SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)
21 settembre 2000 *

Nel procedimento C-124/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Sozialgericht di Münster (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Carl Borawitz

e

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

chiamata a comparire in giudizio:

Bundesrepublik Deutschland,

domanda vertente sull'interpretazione del diritto comunitario in materia di previdenza sociale, con particolare riguardo al principio della parità di trattamento,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward (relatore), presidente di sezione, P.J.G. Kapteyn e A. La Pergola, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: R. Grass

sentite le osservazioni scritte presentate:

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Peter Hillenkamp, consigliere giuridico, e dalla signora N. Yerrell, funzionario nazionale comandato presso il servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 febbraio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 12 marzo 1999, pervenuta nella cancelleria il 14 aprile seguente, il Sozialgericht di Münster ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del

Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del diritto comunitario in materia di previdenza sociale, con particolare riguardo al principio della parità di trattamento.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sorta tra il signor Borawitz e la Landesversicherungsanstalt Westfalen (in prosieguo: la «LVA») in ordine al rifiuto di quest'ultima di versargli un importo integrativo di pensione d'invalidità.

Normativa comunitaria

3 L'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) così dispone:

«1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio.

2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

(...)».

4 Il 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, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1993, n. 1945 (GU L 181, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento n. 1408/71»), enuncia, all'art. 3, n. 1, il principio della parità di trattamento:

«Le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni del presente regolamento sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, fatte salve le disposizioni particolari del presente regolamento».

5 Con riferimento all'importo delle prestazioni versate da uno Stato membro ad un avente diritto residente in un altro Stato membro, l'art. 10, n. 1, primo comma, del detto regolamento dispone quanto segue:

«Salvo quanto diversamente disposto dal presente regolamento, le prestazioni in danaro per invalidità, vecchiaia o ai superstiti, le rendite per infortunio sul lavoro o per malattia professionale e gli assegni in caso di morte, acquisiti in base alla legislazione di uno o più Stati membri, non possono subire alcuna riduzione, né modifica, né sospensione, né soppressione, né confisca per il fatto che il beneficiario risiede nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale si trova l'istituzione debitrice».

6 Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1408/71 (GU L 74, pag. 1), come

modificato dal regolamento n. 1945/93 (in prosieguo: il «regolamento n. 574/72»), contiene, nel titolo IV, capitolo 3, recante la rubrica «Invalidità, vecchiaia e morte (pensioni)», una sezione relativa al pagamento delle prestazioni. In tale ambito l'art. 58, recante la rubrica «Recupero delle spese relative al pagamento delle prestazioni», prevede quanto segue:

«Le spese relative al pagamento delle prestazioni ed in particolare le spese postali e bancarie possono essere recuperate dall'organismo pagatore nei confronti dei beneficiari alle condizioni previste dalla legislazione applicata da questo organismo».

Normativa tedesca

7 L'art. 118, n. 2a, del Sechstes Buch des Sozialgesetzbuches — SGB VI — (libro VI del codice della previdenza sociale, in prosieguo: l'«SGB VI») stabilisce l'importo minimo che deve essere oltrepassato affinché possa essere effettuato il pagamento di spettanze arretrate di pensione. La stessa disposizione, compiendo una distinzione a seconda che il versamento dell'importo sia effettuato in Germania o all'estero, prevede:

«Gli importi dei pagamenti arretrati che non superino

1. un decimo del valore attuale della pensione, in caso di versamenti da effettuare in Germania,

2. tre decimi del valore attuale della pensione, in caso di versamenti da effettuare all'estero,

non sono versati».

8 Emerge dall'ordinanza di rinvio che questa disposizione è stata inserita, a far data dal 1° luglio 1993, per evitare che le spese amministrative e contabili superino l'importo dei pagamenti integrativi.

9 Va inoltre precisato che l'espressione «valore attuale della pensione» si riferisce ad una cifra di riferimento non corrispondente all'importo della pensione.

