

LEICHTLE

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

18 marzo 2004 \*

Nel procedimento C-8/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgericht Sigmaringen (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Ludwig Leichtle

e

Bundesanstalt für Arbeit,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 49 CE e 50 CE,

\* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. C.W.A. Timmermans, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, A. La Pergola (relatore) e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer

cancelliere: sig. R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo spagnolo, dalla sig.ra L. Fraguas Gadea, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra Ph. Ormond, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra S. Moore, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalle sig.re H. Michard e C. Schmidt, in qualità di agenti,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2003,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con ordinanza 28 novembre 2001, pervenuta in cancelleria l'11 gennaio 2002, il Verwaltungsgericht Sigmaringen ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 49 CE e 50 CE.
  
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. Leichtle e la Bundesanstalt für Arbeit (Ufficio federale del lavoro; in prosieguo: la «Bundesanstalt»), in merito al rifiuto di quest'ultima di dichiarare rimborsabili le spese connesse con una cura termale alla quale il ricorrente nella causa principale intendeva sottoporsi in Italia.

### Normativa nazionale

- 3 L'Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen (regolamentazione amministrativa generale per il rimborso delle spese in caso di malattia, cure, parto e decesso), denominata «Beihilfevorschriften» (norme sui rimborsi) nella versione 10 luglio 1995 (*Gemeinsames Ministerialblatt*, pag. 470), come da ultimo modificata il 20 febbraio 2001 (*Gemeinsames Ministerialblatt*, pag. 186; in prosieguo: le «BhV»), disciplina la concessione di sussidi ai dipendenti ed ai giudici federali nonché ai dipendenti dello Stato federale in pensione, in caso di malattia, cura, parto e morte.

- 4 A tenore dell'art. 1 delle BhV, i detti sussidi «integrano l'assistenza in proprio finanziata con i trattamenti retributivi correnti», poiché si presume che gli interessati abbiano stipulato un'assicurazione privata contro le malattie.
- 5 La presa a carico delle cure in virtù di un'assicurazione privata contro le malattie o tramite i sussidi previsti dalle BhV avviene sotto forma di rimborso agli interessati degli importi da essi esposti.
- 6 L'art. 8 delle BhV, intitolato «Spese per le quali sono ammessi sussidi in caso di cure», così dispone:

«(...)

2) Nell'ambito di una cura termale si rimborsano:

1. le spese menzionate all'articolo 6, n. 1, punti 1-3,
2. le spese per il vitto e l'alloggio fino a un massimo di 23 giorni di calendario, compresi i giorni di viaggio nei limiti dell'importo di 30 DEM giornalieri (...),
3. le spese menzionate all'articolo 6, n. 1, punto 9,

4. la tassa di soggiorno, (...),

5. gli onorari riscossi dal medico per il referto di fine cura.

3) Le spese menzionate al n. 2, punti 2-5, sono rimborsate solo:

1. se la cura termale per il ripristino o il mantenimento della capacità lavorativa dopo una malattia grave, oppure un trattamento balneare o climatico, in caso di malattia cronica, è dichiarata indispensabile dal servizio sanitario pubblico o dal medico di fiducia dell'ente e non può essere sostituita da altri trattamenti terapeutici che abbiano eguali prospettive di successo, in particolare, da trattamenti nel luogo di residenza del dipendente o nelle sue immediate vicinanze ai sensi del Bundesumzugskostengesetz (legge federale sulle spese di trasferimento);
2. se l'ufficio competente le ha preventivamente dichiarate rimborsabili. Tale riconoscimento vale solo qualora la cura abbia avuto inizio entro 4 mesi dalla notifica della decisione.

(...)

6) Ai sensi del presente articolo si intende per cura termale il trattamento eseguito sotto controllo medico e secondo un programma in una stazione termale figurante nell'elenco dei centri termali riconosciuti; l'alloggio deve trovarsi nella stazione termale e dev'essere con essa collegato».

7) Ai sensi dell'art. 13 delle BhV, intitolato «Rimborsabilità di spese sostenute al di fuori della Repubblica federale di Germania»:

«1) Le spese sostenute al di fuori della Repubblica federale di Germania sono rimborsabili solo se si tratta di spese previste dagli articoli 6 e 9-12 e solo alle condizioni e nell'ammontare in cui sarebbero sorte e sarebbero state rimborsabili in Germania se l'interessato avesse seguito la cura nel suo luogo di residenza.

2) (...)

