un giudizio reso da un tribunale incompetente (Ticino), in luogo di quello competente (Zurigo), in cui aveva sede la cassa (STFA 1968 pag. 5, inedita su questo punto).

3. Nell'evenienza concreta il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, contrariamente a quanto fatto nella suddetta causa STFA 1968 pag. 5, si è limitato a declinare la sua competenza, il che significa che sulla stessa si deve decidere in via pregiudiziale.

BGE 114 V 44 S. 47

Dalla ricordata giurisprudenza, la quale del resto corrisponde ad un'analisi meramente letterale della legge, risulta che l'assicurato il quale intenda contrastare una decisione della cassa malati possa optare se domiciliato in Svizzera tra il tribunale del suo cantone di domicilio oppure quello della sede della cassa, mentre se domiciliato all'estero, in qualità di stagionale o, a maggior ragione, di frontaliere, si potrà rivolgere solo al tribunale del cantone in cui la cassa ha sede. È incontroverso che la ricorrente, come frontaliere, abbia il suo domicilio in Italia. Resta quindi solo da accertare se una

modifica giurisprudenziale possa essere adottata che permetta di riconoscere per gli assicurati che non hanno un domicilio in Svizzera la competenza a statuire di un'altra autorità giudiziaria di primo grado, accanto a quella competente nel luogo della sede della cassa. Ci si può peraltro anche chiedere se, quando una cassa malati abbia una sede centrale e altre filiali e sedi secondarie locali o cantonali, il ricorso sia proponibile presso il giudice del cantone dove queste ultime sono situate. a) La ricorrente auspica il riconoscimento in via giurisprudenziale della competenza, unitamente a quella del tribunale cantonale in cui la cassa ha sede, dell'autorità giudiziaria del cantone dell'ultimo luogo di lavoro dell'assicurato in Svizzera. A sostegno della sua tesi l'assicurata asserisce dover trovare applicazione per analogia nella LAMI l'art. 107 cpv. 2 LAINF. Orbene, è vero che la nuova LAINF, a questo articolo, riconosce la competenza del tribunale cantonale dell'ultimo domicilio in Svizzera o dell'ultimo datore di lavoro svizzero quando l'interessato sia domiciliato all'estero, e ciò a modifica del principio in precedenza sancito dall'art. 120 cpv. 2 LAMI di tono analogo a quello dell'art. 30bis cpv. 2 LAMI. Ma da questo fatto non può, come vorrebbe la ricorrente, essere dedotto che la disposizione valida per la nuova assicurazione infortuni debba valere dal profilo procedurale anche per l'assicurazione contro le malattie, legge questa rimasta immutata. Non è in effetti lecito al giudice - quando non ricorrano particolari motivi - di sostituire con altra una norma chiara non suscettibile di interpretazione (DTF 112 V 171 consid. 3a, 109 V 62 consid. 4, 107 V 215 consid. 2b, 105 V 47, 101 V 190 consid. 5). Inoltre, la competenza è un presupposto processuale, regolato dalla legge e di natura imperativa, che il giudice deve verificare d'ufficio e che non può - di regola - essere modificata per accordo delle parti (cfr. DTF 110 V 355 consid. 1d, BGE 114 V 44 S. 48

99 la 322 consid. 4a; SPIRA, *Le contentieux des assurances sociales fédérales et la procédure cantonale*, in *Recueil de jurisprudence neuchâteloise* 1984, pag. 17; GYGI, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Berna 1983, pag. 80 segg.). non spetta quindi a questa Corte di interpretare in forma diversa dal testo una disposizione di natura imperativa. È palese ora che la disposizione in esame possa dare luogo a inconvenienti e che sarebbe più logico consentire all'assicurato domiciliato all'estero di adire il giudice del cantone in cui ha domicilio o sede il suo datore di lavoro, in particolare per motivi di lingua. Non può certo essere negato che un ricorrente non domiciliato in Svizzera sarebbe facilitato nel potersi rivolgere a un giudice che parli la propria lingua o comunque quella del luogo dove egli risiedeva o lavorava. Ma una modifica che tenga conto di queste considerazioni potrebbe avvenire solo in via legislativa. Una diversa regolamentazione può peraltro essere predisposta da una convenzione internazionale (cfr. MAURER, *Schweizerisches Sozialversicherungsrecht*, Berna 1981, vol. II, pag. 415 nota 973). Ma nel caso di specie il diritto convenzionale italo-svizzero non prevede un disposto che si scosti dalla soluzione ritenuta dal diritto interno svizzero. Aperto il tema, cui accenna l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, dell'applicabilità anche nel settore dell'assicurazione contro le malattie dell'art. 20bis della Convenzione italo-svizzera relativa alla sicurezza sociale, introdotto con l'art. 5 del secondo Accordo aggiuntivo del 2 aprile 1980, per quanto riferito ai frontalieri. Va rilevato infine che privo di rilievo è il fatto che in un determinato caso sia stata data ad un assicurato la possibilità di interporre ricorso avverso una decisione di una cassa innanzi ad un tribunale diverso da quello del luogo dove essa ha sede, quando si osservi che per costante giurisprudenza un assicurato non può prevalersi dell'errata applicazione della legge fatta da un'autorità in un'altra fattispecie isolata (DTF 108 Ia 213 consid. 4a, 104 Ib 372 consid. 5, DTF 103 Ia 244 consid. 3a, DTF 99 Ib 383 consid. 5b, DTF 90 I 167 consid. 3; RAMI 1986 no K 666 pag. 94 consid. 3, RJAM 1983 no 523 pag. 60 consid. 3b). b) Si deve ancora esaminare il tema di sapere se nell'ambito d'applicazione dell'art. 30bis cpv. 2 LAMI sia ai fini di determinare il foro competente ritenibile soltanto la sede centrale di una cassa malati oppure anche altre filiali o sedi secondarie locali o cantonali. BGE 114 V 44 S. 49