Fatti all'origine della controversia nella causa a qua e quesito pregiudiziale

10 Il signor Borawitz, nato l'8 ottobre 1930, è titolare dal 1° agosto 1993 di una pensione d'invalidità mensile pari a 660,63 DEM erogatagli dalla LVA. Con lettera 20 giugno 1995 quest'ultima informava l'interessato del fatto che tale importo sarebbe stato innalzato, con decorrenza dal 1° settembre 1995, a 663,94 DEM, in applicazione della Rentenanpassungsgesetz (legge tedesca sulla rivalutazione delle pensioni).

11 In pari data la LVA notificava al signor Borawitz che, per il periodo compreso tra il 1° luglio e il 31 agosto 1995, sussisteva un diritto ad integrazione per 6,62

DEM. Essa aggiungeva tuttavia che, a norma dell'art. 118, n. 2a, dell'SGB VI, tale importo non poteva essere versato in quanto, da un lato, non superava i tre decimi del valore attuale della sua pensione d'invalidità (ossia 13,80 DEM) e, d'altro lato, durante i periodi considerati il signor Borawitz era residente nei Paesi Bassi. È pacifico che l'importo in parola supera il limite minimo «nazionale» di un decimo del valore attuale della pensione d'invalidità del signor Borawitz (ossia 4,60 DEM).

12 Non avendo ricevuto l'importo integrativo di pensione, il signor Borawitz proponeva opposizione dinanzi alla LVA facendo valere che la distinzione operata dalla normativa tedesca tra i versamenti effettuati in Germania e quelli effettuati negli altri Stati membri era contraria al principio della parità di trattamento sancito dall'art. 3 del regolamento n. 1408/71.

13 Con decisione 16 aprile 1996 la commissione di ricorso della LVA respingeva l'opposizione sul motivo che l'art. 118, n. 2a, dell'SGB VI esulava dalla sfera d'applicazione dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1408/71. Tale articolo riguarderebbe infatti le disposizioni, in vigore negli Stati membri, che riducono, modificano, sospendono, sopprimono o confiscano le prestazioni, caratteristiche che, a giudizio della LVA, non si riscontrano nell'art. 118, n. 2a, dell'SGB VI.

14 Il 3 maggio 1996 il signor Borawitz adiva il Sozialgericht di Münster. Chiamata a comparire in giudizio, la Repubblica federale di Germania sosteneva in sostanza che l'art. 118, n. 2a, dell'SGB VI non opera alcuna distinzione tra cittadini e stranieri e che l'unica distinzione compiuta riguarda i versamenti, a seconda che essi vengano effettuati in Germania o in altri Stati membri (versamenti che, all'atto pratico, sarebbero effettuati spesso o addirittura in modo prevalente a favore di cittadini tedeschi).

15 Inoltre, la parte chiamata a comparire rilevava come l'art. 118, n. 2a, dell'SGB VI sia una disposizione speciale del diritto della previdenza sociale e costituisca un'eccezione alla regola generale in questa materia in forza della quale i versamenti di prestazioni previdenziali non danno luogo al prelievo di spese, anche quando si tratti di versamenti all'estero. Poiché le spese relative al versamento all'estero sarebbero spesso molto più elevate, ma gli aventi diritto non avrebbero versato al regime previdenziale contributi più alti, tale eccezione sarebbe manifestamente giustificata nel caso di versamenti «dispendiosi».

16 Nutrendo dubbi in ordine alla compatibilità della disciplina normativa tedesca con il diritto comunitario, il Sozialgericht di Münster disponeva la sospensione del procedimento e sottoponeva alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 118, n. 2a, dell'SGB VI sia compatibile con il diritto comunitario, segnatamente con il principio della parità di trattamento, nella parte in cui riduce, in modo più accentuato all'estero che non in Germania, il versamento di importi integrativi di pensione».

Sulla questione pregiudiziale

17 In via preliminare, occorre ricordare che, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 177 del Trattato, non spetta alla Corte pronunciarsi sulla compatibilità di norme del diritto interno con il diritto comunitario. Essa è tuttavia competente a fornire al giudice a quo tutti gli elementi di interpretazione, che rientrano nel

diritto comunitario, atti a consentirgli di valutare tale compatibilità per pronunciarsi nella causa per la quale è stato adito (v., ad esempio, sentenza 30 aprile 1998, cause riunite C-37/96 e C-38/96, Sodiprem e a., Racc. pag. I-2039, punto 22).

