

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

5 maggio 2011 *

Nella causa C-206/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 TFUE, proposto il 29 aprile 2010,

Commissione europea, rappresentata dal sig. V. Kreuschitz, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai sigg. T. Henze e C. Blaschke, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

sostenuta da:

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra M. Noort, in qualità di agente,

interveniente,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. J.-J. Kasel, presidente di sezione, dal sig. A. Borg Barthet (relatore)
e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa
senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania, avendo subordinato la concessione, alle persone per le quali la Repubblica federale di Germania è lo Stato membro competente,

delle prestazioni previste dalle normative dei Länder a favore dei non vedenti, dei non udenti e dei disabili (in prosieguo: le «normative controverse») al requisito del domicilio o della residenza abituale nel Land interessato, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), e dell'art. 4, n. 1, lett. a), 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 sua versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97 (GU 1997, L 28, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 aprile 2005, n. 647 (GU L 117, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»), in combinato disposto con il titolo III, capitolo 1, di tale regolamento.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

- 2 Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68:

«1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

(...)».

- 3 L'art. 4 del regolamento n. 1408/71, intitolato «Campo d'applicazione "ratione materiae"», così dispone:

«1. Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

a) le prestazioni di malattia e di maternità;

(...)

2 bis. (...)

Per "prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo" si intendono le prestazioni:

a) che sono destinate:

- i) a coprire in via suppletiva, complementare o accessoria i rischi corrispondenti ai settori della sicurezza sociale di cui al n. 1, e a garantire alle persone interessate un reddito minimo di sussistenza, in considerazione della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato; o
- ii) unicamente a garantire una protezione specifica per le persone con disabilità, in stretto collegamento con l'ambiente sociale di tali persone nello Stato membro interessato (...)

(...)

2 ter. Il presente regolamento non è applicabile alle disposizioni della legislazione di uno Stato membro relative alle prestazioni speciali a carattere non contributivo, menzionate nell'allegato II, sezione III, la cui applicazione è limitata ad una parte del suo territorio.

(...)).

- 4 L'allegato II, sezione III, del regolamento n. 1408/71, intitolato «Prestazioni speciali a carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 4, n. 2 ter, che non rientrano nel campo di applicazione del regolamento», menziona, per la Germania:

«a) Le prestazioni accordate a norma delle legislazioni dei Länder a favore dei minori e in particolare dei ciechi».

La normativa nazionale

- 5 Le normative controverse accordano ai non vedenti, ai non udenti e ai disabili prestazioni dirette a compensare i costi aggiuntivi connessi al loro handicap. Tali prestazioni sono concesse unicamente alle persone aventi il domicilio o la residenza abituale nel Land interessato.
- 6 Dette normative prevedono che le prestazioni del regime federale di sicurezza sociale che perseguono lo stesso obiettivo delle prestazioni concesse dai Länder siano detratte da queste ultime. La percentuale di imputazione dipende dalla normativa del Land interessato.
- 7 In caso di accoglienza in un centro o in un istituto, il diritto alle prestazioni è mantenuto in taluni Länder, a condizione che il centro sia situato sul territorio federale e che, al momento dell' accoglienza, l'interessato abbia avuto il domicilio nel Land di cui trattasi.

Fase precontenziosa del procedimento

- 8 Con lettera in data 14 marzo 2002, la Commissione richiamava l'attenzione della Repubblica federale di Germania sulla necessità di consentire ai lavoratori che svolgono attività lavorativa in Germania, pur avendo il domicilio sul territorio di un altro Stato membro, nonché ai loro familiari, di esportare le prestazioni previste dalle normative controverse. A parere della Commissione, l'imposizione del requisito della residenza è contraria all'art. 39 CE e all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.