3) Le spese affrontate in ragione di una cura termale effettuata al di fuori della Repubblica federale di Germania e previste dall'art. 8, n. 2, punti 2-5, sono eccezionalmente rimborsabili:

1. se sia stato attestato dal servizio sanitario pubblico o dal medico di fiducia dell'ente che una cura al di fuori della Repubblica federale di Germania risulta assolutamente necessaria in quanto presenta prospettive di successo nettamente maggiori,

2. se il luogo di cura figura nell'elenco dei centri termali riconosciuti e

3. se ricorrano le restanti condizioni di cui all'art. 8.

Le spese di cui all'art. 8, n. 2, punti 1, 3-5, possono essere rimborsate senza che ci si limiti a quelle sostenute in Germania.

4) (...)».

### **Controversia nella causa principale e questioni pregiudiziali**

- 8 Il sig. Leichtle è dipendente della Bundesanstalt. Il 22 febbraio 2000 chiedeva a quest'ultima che fossero dichiarate rimborsabili ai sensi delle BhV le spese relative a una cura termale che intendeva seguire in Ischia.
- 9 Tale domanda veniva respinta dalla Bundesanstalt il 29 febbraio 2000 con la motivazione che non era soddisfatta la condizione posta dall'art. 13, n. 3, punto a), delle BhV. Secondo il medico di fiducia della Bundesanstalt, le informazioni mediche disponibili non consentivano infatti di considerare che la cura dispensata a Ischia offrisse prospettive di successo molto più elevate delle cure termali offerte in Germania.
- 10 L'opposizione proposta dal sig. Leichtle avverso tale decisione veniva respinta dalla Bundesanstalt con decisione 22 marzo 2000.

- 11 Il sig. Leichtle proponeva allora un ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Sigmaringen al fine di ottenere l'annullamento di tali decisioni. Si recava quindi ad Ischia, dove si sottoponeva a una cura termale dal 29 aprile al 13 maggio 2000.
  
- 12 A sostegno del suo ricorso il sig. Leichtle afferma che l'art. 13, n. 3, delle BhV viola gli artt. 49 CE e 50 CE. Tale disposizione avrebbe la conseguenza di rendere l'accesso alle cure erogate in altri Stati membri praticamente impossibile agli interessati e l'ostacolo alla libera prestazione dei servizi così posto in essere non potrebbe essere giustificato dalla necessità di assicurare il mantenimento di un livello essenziale di cure o di assistenza medica nel territorio nazionale.
  
- 13 La Bundesanstalt obietta che la totale liberalizzazione dell'accesso agli stabilimenti termali europei metterebbe in pericolo l'equilibrio finanziario, la competenza medico-ospedaliera nonché il livello sanitario del sistema degli stabilimenti termali tedeschi.
  
- 14 La Bundesanstalt contesta inoltre l'interesse ad agire del sig. Leichtle. Sottolinea che le spese relative agli interventi strettamente medici ricevuti dall'interessato ad Ischia, cioè un importo di EUR 239,10, sono state dichiarate rimborsabili a concorrenza dell'importo di EUR 154,41, cosicché rimarrebbe in sospeso solo la questione della rimborsabilità delle spese connesse di EUR 326,72 e di EUR 1 124,84 relative al viaggio e all'alloggio. Orbene, il sig. Leichtle non potrebbe, comunque, pretendere il rimborso delle dette spese, avendo seguito la cura di cui trattasi senza che fosse stata soddisfatta la condizione tassativa della previa autorizzazione.



- 15 Il Verwaltungsgericht Sigmaringen sottolinea che non è controverso tra le parti che sono soddisfatte le condizioni sanitarie previste dall'art. 8, n. 3, punto 1, delle BhV, e cioè che la cura seguita dal sig. Leichtle era necessaria e non poteva essere sostituita da altre azioni terapeutiche che presentassero eguali prospettive di successo erogate nel luogo di residenza o di servizio dell'interessato.
- 16 Secondo il Verwaltungsgericht Sigmaringen, è altresì dimostrato che l'applicazione del criterio previsto all'art. 13, n. 3, punto 1, delle BhV deve, nella specie, portare ad un diniego della dichiarazione di rimborsabilità, tenuto conto dell'esistenza, in Germania, in particolare a Bad Steben o a Bad Münster am Stein, di centri termali in grado di offrire cure alternative equivalenti a quelle seguite dal sig. Leichtle in Italia.
- 17 Ne consegue che l'esito della controversia di cui alla causa principale dipende essenzialmente dalla questione se quest'ultima disposizione sottoponga legittimamente la concessione del rimborso di talune spese relative a cure termali effettuate in altri Stati membri a condizioni restrittive particolari rispetto a quelle che vengono applicate allorché la cura ha luogo nel territorio nazionale o se gli artt. 49 CE e 50 CE vi si oppongono.
- 18 Il Verwaltungsgericht Sigmaringen ritiene, innanzi tutto, che dalla giurisprudenza della Corte e, in particolare, dalle sentenze 28 aprile 1998, causa C-158/96, Kohll (Racc. pag. I-1931), e 12 luglio 2001, causa C-157/99, Smits e Peerbooms (Racc. pag. I-5473), sia dato desumere che la disposizione nazionale di cui sopra costituisce, sia per il dipendente interessato sia per i prestatori stabiliti in altri Stati membri, un ostacolo alla libera prestazione dei servizi medici.
- 19 È vero che le disposizioni delle BhV non ostano alla concessione del rimborso delle prestazioni propriamente mediche erogate in occasione di una cura seguita in un altro Stato membro, poiché, come risulta dagli artt. 13, n. 1, 8, n. 2, punto 1, e 3

