

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

17 marzo 2005 *

Nel procedimento C-109/04,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) con decisione 17 dicembre 2003, pervenuta in cancelleria il 2 marzo 2004, nella causa

Karl Robert Kranemann

contro

Land Nordrhein-Westfalen,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, dal sig. K. Lenaerts (relatore), dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. K. Schiemann e E. Levits, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

viste le osservazioni presentate:

- per il sig. K.R. Kranemann, da sé stesso;
- per il Land Nordrhein-Westfalen, dal sig. Statthalter, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. G. Rozet e H. Kreppel, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 gennaio 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE). Essa è stata sottoposta

nell'ambito di un ricorso proposto dal sig. Kramann, tirocinante per le professioni legali che ha svolto una parte del suo tirocinio nel Regno Unito, contro il rifiuto del Land Nordrhein-Westfalen di rimborsargli le spese di viaggio relative al percorso effettuato al di fuori del territorio tedesco per recarsi nella sede del suo tirocinio.

Ambito normativo nazionale

- 2 L'art. 7, n. 4, quarto e quinto comma, del regolamento relativo alla concessione dell'indennità di dislocazione (Verordnung über die Gewährung von Trennungsschädigung; in prosiegue: la «TEVO») del Land Nordrhein-Westfalen del 29 aprile 1988, nella versione del 27 giugno 1994 applicabile alla presente fattispecie (GVBl. NW 1994, pag. 444), stabilisce che in caso di pubblici dipendenti di nomina provvisoria che svolgono un periodo di tirocinio in una sede di loro libera scelta situata all'estero l'indennità giornaliera e l'indennità di pernottamento vengono calcolate soltanto nella misura corrispondente alle tariffe previste per gli spostamenti per servizio all'interno del territorio nazionale. Le spese di viaggio sostenute sono rimborsate soltanto fino all'importo necessario per il viaggio, con mezzi di trasporto regolari e nella classe più economica, fino al confine tedesco e ritorno.
- 3 Una regola analoga si applica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 5, n. 4, e 7, n. 7, della TEVO, alle indennità concesse per i viaggi di ritorno alla propria residenza durante il periodo di tirocinio.

Causa principale e questione pregiudiziale

- 4 Nel corso del suo tirocinio per le professioni legali che precede obbligatoriamente il secondo esame di Stato in giurisprudenza, il sig. Kranemann ha seguito una formazione dal 1° agosto al 30 novembre 1995 come praticante in uno studio legale di Londra (Regno Unito).
- 5 Durante questo periodo ha ottenuto dal Land Nordrhein-Westfalen, in aggiunta alla sua retribuzione come tirocinante, un'indennità per spese di dislocazione pari a DEM 1 686,68. La sua domanda mirante al rimborso delle spese per il viaggio di andata e ritorno dalla sua residenza di Aquisgrana (Germania) alla sede del suo tirocinio, nonché per un viaggio di ritorno alla sua residenza durante un fine settimana, è stata accolta solo per un importo di DEM 83,25, corrispondente all'indennità giornaliera per un viaggio di servizio di diversi giorni e all'indennità di pernottamento. Per contro, poiché la TEVO limita il rimborso delle spese di viaggio all'importo necessario per il viaggio fino al confine tedesco e ritorno e poiché Aquisgrana è considerata località di confine nazionale, il sig. Kranemann non ha ottenuto il rimborso delle ulteriori spese di viaggio, il cui importo egli quantifica in DEM 539,60.
- 6 Poiché il suo ricorso contro questo rifiuto di rimborso è stato respinto in primo grado e in appello, egli ha presentato un ricorso per «Revision» (cassazione) dinanzi al Bundesverwaltungsgericht.
- 7 Nell'ordinanza di rinvio, tale giudice fa rilevare che la giurisprudenza della Corte non ha ancora chiarito la questione se pubblici dipendenti di nomina provvisoria che svolgono un periodo di tirocinio preparatorio in giurisprudenza («Rechtsreferendare» o «tirocinanti per le professioni legali») rientrino nella nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato.