Sul punto la giurisprudenza non si è finora espressa in modo esplicito. Nella sentenza predetta STFA 1968 pag. 5 il Tribunale federale delle assicurazioni, ammettendo la competenza dell'autorità giudiziaria di Zurigo quando la cassa aveva un'agenzia a Locarno, ha comunque implicitamente ritenuto che competente è solo il tribunale delle assicurazioni del cantone in cui l'assicurazione ha la sua sede centrale e che irrilevante da questo profilo è l'esistenza di eventuali agenzie o rappresentanze in altri cantoni. L'art. 30bis è stato introdotto nella LAMI con la modifica legislativa del 13 marzo 1964. Nel suo messaggio 5 giugno 1961 concernente questa modifica della legge il Consiglio federale nelle osservazioni generali rilevava, con riferimento al diritto allora vigente il quale abilitava molteplici istanze a dirimere le vertenze in materia di assicurazione contro le malattie, che "questa diversità degli enti incaricati di amministrare la giustizia ha causato, specialmente per gli assicurati, una certa insicurezza giuridica" e precisava che "a questa dev'essere portato rimedio unificando la competenza giudiziaria nel corso della presente revisione" (cfr. FF 1961 893).

Esprimendosi circa l'art. 30bis cpv. 2 LAMI in particolare, l'autorità esecutiva federale, dichiarando che esso disposto "regola la competenza territoriale del tribunale cantonale delle assicurazioni", affermava che "per riguardo agli assicurati che si trovano all'estero (ad es. frontalieri, salariati inviati all'estero) dev'essere dichiarato competente, oltre al tribunale del cantone dove l'assicurato è domiciliato nel momento in cui promuove l'azione, anche il tribunale del cantone dove la cassa ha sede" (op.cit. 930).

Da queste considerazioni emerge che la novella legislativa rispondeva all'esigenza di semplificare la procedura unificando le istanze competenti a statuire e definendole in modo inequivocabile. Se accanto all'autorità in primo luogo designata, ossia il tribunale delle assicurazioni del cantone di domicilio, è stata predisposta la possibilità di adire l'autorità giudiziaria del cantone in cui la cassa ha sede, ciò è dovuto alla necessità di tener conto della particolare situazione degli assicurati senza domicilio in Svizzera. È escluso che il legislatore, visto il suo intento di razionalizzare la procedura, volesse istituire una diversificazione delle vie di ricorso ammettendo la competenza del tribunale delle assicurazioni dei diversi cantoni in cui una cassa possieda filiali o sedi regionali. Se, come è stato detto, sarebbe forse auspicabile l'istituzione di un

BGE 114 V 44 S. 50

secondo, eventualmente di un terzo, foro accanto a quello della sede centrale di una cassa, viceversa l'istituzione di un sistema che consenta di riconoscere competenti molteplici autorità ricorsuali per lo stesso rapporto giuridico sarebbe manifestamente in contrasto con lo spirito della modifica legislativa del 1964. In questo senso si è pronunciato DOBER (Verfahrensrecht in der sozialen Krankenversicherung des Bundes, tesi Berna 1986, pag. 85), il quale afferma che se l'assicurato, per esempio quale stagionale o frontaliere, non ha un domicilio in Svizzera, competente è solo il tribunale delle assicurazioni del cantone in cui la cassa ha la propria sede, precisando che per sede non possono essere intese le singole amministrazioni locali della cassa, ma solo il luogo in cui si trova l'amministrazione centrale. Giova infine rilevare, prescindendo dalle diversità delle strutture dell'INSAI, che, vigente l'art. 120 LAMI in materia di assicurazione contro gli infortuni, il foro competente per l'Istituto era quello della sede centrale di Lucerna e non già la sede di agenzie locali. Aderire alla tesi secondo cui competenti a statuire sarebbero i tribunali cantonali di tutti i cantoni in cui la cassa ha una sede regionale potrebbe peraltro ingiustificatamente favorire gli assicurati affiliati a casse malati con rappresentanze in più cantoni nei confronti di altri, assicurati presso casse che non hanno una struttura organica decentralizzata o che hanno un ambito d'attività limitato ad un solo cantone. non vi è quindi motivo di non attenersi alla prassi ritenuta in STFA 1968 pag. 5 nella misura in cui non riconosceva la competenza a statuire del giudice del cantone in cui la cassa aveva un'agenzia regionale.

4. Dato quanto precede dev'essere ammesso che il querelato giudizio rispetta il diritto nella misura in cui denega la competenza del giudice ticinese e che esso lo ossequia pure per il fatto che in applicazione di un principio generale del diritto amministrativo trasmette gli atti per pronunzia al giudice competente (DTF 102 V 74 consid. 1, DTF 101 Ib 99, DTF 100 III 10; RJAM 1978 no 316 pag. 52).

Dispositiv

Per questi motivi, il Tribunale federale delle assicurazioni pronuncia: Il ricorso di diritto amministrativo è respinto.