delle BhV, in siffatta ipotesi l'importo del contributo è limitato a quello che sarebbe stato versato qualora i trattamenti fossero stati effettuati in Germania. Tuttavia, il fatto di assoggettare la concessione di un rimborso per l'alloggio, il vitto, le spese di viaggio, la tassa di soggiorno e il referto medico di fine cura, collegati con un trattamento terapeutico eseguito fuori dalla Germania, all'ottenimento di una previa autorizzazione che viene rilasciata soltanto alle condizioni estremamente restrittive previste dall'art. 13, n. 3, punto 1, delle BhV avrebbe la conseguenza pratica di impedire al dipendente di seguire una siffatta cura. Infatti, i fattori di costo sopra menzionati non dovrebbero essere considerati disgiuntamente dalle prestazioni propriamente mediche delle quali costituirebbero l'inevitabile accessorio, poiché una cura termale per sua stessa natura richiede del tempo, uno spostamento, un soggiorno in loco del paziente, cosa che del resto la renderebbe simile ad un trattamento ospedaliero.

- 20 Il Verwaltungsgericht Sigmaringen desidera pertanto sapere se il regime previsto dall'art. 13, n. 3, punto 1, delle BhV sia o no giustificabile alla luce delle norme poste dal Trattato.
- 21 Considera a questo proposito che la citata sentenza Smits e Peerbooms non consentirebbe, di per sé, di risolvere la questione sollevata nella specie, in quanto, a differenza del sistema nazionale in discussione in tale causa, le BhV non garantirebbero ai dipendenti prestazioni in natura né pianificherebbero, ad esempio tramite una convenzione, un sistema di copertura sociale da proteggere con le restrizioni previste dalle BhV.
- 22 Il Verwaltungsgericht Sigmaringen dubita del resto della pertinenza dell'argomento della Bundesanstalt secondo il quale una liberalizzazione totale dell'accesso agli stabilimenti termali europei comporterebbe un vero e proprio pericolo per l'equilibrio finanziario e la competenza medico-ospedaliera del sistema degli stabilimenti termali tedeschi. Rileva, in particolare, che, nella citata sentenza Smits e Peerbooms, la Corte avrebbe in particolare considerato che non poteva essere consentito che agli stabilimenti ospedalieri nazionali con i quali la cassa di

assicurazione malattia dell'assicurato non ha concluso convenzioni fosse data priorità a danno di stabilimenti ospedalieri situati in altri Stati membri.

- 23 Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse interpretare gli artt. 49 CE e 50 CE nel senso che ostano alla condizione particolare posta dall'art. 13, n. 3, punto 1, delle BhV, il Verwaltungsgericht Sigmaringen è del parere che, in presenza di una cura la cui necessità medica è accertata e a proposito della quale la sola questione controversa è quella di sapere se le disposizioni nazionali cui è subordinata la concessione del rimborso siano conformi al diritto comunitario, non si può pretendere che l'interessato ottenga una previa dichiarazione di rimborsabilità dell'aiuto anche dinanzi al giudice competente, prima di sottoporsi alla prevista cura termale. Secondo il Verwaltungsgericht Sigmaringen, ciò si risolverebbe nel privare di fatto l'interessato di ogni effettiva possibilità di sottoporsi a una siffatta cura in un altro Stato membro e, quindi, di fruire delle norme comunitarie sulla libera prestazione dei servizi. Non potendo, per ragioni mediche, ritardare la detta cura per tutto il tempo necessario allo svolgimento dei procedimenti amministrativi e giudiziari, l'interessato si troverebbe infatti costretto a seguire una cura in Germania.
- 24 A parere del Verwaltungsgericht Sigmaringen, ne conseguirebbe che la tesi della Bundesanstalt, secondo cui la domanda del sig. Leichtle dev'essere dichiarata irricevibile per il motivo che l'interessato ha effettuato la cura controversa senza aver ottenuto una previa dichiarazione di rimborsabilità delle relative spese, dev'essere respinta.
- 25 Il Verwaltungsgericht Sigmaringen rileva che su tale questione non esiste giurisprudenza nazionale consolidata, anche se la giurisprudenza del Bundesverwaltungsgericht (Germania) contiene indicazioni che sembrano deporre a favore dell'interpretazione così auspicata, e vuole pertanto sapere se la detta interpretazione possa affermarsi nel diritto comunitario.