- 9 Con lettera in data 22 aprile 2002, la Repubblica federale di Germania replicava che tali prestazioni costituivano vantaggi sociali ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68, ma non dovevano essere esportate, essendo concesse indipendentemente dalla qualifica di lavoratore e subordinate unicamente al luogo di residenza.
- 10 Con lettera di diffida del 9 luglio 2004, la Commissione comunicava alla Repubblica federale di Germania di nutrire dubbi sulla compatibilità delle normative controverse con i regolamenti n. 1612/68 e n. 1408/71. Per quanto concerne, più in particolare, il regolamento n. 1408/71, la Commissione faceva valere che le prestazioni in esame costituivano non prestazioni speciali a carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 4, n. 2 ter, di tale regolamento, bensì prestazioni di malattia in base all'art. 4, n. 1, lett. a), del medesimo regolamento, cosicché l'esportazione di dette prestazioni non poteva essere rifiutata ai lavoratori frontalieri.
- 11 Con lettera in data 14 settembre 2004, la Repubblica federale di Germania rispondeva che essa non condivideva la tesi della Commissione. Riguardo al regolamento n. 1408/71, essa ha rilevato che le prestazioni di cui trattasi erano giustificate dai costi aggiuntivi connessi alla cecità o all'handicap, indipendentemente dal fatto che il beneficiario fosse o meno privo di autonomia.
- 12 Il 21 marzo 2005 la Commissione inviava alla Repubblica federale di Germania un parere motivato fondato unicamente sulla violazione dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68, riservandosi il diritto di riavviare il procedimento quanto alla compatibilità delle normative controverse con il regolamento n. 1408/71 successivamente all'emananda sentenza della Corte nella causa Hosse (sentenza 21 febbraio 2006, causa C-286/03, Racc. pag. I-1771).
- 13 Con lettera in data 25 maggio 2005, la Repubblica federale di Germania confermava la propria posizione.

- ¹⁴ Il procedimento veniva successivamente sospeso in attesa delle emanande sentenze della Corte in detta causa nonché nella causa C-299/05, Commissione/Parlamento e Consiglio (sentenza 18 ottobre 2007, Racc. pag. I-8695). In tali sentenze, la Corte ha dichiarato che le prestazioni in esame in dette cause costituiscono prestazioni di malattia.
- ¹⁵ Il 3 giugno 2008 il Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio dell'Unione europea «Occupazione, politica sociale, salute e consumatori» è giunto ad un accordo sul contenuto degli allegati X e XI al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 883, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1), il quale ha abrogato il regolamento n. 1408/71 a decorrere dalla sua data di applicazione, il 1° maggio 2010. In base a tale accordo, le prestazioni tedesche previste dalle normative controverse non figurano nei detti allegati.
- ¹⁶ Il 1° dicembre 2008 la Commissione trasmetteva alla Repubblica federale di Germania un parere motivato supplementare fondato sull'assenza di compatibilità delle normative controverse con il regolamento n. 1408/71, in quanto la giurisprudenza risultante dalle citate sentenze Hosse nonché Commissione/Parlamento e Consiglio metteva in discussione il carattere speciale delle prestazioni di cui trattasi.
- ¹⁷ Nella sua risposta 1° aprile 2009, la Repubblica federale di Germania si richiamava all'entrata in vigore, nel 2010, del regolamento n. 883/2004. Tenuto conto che quest'ultimo era applicabile anche alle prestazioni in esame, essa chiedeva la sospensione del procedimento.
- ¹⁸ Il 29 aprile 2010 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

- ¹⁹ Con ordinanza del presidente della Corte 27 settembre 2010, il Regno dei Paesi Bassi è stato autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania.
- ²⁰ Con lettera in data 19 ottobre 2010, il Regno dei Paesi Bassi ha rinunciato a depositare una memoria di intervento.