- 8 Inoltre, il detto giudice si chiede se il rifiuto di rimborso delle spese di viaggio relative ad un percorso effettuato al di fuori del territorio nazionale costituisca, di per sé, un ostacolo sufficientemente diretto alla libera circolazione delle persone e se, eventualmente, l'art. 48 del Trattato imponga, oltre al rimborso delle spese per il viaggio di andata e ritorno alla sede del tirocinio all'estero, l'obbligo di rimborso delle spese relative ad un viaggio di ritorno alla propria residenza durante il periodo di tirocinio.
- 9 Infine, il giudice del rinvio si chiede se un'eventuale restrizione della libera circolazione delle persone sia giustificata da considerazioni di ordine finanziario e se considerazioni di questo tipo possano comportare un rifiuto generalizzato ai tirocinanti di beneficiare dell'indennità per spese di dislocazione e del rimborso delle spese di viaggio.
- 10 In tale contesto, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con l'art. [48 del Trattato] una norma nazionale che riconosca ad un Rechtsreferendar che svolge una parte del suo tirocinio obbligatorio presso una sede di sua scelta in un altro Stato membro il diritto al rimborso delle spese di viaggio da lui sostenute soltanto nella misura corrispondente al percorso compiuto nel territorio tedesco».

Sulla questione pregiudiziale

- 11 Occorre preliminarmente stabilire se la situazione di un tirocinante per le professioni legali che compie una parte del suo tirocinio preparatorio in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino rientri nell'art. 48 del Trattato.

Sul campo d'applicazione dell'art. 48 del Trattato

- 12 Secondo una costante giurisprudenza, la nozione di «lavoratore», ai sensi dell'art. 48 del Trattato, ha portata comunitaria e non va interpretata restrittivamente. Per essere qualificato «lavoratore», un soggetto deve svolgere attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali e accessorie. La caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è, secondo questa giurisprudenza, il fatto che una persona fornisca per un certo periodo di tempo, a favore e sotto la direzione di un'altra persona, prestazioni in contropartita delle quali percepisce una retribuzione (v., in particolare, sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. pag. 2121, punti 16 e 17; 26 febbraio 1992, causa C-3/90, Bernini, Racc. pag. I-1071, punto 14, e 7 settembre 2004, causa C-456/02, Trojani, Racc. pag. I-7573, punto 15).
- 13 Per quanto riguarda coloro che effettuano un tirocinio nell'ambito di una formazione professionale, la Corte ha dichiarato che, se il tirocinio si svolge secondo le modalità di un'attività retribuita reale ed effettiva, il fatto che tale tirocinio possa essere considerato come una preparazione pratica collegata all'esercizio vero e proprio dell'attività professionale non osta all'applicazione dell'art. 48 del Trattato (sentenze citate Lawrie Blum, punto 19, e Bernini, punto 15).
- 14 Come la Corte ha constatato nella sentenza 7 dicembre 2000, causa C-79/99, Schnorbus (Racc. pag. I-10997, punto 28), il tirocinio per le professioni legali previsto in Germania costituisce un periodo di formazione ed un indispensabile presupposto per accedere ad un posto nella magistratura o alla carriera superiore del pubblico impiego.
- 15 Per quanto riguarda l'attività svolta dai tirocinanti per le professioni legali, dall'ordinanza di rinvio risulta, da un lato, che i detti tirocinanti sono chiamati ad

applicare in pratica, nell'ambito del loro tirocinio, le conoscenze acquisite durante i loro studi e contribuiscono così, sotto la direzione del committente incaricato della loro formazione, all'attività svolta da quest'ultimo e, dall'altro, che i tirocinanti per le professioni legali percepiscono, nel corso della loro formazione, una retribuzione sotto forma di un contributo per il sostentamento.

- 16 Contrariamente a quanto sostiene il Land Nordrhein-Westfalen, un tale rapporto di lavoro non può sfuggire al campo di applicazione dell'art. 48 del Trattato per il solo fatto che, da un lato, l'indennità versata ai tirocinanti costituirebbe solo un aiuto che consente a questi ultimi di provvedere alle loro necessità e, dall'altro, per i tirocinanti che compiono un periodo di formazione al di fuori del settore pubblico l'assegnazione di una tale indennità da parte dello Stato non potrebbe essere considerata un corrispettivo delle prestazioni fornite dal tirocinante.
- 17 Infatti, da una costante giurisprudenza risulta che né il livello limitato della retribuzione né l'origine delle risorse per quest'ultima possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario (v. sentenze 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035, punto 16; 31 maggio 1989, causa 344/87, Bettray, Racc. pag. 1621, punto 16, e Trojani, citata, punto 16).
- 18 Poiché i tirocinanti per le professioni legali esercitano un'attività dipendente reale ed effettiva, essi devono essere considerati come lavoratori ai sensi dell'art. 48 del Trattato.
- 19 L'applicazione dell'art. 48 del Trattato non può essere esclusa sulla base della deroga prevista, al n. 4 di questa disposizione, per gli «impiegati nella pubblica