26 Ciò considerato, il detto giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se gli artt. 49 CE e 50 CE del Trattato CE debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale [nella specie l'art. 13, n. 3, dell'Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen — Beihilfavorschriften (BhV) — regolamentazione amministrativa generale per il rimborso delle spese in caso di malattia, cure, parto e decesso] che faccia dipendere la presa a carico delle spese per una cura in un altro Stato membro dal fatto che la cura al di fuori della Repubblica federale di Germania sia assolutamente necessaria, in ragione di prospettive terapeutiche notevolmente superiori, di cui sia stata data dimostrazione tramite attestati del servizio sanitario pubblico o di medici di fiducia, e che lo stabilimento termale figurì nell'elenco dei luoghi di cura riconosciuti.
- 2) Se gli artt. 49 CE e 50 CE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale (nella specie il combinato disposto degli artt. 13, n. 3, primo comma, punto 3, delle BhV e 8, n. 3, punto 2, delle BhV) ai sensi della quale l'autorizzazione preventiva ad una cura termale è esclusa se il richiedente inizia la cura senza attendere la conclusione del procedimento amministrativo o giudiziario in corso a questo riguardo e che l'unica questione controversa è la legittimità della normativa nazionale che esclude la rimborsabilità delle spese sostenute per una cura in un altro Stato membro dell'Unione europea».

### Sulle questioni pregiudiziali

#### *Sulla prima questione*

27 Con la prima questione, il giudice a quo vuole in sostanza sapere se gli artt. 49 CE e 50 CE debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno

Stato membro quale quella di cui alla causa principale, che subordini il rimborso delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione del referto medico di fine cura sostenute in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro, da un lato, all'ottenimento di una previa autorizzazione che viene concessa solo nella misura in cui venga attestato dal servizio sanitario pubblico o da un medico di fiducia dell'ente che la cura prevista è assolutamente necessaria in ragione di prospettive di successo molto più elevate in tale altro Stato membro e, dall'altro lato, alla condizione che la stazione termale considerata figuri in un apposito elenco.

- 28 Al fine di risolvere tale questione si deve ricordare, in via preliminare, che dalla costante giurisprudenza risulta che le attività mediche rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 50 CE senza che in proposito si debba distinguere a seconda che le cure siano dispensate in ambito ospedaliero o fuori dallo stesso (v., in particolare, sentenze 12 luglio 2001, causa C-368/98, Vanbraekel e a., Racc. pag. I-5363, punto 41; Smits e Peerbooms, cit., punto 53, nonché 13 maggio 2003, causa C-385/99, Müller-Fauré e Van Riet, Racc. pag. I-4509, punto 38).
- 29 Peraltro, pur essendo pacifico che il diritto comunitario non menoma la competenza degli Stati membri ad organizzare i loro sistemi previdenziali e che, in mancanza di un'armonizzazione a livello comunitario, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro determinare le condizioni di concessione delle prestazioni in materia di sicurezza sociale, resta tuttavia il fatto che nell'esercizio di tale potere gli Stati membri devono rispettare il diritto comunitario (v., in particolare, citate sentenze Smits e Peerbooms, punti 44-46, nonché Müller-Fauré e Van Riet, punto 100, e giurisprudenza cit.).
- 30 Così, la Corte ha dichiarato, in particolare, che l'art.49 CE osta all'applicazione di una normativa nazionale che subordini il rimborso di spese mediche sostenute in un altro Stato membro ad un sistema di previa autorizzazione quando risulti che un tale tipo di sistema scoraggia gli affiliati all'assicurazione sociale, o addirittura

impedisce loro di rivolgersi a prestatori di servizi medici stabiliti in Stati membri diversi da quello di iscrizione, a meno che l'ostacolo alla libera prestazione di servizi che ne risulta possa essere giustificato da una delle eccezioni previste dal Trattato CE (v., in tal senso, citate sentenze Kohll, punti 33-36; Smits e Peerbooms, punti 62, 69 e 71, nonché Müller-Fauré e Van Riet, punti 44 e 45).