Sul ricorso

Sulla violazione del regolamento n. 1408/71

Argomenti delle parti

- ²¹ La Commissione ritiene che le prestazioni in oggetto, sebbene figurino nell'allegato II, sezione III, al regolamento n. 1408/71, siano non prestazioni speciali a carattere non contributivo, ai sensi dell'art. 4, n. 2 ter, di tale regolamento, bensì prestazioni di malattia, ex art. 4, n. 1, lett. a), del medesimo regolamento e siano, pertanto, esportabili.
- ²² Infatti, secondo la Commissione, non è dimostrato il carattere speciale delle prestazioni di cui trattasi, considerato che, in base alla giurisprudenza della Corte, una prestazione speciale deve operare in sostituzione o ad integrazione di una prestazione previdenziale, pur distinguendosi da questa, e presentare le caratteristiche di un aiuto

sociale giustificato da motivi economici e sociali e stabilito da una normativa che fissa criteri obiettivi (citata sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, punto 55). Orbene, le prestazioni in oggetto sarebbero concesse sulla base di una situazione legalmente definita a prescindere da qualsivoglia valutazione individuale delle esigenze personali, sarebbero volte a migliorare lo stato di salute e la vita dei disabili e, pertanto, avrebbero ad oggetto, sostanzialmente, il completamento delle prestazioni dell'assicurazione malattia.

²³ Inoltre, la Commissione rileva che, nell'ambito dell'adozione del regolamento n. 883/2004, la delegazione tedesca ha rinunciato all'inserimento negli allegati X e XI a questo regolamento delle prestazioni in esame dei Länder a favore dei non vedenti, dei non udenti e dei disabili. A suo parere, sarebbe quindi contraddittorio che la Repubblica federale di Germania sostenga che tali prestazioni debbano essere qualificate come «prestazioni speciali a carattere non contributivo», ai sensi dell'art. 4, n. 2 ter, del regolamento n. 1408/71.

²⁴ La Repubblica federale di Germania, pur sottolineando che la Commissione stessa nutrive dubbi sulla qualificazione delle prestazioni di cui trattasi fino alla pronuncia delle citate sentenze Hosse nonché Commissione/Parlamento e Consiglio, rileva che i Länder hanno adottato provvedimenti per rendere conformi al diritto dell'Unione le normative controverse. Le modifiche giuridiche necessarie interverrebbero probabilmente nel 2010 o, al più tardi, entro il 2011.

Giudizio della Corte

²⁵ Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la sussistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi (v., segnatamente, sentenze 27 settembre

2007, causa C-9/07, Commissione/Francia, punto 8, e 18 novembre 2010, causa C-48/10, Commissione/Spagna, punto 30).

- 26 La Repubblica federale di Germania non contesta che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato integrativo, le normative controverse non fossero conformi al regolamento n. 1408/71.
- 27 La Corte ha ripetutamente dichiarato che una prestazione è considerata prestazione previdenziale se è attribuita, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e se si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71 (v., in particolare, citate sentenze Hosse, punto 37, nonché Commissione/Parlamento e Consiglio, punto 56).
- 28 Ne discende che le prestazioni concesse obiettivamente sulla base di una situazione legalmente definita e che mirino a migliorare lo stato di salute nonché la vita delle persone prive di autonomia sono volte essenzialmente ad integrare le prestazioni dell'assicurazione malattia e vanno considerate, pertanto, come «prestazioni di malattia», ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71 (citare sentenze Hosse, punto 38, nonché Commissione/Parlamento e Consiglio, punto 61).
- 29 Orbene, ciò vale, nel caso di specie, per le prestazioni erogate dai Länder ai non vedenti, ai non udenti e ai disabili, essendo dirette a coprire forfetariamente le maggiori spese della vita quotidiana originate dal loro handicap.

- 30 Poiché tali prestazioni costituiscono prestazioni di malattia ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71, esse, di conseguenza, devono essere concesse indipendentemente dallo Stato membro di residenza del beneficiario, conformemente alle disposizioni del capitolo 1 del titolo III dello stesso regolamento.
- 31 Ciò premesso, l'addebito della Commissione, relativo alla violazione del regolamento n. 1408/71, dev'essere considerato fondato.