amministrazione». Allorché il tirocinante compie, come nella fattispecie, una parte del suo tirocinio al di fuori del settore pubblico, è sufficiente ricordare che la nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» non comprende gli impieghi alle dipendenze di un singolo o di una persona giuridica di diritto privato, quali che siano i compiti incombenti al lavoratore dipendente (sentenza 31 maggio 2001, causa C-283/99, Commissione/Italia, Racc. pag. 4363, punto 25).

- 20 Per quanto riguarda un tirocinante per le professioni legali che ha lasciato il suo Stato membro di origine per compiere una parte del suo tirocinio in un altro Stato membro, nemmeno la sua situazione può sfuggire al campo di applicazione del Trattato in quanto situazione puramente interna ad uno Stato membro.
- 21 In considerazione di quanto precede, occorre considerare che un tirocinante per le professioni legali cittadino di uno Stato membro che effettua una parte del suo tirocinio in un altro Stato membro esercitando un'attività dipendente reale ed effettiva è un lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato.
- 22 Occorre esaminare poi se le norme relative al rimborso delle spese di viaggio, quali quelle che si applicano alla causa principale, costituiscano un ostacolo al diritto alla libera circolazione che l'art. 48 del Trattato conferisce ai lavoratori.

Sull'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori

- 23 Occorre rilevare che, assoggettando il rimborso delle spese sostenute da un tirocinante per le professioni legali che compie una parte del suo tirocinio al di fuori

della Germania alle tariffe che si applicano ai viaggi di servizio nel territorio nazionale, l'art. 7 della TEVO esclude il rimborso delle spese di viaggio sostenute da un tale tirocinante al di fuori del territorio tedesco.

- 24 Ne deriva che, se i tirocinanti che compiono il loro tirocinio in un luogo di lavoro situato nel territorio tedesco hanno diritto al rimborso della totalità delle loro spese di viaggio indipendentemente dalla distanza tra il loro luogo di residenza e la sede del tirocinio, quelli che hanno scelto di effettuare una parte del loro tirocinio in un altro Stato membro devono accollarsi la parte delle spese di viaggio corrispondente al percorso effettuato al di fuori del territorio tedesco.
- 25 A questo proposito va sottolineato che la Corte ha più volte dichiarato che il complesso delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle persone è volto ad agevolare ai cittadini comunitari l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nel territorio della Comunità ed osta ai provvedimenti che potrebbero sfavorirli qualora intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro (v., sentenze 7 luglio 1988, cause riunite 154/87 e 155/87, Wolf e a., Racc. pag. 3897, punto 13; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 94; 26 gennaio 1999, causa C-18/95, Terhoeve, Racc. pag. I-345, punto 37, e 27 gennaio 2000, causa C-190/98, Graf, Racc. pag. I-493, punto 21).
- 26 Disposizioni nazionali che impediscano ad un cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese di origine per avvalersi del diritto alla libera circolazione, o che lo dissuadano dal farlo, costituiscono quindi ostacoli frapposti a tale libertà anche se si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati (v. citate sentenze Bosman, punto 96, e Terhoeve, punto 39, e Graf, punto 23; sentenze 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler, Racc. pag. I-10239, punto 74, e 2 ottobre 2003, causa C-232/01, Van Lent, Racc. pag. I-11525, punto 16).