- 31 Per quanto riguarda la presente fattispecie, si deve senz'altro rilevare che la questione pregiudiziale non verte sul rimborso delle spese inerenti alle cure propriamente dette, erogate in occasione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro, poiché tali spese, nella specie, hanno già costituito oggetto di rimborso conformemente alle disposizioni delle BhV.
- 32 Resta ciò nondimeno che il fatto che una normativa di uno Stato membro subordini il rimborso delle altre spese esposte in relazione a una siffatta cura a condizioni diverse da quelle che normalmente ricorrono per le cure effettuate in tale Stato membro può dissuadere gli assicurati sociali dal rivolgersi a prestatori di servizi medici stabiliti in Stati membri diversi da quello di affiliazione.
- 33 Come rilevato dal giudice a quo, le spese connesse con l'alloggio e il vitto possono infatti essere considerate parte integrante della cura termale stessa. A questo proposito, dall'art. 8, n. 6, delle BhV risulta che del rimborso concesso sulla base di tale normativa possono beneficiare solo le cure effettuate sotto controllo medico e secondo un programma di cure in una stazione termale, e che l'alloggio deve trovarsi nella stazione termale o essere ad essa collegato. Così come le cure erogate dall'ospedale possono implicare un soggiorno ospedaliero, la cura termale effettuata a fini terapeutici può dunque, per natura, includere il soggiorno in loco del paziente.

- 34 Da parte sua, il referto medico redatto alla fine della cura rientra direttamente nell'attività medica.
- 35 Per quanto riguarda le spese di viaggio e l'eventuale tassa di soggiorno, queste, pur non rivestendo carattere medico, né essendo in linea di principio pagate a favore di chi presta le cure, appaiono ciò nondimeno indissociabilmente connesse con la cura stessa in quanto quest'ultima implica necessariamente, come sopra rilevato, lo spostamento e il soggiorno in loco del paziente.
- 36 Ne consegue che le eventuali condizioni di rimborso di queste diverse spese da parte di un regime quale le BhV sono senz'altro tali da ripercuotersi direttamente sulla scelta del luogo di cura e, pertanto, sulla scelta di un centro di cura termale in grado di fornire tale tipo di servizi.
- 37 Per quanto riguarda, in primo luogo, il principio stesso della necessità di una previa dichiarazione di rimborsabilità delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione del referto medico di fine cura, e a prescindere dalle condizioni cui è soggetto l'ottenimento di una siffatta dichiarazione, si deve rilevare che dagli artt. 8, n. 3, e 13, n. 3, delle BhV risulta che, con riferimento alle spese occasionate da una cura termale, tale principio si applica sia che la cura venga effettuata in Germania sia che abbia luogo all'estero. Ne consegue che la detta condizione non ha, in quanto tale, l'effetto di rendere le prestazioni di servizi tra Stati membri, nella specie quelle offerte dai centri di cura situati in altri Stati membri, più difficili delle prestazioni puramente interne, cioè quelle offerte dai centri di cura situati in Germania (v., in questo senso, sentenze 5 ottobre 1994, causa C-381/93, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5145, punto 17; Kohll, cit., punto 33, nonché Smits e Peerbooms, cit., punto 61).