Sulla violazione del regolamento n. 1612/68

Argomenti delle parti

- 32 La Commissione ritiene ingiustificata la concessione delle prestazioni in esame in funzione dell'unico criterio di residenza nel Land interessato. Infatti, secondo la Commissione, qualunque vantaggio accordato da uno Stato membro ai propri cittadini in relazione alla loro qualifica di lavoratori o al semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale rientra nell'art. 7 del regolamento n. 1612/68, cosicché anche i lavoratori frontalieri dovrebbero beneficiare di detti vantaggi alle stesse condizioni di qualunque altro lavoratore residente nello Stato membro di occupazione.
- 33 La Repubblica federale di Germania si limita a rilevare che i regolamenti n. 1612/68 e n. 1408/71 hanno ambiti di applicazione diversi e, pertanto, si applicano indipendentemente l'uno dall'altro.

Giudizio della Corte

- ³⁴ È pacifico che le prestazioni concesse dai Länder ai non vedenti, ai non udenti e ai disabili costituiscono un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.
- ³⁵ In proposito, la Repubblica federale di Germania non contesta che la concessione di dette prestazioni sia subordinata al requisito che il beneficiario abbia il domicilio o la residenza abituale nel Land interessato.
- ³⁶ Secondo costante giurisprudenza della Corte, il principio della parità di trattamento sancito all'art. 7 del regolamento n. 1612/68 vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga di fatto al medesimo risultato (v., in particolare, sentenze 27 novembre 1997, causa C-57/96, Meints, Racc. pag. I-6689, punto 44, e 10 settembre 2009, causa C-269/07, Commissione/Germania, Racc. pag. I-7811, punto 53).
- ³⁷ A meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo legittimo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda a incidere più sui lavoratori migranti che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (v., segnatamente, citate sentenze Meints, punto 45, e Commissione/Germania, punto 54).
- ³⁸ È quanto avviene nel caso del requisito della residenza prescritto dalle normative controverse ai fini della concessione di prestazioni a favore di non vedenti, di non udenti e di disabili, il quale è soddisfatto più facilmente dai lavoratori tedeschi che da quelli degli Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania.

- 39 Per quanto concerne l'argomento della Repubblica federale di Germania, relativo al differente ambito di applicazione dei regolamenti n. 1612/68 e n. 1408/71, è sufficiente rilevare che, sebbene questi due regolamenti non abbiano la stessa sfera di applicazione *ratione personæ*, resta cionondimeno il fatto che, data la portata generale del regolamento n. 1612/68 per quanto concerne la libera circolazione dei lavoratori, l'art. 7, n. 2, dello stesso può applicarsi a vantaggi sociali che sono, nello stesso tempo, soggetti alla disciplina specifica del regolamento n. 1408/71 (sentenze 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-817, punti 20 e 21, nonché 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 27).
- 40 Ciò premesso, l'addebito della Commissione relativo alla violazione del regolamento n. 1612/68 dev'essere ritenuto fondato.
- 41 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che la Repubblica federale di Germania, avendo subordinato la concessione di prestazioni erogate in forza delle normative controverse alle persone per le quali la Repubblica federale di Germania è lo Stato membro competente ad una condizione di domicilio o di residenza abituale nel Land interessato, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71, letto congiuntamente con il titolo III, capitolo 1, di tale regolamento, e dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.

Sulle spese

- 42 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica federale di Germania, quest'ultima, rimasta soccombente, va condannata alle spese. Ai sensi del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, il

Regno dei Paesi Bassi, interveniente nel presente procedimento, sopporta le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Avendo subordinato la concessione di prestazioni erogate in forza delle normative dei Länder a favore dei non vedenti, dei non udenti e dei disabili alle persone per le quali la Repubblica federale di Germania è lo Stato membro competente ad una condizione di domicilio o di residenza abituale nel Land interessato, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, n. 1, lett. a), 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 sua versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97, come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 aprile 2005, n. 647, letto congiuntamente con il titolo III, capitolo 1, di tale regolamento, e dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.**
- 2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.**
- 3) Il Regno dei Paesi Bassi supporterà le proprie spese.**

Firme