- 27 Ne deriva che, se uno Stato membro prevede un sistema di accesso a taluni impieghi basato su un tirocinio preparatorio nel corso del quale i tirocinanti esercitano un'attività dipendente reale ed effettiva e se consente inoltre che un tirocinante possa effettuare un tale tirocinio in un altro Stato membro, esso deve vigilare affinché le modalità di organizzazione di questo tirocinio non creino alcun ostacolo alle libertà fondamentali garantite dal Trattato.
- 28 Ora, qualora una normativa nazionale quale la TEVO richieda da parte dei tirocinanti che effettuano il loro tirocinio in un altro Stato membro che prendano a loro carico le spese di viaggio relative ai percorsi effettuati al di fuori del territorio nazionale, ivi compresi quelli connessi ad un ritorno alla propria residenza durante il periodo di tirocinio, il tirocinante che effettua il suo tirocinio in un altro Stato membro si trova in una situazione più sfavorevole rispetto a quella in cui si sarebbe trovato se lo avesse compiuto nel suo Stato membro di origine poiché in un siffatto caso avrebbe beneficiato di un rimborso delle spese di viaggio.
- 29 Pertanto tale normativa crea un ostacolo di ordine finanziario che può dissuadere tirocinanti per le professioni legali, in particolare quelli le cui risorse finanziarie sono limitate, dall'accedere ad un tirocinio in un altro Stato membro, indipendentemente dal fatto che la decisione di effettuare un tale tirocinio sia ispirata in generale, come rileva il Land Nordrhein-Westfalen, da motivi propri della specializzazione del tirocinante o da motivi personali, quali l'intento di acquisire un'esperienza in un'altra cultura giuridica.
- 30 Di conseguenza, una misura quale quella che figura all'art. 7 della TEVO può ostacolare la libera circolazione dei lavoratori, cosa che è, in linea di principio, vietata dall'art. 48 del Trattato.
- 31 Il giudice del rinvio chiede tuttavia se un tale ostacolo possa essere giustificato da considerazioni di ordine finanziario.

- 32 Secondo il sig. Kranemann, il rifiuto di rimborso delle spese di viaggio unicamente per quanto riguarda i tirocinanti che hanno effettuato il loro tirocinio all'estero non può essere giustificato da considerazioni di ordine finanziario se risulta che queste spese non sono necessariamente superiori a quelle che possono sostenere tirocinanti che hanno scelto una sede per lo stage in Germania. Considerazioni di ordine finanziario potrebbero tutt'al più portare a creare un massimale per l'importo rimborsabile.
- 33 Occorre rilevare al riguardo che un provvedimento che ostacola la libera circolazione dei lavoratori può essere ammesso solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificato da motivi imperativi d'interesse generale. Ma in un caso del genere occorre inoltre che l'applicazione di un tale provvedimento sia atta a garantire il raggiungimento dello scopo che esso persegue e non vada oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo (v., in particolare, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32, nonché sentenze citate Bosman, punto 104, e Köbler, punto 77).
- 34 Ora, da una costante giurisprudenza risulta che motivi di natura economica non possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenze 26 aprile 1988, causa 352/85, Bond van Adverteerders e a., Racc. pag. 2085, punto 34; 25 luglio 1991, causa C-288/89, Collectieve Antennevoorziening 'Gouda, Racc. pag. I-4007, punto 11; 5 giugno 1997, causa C-398/95, SETTG, Racc. pag. I-3091, punto 23; 6 giugno 2000, causa C-35/98, Verkooijen, Racc. pag. I-4071, punto 48, e 16 gennaio 2003, causa C-388/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-721, punto 22).
- 35 In ogni caso, come hanno rilevato il sig. Kranemann e la Commissione delle Comunità europee, non è escluso che, in taluni casi, le spese collegate ad un percorso effettuato all'interno del territorio tedesco possano essere più elevate di quelle collegate ad un percorso effettuato per recarsi in un altro Stato membro.

- 36 Occorre quindi risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che l'art. 48 del Trattato osta ad un provvedimento nazionale che, relativamente ad una persona che ha svolto, nell'ambito di un tirocinio preparatorio, un'attività dipendente reale ed effettiva in uno Stato membro diverso dal suo Stato membro di origine, concede il diritto al rimborso delle spese di viaggio solo fino all'importo relativo alla parte del percorso effettuata nel territorio nazionale, pur prevedendo al tempo stesso che, qualora una tale attività fosse stata svolta nel territorio nazionale, sarebbe stata rimborsata la totalità delle spese di viaggio.

Sulle spese

- 37 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) osta ad un provvedimento nazionale che, relativamente ad una persona che ha svolto, nell'ambito di un tirocinio preparatorio, un'attività dipendente reale ed effettiva in uno Stato membro diverso dal suo Stato membro di origine, concede il diritto al rimborso delle spese di viaggio solo fino all'importo relativo alla parte del percorso effettuata nel territorio nazionale, prevedendo al tempo stesso che, qualora una tale attività fosse stata svolta nel territorio nazionale, sarebbe stata rimborsata la totalità delle spese di viaggio.

Firme