18 Ciò premesso, si deve ritenere che, con la questione deferita, il giudice nazionale intenda in sostanza chiedere se il diritto comunitario, in particolare il principio della parità di trattamento, quale enunciato all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, osti ad una normativa nazionale che fissa l'importo minimo di una prestazione in danaro, al quale è subordinato il relativo pagamento a favore di un cittadino comunitario residente in un altro Stato membro, ad un livello superiore all'importo richiesto nel caso in cui tale pagamento ha luogo all'interno dello stesso Stato membro.

19 La Commissione fa rilevare come l'importo minimo prescritto per effettuare i versamenti non operi alcuna distinzione a seconda che il cittadino sia tedesco o straniero, bensì a seconda che il versamento sia effettuato nel territorio nazionale oppure all'estero; non si tratterebbe, quindi, di una discriminazione diretta fondata sulla cittadinanza.

20 Per quanto riguarda l'eventuale discriminazione indiretta, la Commissione sottolinea come i titolari di pensione residenti all'estero vengano svantaggiati, in quanto la normativa tedesca prevede un importo minimo più elevato per i versamenti all'estero.

21 La Commissione si chiede nondimeno se tale svantaggio colpisca soprattutto cittadini tedeschi oppure cittadini di altri Stati membri. Essa rileva che è

incontestabile che siano altresì interessati cittadini di altri Stati membri, ossia tutti coloro i quali, conclusa la loro vita lavorativa in Germania, fanno rientro nel loro paese d'origine, come pure i cittadini di altri Stati membri che fruiscono di una pensione tedesca in quanto ex lavoratori frontalieri.

22 Conseguentemente, l'esistenza di una discriminazione indiretta è, a giudizio della Commissione, dubbia e può essere ravvisata all'unica condizione che l'una o l'altra categoria venga nettamente più colpita. Essa ritiene che spetti al giudice nazionale accertare se tale condizione sia soddisfatta.

23 Al riguardo, occorre ricordare che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71 ha lo scopo di garantire, in osservanza dell'art. 48 del Trattato, a vantaggio delle persone alle quali si applica il regolamento, l'uguaglianza in materia di previdenza sociale senza distinzioni di cittadinanza, sopprimendo qualsiasi discriminazione al riguardo derivante dalle normative nazionali degli Stati membri (sentenza 25 giugno 1997, causa C-131/96, Mora Romero, Racc. pag. I-3659, punto 29).

24 È giurisprudenza costante che il principio della parità di trattamento, enunciato dal detto articolo, vieta non solo le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza dei beneficiari dei regimi di sicurezza sociale, ma anche le discriminazioni dissimulate, di qualsiasi forma, che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervengano in concreto allo stesso risultato (sentenza Mora Romero, citata, punto 32).

25 Devono pertanto essere giudicate indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente o in gran parte i lavoratori migranti nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti o che rischiano di essere sfavorevoli, in modo particolare, ai lavoratori migranti (sentenza 23 maggio 1996, causa C-237/94, O'Flynn, Racc. pag. I-2617, punto 18).

26 Una soluzione diversa è ammissibile solo se le dette disposizioni siano giustificate da considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza dei lavoratori interessati, e se siano adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale (sentenza O'Flynn, citata, punto 19).

27 Emerge dal complesso di questa giurisprudenza che, a meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui cittadini di altri Stati membri che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (v., in tal senso, sentenza 27 novembre 1997, causa C-57/96, Meints, Racc. pag. I-6689, punto 45).

28 Ricorre tale ipotesi nel caso di una disposizione che, come quella controversa nel procedimento a quo, stabilisca un importo minimo più elevato per i versamenti effettuati all'estero rispetto ai versamenti nazionali. Essa funge, all'atto pratico, da clausola di residenza, che viene più agevolmente soddisfatta dagli aventi diritto nazionali che non da quelli di altri Stati membri.

29 Siffatta disposizione si presta ad incidere essenzialmente sui cittadini di altri Stati membri, posto che, per natura, la loro proporzione è maggiore tra gli aventi diritto a versamenti pensionistici fuori della Germania che tra gli aventi diritto a versamenti pensionistici effettuati all'interno di tale Stato.