- 38 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le condizioni alle quali le BhV subordinano la dichiarazione di rimborsabilità delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione del rapporto medico di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale effettuata fuori dalla Germania, si deve rilevare che, come risulta dal combinato disposto degli artt. 8, n. 3, e 13, n. 3, delle BhV, esse sono due.
- 39 La prima di tali condizioni esige che i servizi sanitari pubblici o il medico di fiducia dell'ente attestino che la cura è indispensabile per recuperare o mantenere l'idoneità del dipendente ad esercitare funzioni dopo una grave malattia oppure che, in caso di grave dolore cronico, una balneoterapia o una climatoterapia risulti assolutamente necessaria e non possa essere sostituita da altre azioni terapeutiche aventi eguali prospettive di successo, in particolare da trattamenti erogati nel luogo di residenza o nel luogo di servizio del dipendente.
- 40 Si deve a questo proposito constatare che siffatte condizioni che, come risulta dagli artt. 8, n. 3, punto 1, e 13, n. 3, punto 3, delle BhV, si applicano indistintamente a seconda che si tratti di spese prodottesi in ragione di cure termali effettuate in Germania o al di fuori di quest'ultima, non hanno l'effetto di rendere le prestazioni di servizi tra Stati membri più difficili delle prestazioni puramente interne (v., in questo senso, la giurisprudenza citata al punto 37 della presente sentenza).
- 41 La seconda condizione, posta dall'art. 13, n. 3, punto 1, delle BhV si applica, per contro, solo alle spese prodottesi in occasione di una cura termale effettuata in uno Stato membro diverso dalla Germania, poiché implica, affinché le dette spese siano dichiarate rimborsabili, esattamente che risulti attestata, dai servizi sanitari pubblici o del medico di fiducia dell'ente, l'assoluta necessità della cura termale in ragione delle prospettive di successo molto più elevate al di fuori della Repubblica federale di Germania.



- 42 Come risulta dalla giurisprudenza ricordata al punto 30 della presente sentenza, una siffatta condizione, che per sua stessa natura produce l'effetto di dissuadere i dipendenti cui si applicano le BhV dal rivolgersi ai centri di cura termale stabiliti in altri Stati membri, non può essere consentita a meno che l'ostacolo alla libera prestazione di servizi che ne consegue possa essere giustificato alla luce del Trattato.
- 43 Conformemente ad una giurisprudenza costante, occorre a tale riguardo assicurarsi che, qualora esista una giustificazione desunta da un'eccezione prevista dal Trattato come, del resto, da una ragione imperativa di interesse generale, i provvedimenti adottati a tale titolo non eccedano quanto oggettivamente necessario a tale scopo e che tale risultato non possa essere ottenuto tramite provvedimenti meno incisivi (v. citata sentenza Müller-Fauré e Van Riet, punto 68, e giurisprudenza cit.).
- 44 Come risulta dall'ordinanza di rinvio, la Bundesanstalt sostiene, facendo riferimento ad una circolare del Ministero federale dell'Interno, che una totale liberalizzazione dell'accesso agli stabilimenti termali europei implicherebbe un vero e proprio pericolo per l'equilibrio finanziario e la competenza medico ospedaliera del sistema degli stabilimenti termali tedeschi. Allo stesso modo, il governo spagnolo sostiene, nelle sue osservazioni scritte, che la controversa condizione potrebbe essere giustificata dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio finanziario in materia di cure termali e di assicurare il mantenimento di una capacità di cura e di una competenza medica in tale settore nel territorio tedesco.
- 45 Si deve tuttavia ricordare che le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate da un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato.
- 46 È giocoforza a tal riguardo constatare che né gli atti trasmessi alla Corte dal giudice a quo né le osservazioni sottoposte alla Corte contengono elementi precisi

che consentano di suffragare la tesi secondo cui l'art. 13, n. 3, punto 1, delle BhV è necessario ai fini del mantenimento di un livello essenziale di cure o di un'assistenza medica per la tutela della sanità pubblica (v., analogamente, citata sentenza Müller-Fauré e Van Riet, punto 70).

47 Per quanto riguarda la giustificazione fondata sulla necessità di evitare un rischio di grave pregiudizio dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale, si deve rilevare che dinanzi alla Corte non è stato dedotto alcun preciso argomento a sostegno dell'affermazione secondo cui l'art. 13, n. 3, punto 1, delle BhV sarebbe a tale fine necessario (v., analogamente, citata sentenza Müller-Fauré e Van Riet, punto 93).

48 Si deve inoltre ricordare che spetta ai soli Stati membri determinare la portata dell'assicurazione malattia di cui beneficiano gli assicurati (citata sentenza Müller-Fauré e Van Riet, punto 98). Ne consegue che nulla osterebbe a che all'importo a concorrenza del quale possono essere dichiarate rimborsabili le spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione del referto medico di fine cura sostenute in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro vengano posti massimali pari agli importi a concorrenza dei quali siffatte spese verrebbero dichiarate rimborsabili se fosse stata effettuata in Germania una cura ivi disponibile, di equivalente efficacia terapeutica. Infatti, l'istituzione di siffatti massimali, che, come rilevato dalla Commissione, può essere giustificata dalla considerazione che i costi che gli Stati devono sopportare debbono essere limitati a quanto è necessario su un piano medico, riposa su un criterio obiettivo, non discriminatorio e trasparente (citata sentenza Müller-Fauré e Van Riet, punto 107).