30 Contrariamente a quanto sostenuto dal Ministero federale del Lavoro e degli Affari sociali nelle osservazioni presentate dinanzi al giudice del rinvio, poca rilevanza assume al riguardo la circostanza che gli aventi diritto a versamenti pensionistici residenti fuori della Germania siano o no in maggioranza cittadini tedeschi. Invero, per accertare se vi sia discriminazione indiretta, occorre raffrontare la quota di cittadini e non cittadini tra gli aventi diritto a tali versamenti in Germania, da un lato, e negli altri Stati membri, dall'altro.

31 Poiché in particolare i cittadini di altri Stati membri che, conclusa la loro vita lavorativa in Germania, fanno rientro nel loro paese d'origine e i cittadini di altri Stati membri che fruiscono di una pensione tedesca in quanto ex lavoratori frontalieri sono ricompresi nella seconda categoria, la proporzione dei cittadini degli altri Stati membri può risultare più elevata in questa categoria di aventi diritto a versamenti pensionistici che non all'interno della prima categoria.

32 Pur non essendo escluso che tale disuguale trattamento sia giustificato dall'esistenza di costi più elevati inerenti ai versamenti effettuati fuori del territorio nazionale, qualsiasi giustificazione in merito presuppone che sia dimostrato che tali costi non possano essere evitati. Del pari, il recupero delle spese relative al pagamento delle prestazioni, previsto all'art. 58 del regolamento n. 574/72, non può essere fatto valere quando non venga sostenuta alcuna spesa di questa natura.

33 In proposito, si deve rilevare, come ha sostenuto il signor Borawitz dinanzi al giudice nazionale, che le operazioni di pagamento in materia previdenziale tra la Germania e i Paesi Bassi costituiscono oggetto di un procedimento di «clearing», circostanza che è stata del resto confermata dalla Commissione. In base a tale procedimento, le informazioni relative al pagamento di una pensione come quella del signor Borawitz sono trasmesse ad un ufficio di collegamento dello Stato di residenza dell'avente diritto, che si occupa quindi del pagamento della pensione mediante un bonifico nazionale. Tale operazione di «clearing» non genera alcuna spesa supplementare, non essendo effettuato in realtà alcun trasferimento all'estero.

34 Inoltre, tenuto conto del fatto che la causa principale verte sul pagamento di un importo integrativo unico nell'ambito di una pensione a carattere periodico, il versamento di tale importo non genererebbe alcun costo di trasferimento, ove tale integrazione venisse inclusa nell'ambito di un futuro pagamento della pensione. Sempre che ciò non sia impossibile, il pagamento separato dell'importo integrativo non deve svantaggiare l'interessato.

35 La questione pregiudiziale posta deve pertanto essere risolta nel senso che il principio della parità di trattamento, quale è enunciato all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1408/71, osta ad una normativa nazionale che stabilisce l'importo minimo di una prestazione in danaro, al quale è subordinato il relativo pagamento a favore di un cittadino comunitario residente in un altro Stato membro, ad un livello superiore all'importo richiesto quando tale pagamento ha luogo all'interno dello stesso Stato membro, in una situazione in cui il pagamento verso un altro Stato membro non comporti spese superiori rispetto al pagamento della stessa prestazione all'interno del primo Stato membro.

Sulle spese

36 Le spese sostenute dalla Commissione, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Il presente procedimento riveste, nei confronti delle parti del procedimento a quo, il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quarta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Sozialgericht di Münster con ordinanza 12 marzo 1999, dichiara:

Il principio della parità di trattamento, quale è enunciato all'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) 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, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1993, n. 1945, osta ad una normativa nazionale che stabilisce l'importo minimo di una prestazione in danaro, al quale è subordinato il relativo pagamento a favore di un cittadino comunitario residente in un altro Stato membro ad un livello superiore all'importo richiesto quando tale pagamento ha luogo all'interno dello stesso Stato membro, in una situazione in cui il pagamento verso un altro Stato membro non comporti spese superiori rispetto al pagamento della stessa prestazione all'interno del primo Stato membro.

Edward Kapteyn La Pergola

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 settembre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quarta Sezione

D.A.O. Edward