49 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la condizione posta dall'art. 13, n. 3, punto 2, delle BhV secondo la quale la stazione termale considerata deve figurare in un apposito elenco, si deve ricordare che un siffatto requisito, che, come sottolineato

dall'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, è probabilmente diretto ad assicurare che gli stabilimenti termali di cui trattasi siano in grado di erogare le cure ritenute necessarie, è parimenti previsto per quanto riguarda la rimborsabilità delle spese relative a cure termali effettuate in Germania, come risulta dall'art. 8, n. 6, delle BhV. Ne consegue che una siffatta condizione non appare, a priori ed in linea di principio, idonea a produrre la conseguenza di rendere le prestazioni di servizi tra Stati membri più onerose delle prestazioni puramente interne (v. giurisprudenza citata al punto 37 della presente sentenza).

50 Spetta tuttavia al giudice a quo verificare, in particolare, alla luce delle condizioni alle quali è eventualmente subordinata l'iscrizione delle stazioni termali in un siffatto elenco, se tale requisito di iscrizione sia o no idoneo a produrre l'effetto descritto al punto 49 della presente sentenza ed accertare che le dette condizioni rivestano carattere obiettivo.

51 Tenuto conto di tutto quanto sopra considerato, la prima questione va risolta dichiarando che:

- gli artt. 49 CE e 50 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui alla causa principale, che subordini la rimborsabilità delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione del referto di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro, all'ottenimento di una previa dichiarazione di rimborsabilità che viene concessa solo in quanto venga attestato dai servizi sanitari pubblici o dal medico di fiducia dell'ente che la cura prevista è assolutamente necessaria in considerazione di prospettive terapeutiche notevolmente superiori in tale altro Stato membro;

- gli artt. 49 CE e 50 CE devono essere interpretati nel senso che non ostano, in linea di principio, ad una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui alla causa principale, che subordini il rimborso delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione del referto medico di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale, sia essa effettuata in tale Stato membro o in un altro Stato membro, alla condizione che la stazione termale di cui trattasi figuri in un apposito elenco. Spetta tuttavia al giudice nazionale accertare se le eventuali condizioni cui è soggetta l'iscrizione di una stazione termale in un siffatto elenco rivestano carattere obiettivo e non abbiano la conseguenza di rendere le prestazioni di servizi tra Stati membri più difficili delle prestazioni di servizi puramente interne dello Stato membro di cui trattasi.

*Sulla seconda questione*

- 52 Con la seconda questione, il giudice a quo vuole sapere se gli artt. 49 CE e 50 CE debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale ai sensi della quale la rimborsabilità delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione di un referto medico di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro, sia esclusa nel caso in cui l'interessato non abbia atteso la chiusura del procedimento per l'ottenimento dell'autorizzazione preventiva prevista dalla detta normativa o di un successivo procedimento contenzioso, prima di intraprendere la cura di cui trattasi.
- 53 Si deve in limine osservare che dall'ordinanza di rinvio risulta che, al momento in cui il ricorrente nella causa principale si è recato a Ischia per sottoporsi alla cura controversa, la Bundesanstalt aveva già respinto la sua domanda di autorizzazione preventiva per quanto riguarda la detta cura e che l'interessato aveva già adito il giudice a quo con un ricorso avverso tale decisione.

54 Pertanto, per fornire al giudice a quo le precisazioni che la soluzione della controversia nella causa principale richiede, è sufficiente indicare se gli artt. 49 CE e 50 CE debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale ai sensi della quale il rimborso delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione di un referto medico di fine cura affrontate in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro è escluso qualora l'interessato non abbia atteso la chiusura del procedimento giudiziario promosso avverso la decisione che rifiuta di riconoscere la rimborsabilità delle dette spese prima di iniziare la cura di cui trattasi.

55 Si deve a questo proposito rilevare che, nel decidere in merito ad una problematica molto simile, la Corte, per quanto riguarda la previa autorizzazione cui è subordinata la rimborsabilità delle cure erogate in un altro Stato membro in base all'art. 22, n. 1, lett. c), del 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, nella versione modificata e aggiornata dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6), ha già giudicato in precedenza che l'effetto utile e lo spirito di tale disposizione impongono di considerare che, qualora un assicurato che ha presentato una domanda di autorizzazione sulla base della detta disposizione abbia ricevuto un diniego da parte dell'istituzione competente e il carattere infondato di siffatto diniego sia successivamente dimostrato vuoi dalla medesima istituzione competente, vuoi da una decisione giudiziaria, tale assicurato ha diritto di ottenere direttamente a carico dell'istituzione competente il rimborso di un importo pari a quello che sarebbe stato normalmente rimborsato se l'autorizzazione fosse stata debitamente concessa sin dall'inizio (citata sentenza Vanbraekel e a., punto 34).

56 Come giustamente rilevato dalla Commissione, nella presente fattispecie deve applicarsi un analogo approccio.

- 57 Infatti, come giustamente sottolineato sia dal giudice a quo sia dalla Commissione e dall'avvocato generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni, se non si ammettesse che la constatazione giudiziaria della violazione da parte della Bundesanstalt degli artt. 49 CE e 50 CE mediante la decisione controversa giustifica il rimborso con effetto retroattivo delle spese di cui trattasi, l'effetto utile di tali disposizioni comunitarie risulterebbe vanificato, poiché nella maggior parte dei casi i pazienti non possono attendere l'esito di un procedimento giudiziario prima di beneficiare delle cure che il loro stato di salute richiede vedendosi così nella condizione di dover rinunciare a recarsi in un altro Stato membro per ricevere ivi le dette cure.
- 58 Tenuto conto, in particolare, delle precisazioni contenute nell'ordinanza di rinvio e riprodotte al punto 25 della presente sentenza, va del resto ricordato che, secondo costante giurisprudenza, in presenza di disposizioni del Trattato direttamente applicabili come l'art. 49 CE, spetta al giudice nazionale dare alle disposizioni interne, in tutti i casi in cui il diritto nazionale gli lascia un margine discrezionale, un'interpretazione e un'applicazione conformi alle prescrizioni del diritto comunitario e, qualora una tale interpretazione conforme non sia possibile, disapplicare le norme nazionali incompatibili (sentenze 4 febbraio 1988, causa 157/86, Murphy e a., Racc. pag. 673, punto 11, e 28 settembre 1994, causa C-200/91, Coloroll Pension Trustees, Racc. pag. I-4389, punto 29).
- 59 Tenuto conto di quanto precede, si deve pertanto risolvere la seconda questione dichiarando che gli artt. 49 CE e 50 CE vanno interpretati nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale ai sensi della quale il rimborso delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione di un referto medico di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro, è escluso qualora l'interessato non abbia atteso, prima di sottoporsi alla cura di cui trattasi, la conclusione del procedimento giudiziario intentato avverso una decisione che rifiuta di autorizzare il rimborso delle dette spese.

## Sulle spese

- 60 Le spese sostenute dai governi spagnolo e del Regno Unito, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Verwaltungsgericht Sigmaringen con ordinanza 28 novembre 2001, dichiara:

- 1) Gli artt. 49 CE e 50 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui alla causa principale, che subordini la rimborsabilità delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione di un referto medico di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro, all'ottenimento di una previa dichiarazione di rimborsabilità che viene concessa solo in quanto venga attestato dai servizi sanitari pubblici o dal medico di fiducia dell'ente che la cura prevista è assolutamente necessaria in considerazione di prospettive terapeutiche notevolmente superiori in tale altro Stato membro.

- 2) Gli artt. 49 CE e 50 CE devono essere interpretati nel senso che non ostano, in linea di principio, ad una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui alla causa principale, che subordini il rimborso delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione del referto medico di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale, sia essa stata effettuata in tale Stato membro o in un altro Stato membro, alla condizione che la stazione termale di cui trattasi figuri in un apposito elenco. Spetta tuttavia al giudice nazionale accertare se le eventuali condizioni cui è soggetta l'iscrizione di una stazione termale in un tale elenco rivestano carattere obiettivo e non abbiano la conseguenza di rendere le prestazioni di servizi tra gli Stati membri più difficili delle prestazioni puramente interne allo Stato membro interessato.
  
- 3) Gli artt. 49 CE e 50 CE devono essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale ai sensi della quale il rimborso delle spese relative all'alloggio, al vitto, al viaggio, alla tassa di soggiorno e alla redazione di un referto medico di fine cura, sostenute in ragione di una cura termale effettuata in un altro Stato membro, è escluso qualora l'interessato non abbia atteso, prima di sottoporsi alla cura di cui trattasi, la conclusione del procedimento giudiziario intentato avverso una decisione che rifiuta di autorizzare il rimborso delle dette spese.

Timmermans

La Pergola

von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 marzo 2004.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

V. Skouris