SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

26 ottobre 2006 *

Nel procedimento C-192/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte ai sensi dell'art. 234 CE, dal Centrale Raad van Beroep (Paesi Bassi) con decisione 22 aprile 2005, pervenuta in cancelleria il 29 aprile 2005, nella causa tra

K. Tas-Hagen,

R.A. Tas

e

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C. W. A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen, P. Kūris, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), e dal sig. L. Bay Larsen, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 16 febbraio 2006,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, dal sig. B. Drijber, advocaat;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re H. G. Sevenster e C. ten Dam, in qualità di agenti;

— per il governo lituano, dal sig. D. Kriaučiūnas, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra C. Gibbs, in qualità di agente, assistita dal sig. M. Chamberlain, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra M. Condou-Durande e dal sig. R. Troosters, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 marzo 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 18, n. 1, CE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito della controversia che oppone la sig.ra Tas-Hagen ed il sig. Tas alla Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (camera di consiglio della WUBO, competente a decidere sulle domande di pensione e di indennità; in prosieguo: la «PUR») in merito al rifiuto di quest'ultima di attribuire loro diverse prestazioni alle quali essi asseriscono di avere diritto nella loro qualità di vittime di guerra civili.

Normativa nazionale

3 La normativa nazionale è costituita dalla legge olandese sulle indennità a favore delle vittime civili della guerra 1940-1945 (Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945) del 10 marzo 1984 (*Staatsblad* 1984, n. 94; in prosieguo: la «WUBO»).

4 L'art. 2, n. 1, della WUBO dispone quanto segue:

«1. Ai fini dell'applicazione della presente legge e delle disposizioni prese per la sua attuazione, bisogna intendere per vittime di guerra civili:

(...)

f) qualsiasi civile che abbia subìto una lesione psichica o fisica che ha provocato un'invalidità permanente o il decesso, in occasione delle agitazioni — paragonabili dal punto di vista della loro natura e delle loro conseguenze con le circostanze evocate alle lett. a), b), c) e d) — che hanno seguito la guerra e che si sono protratte sino al 27 dicembre 1949 nelle allora denominate Indie olandesi».

5 Ai termini dell'art. 3 della WUBO:

«1. La presente legge è applicabile a:

a) qualsiasi vittima civile di eventi bellici — ai sensi dell'art. 2, n. 1 — durante gli anni 1940-1945 o negli anni successivi, a condizione che, oltre ad aver avuto la nazionalità olandese al momento dei fatti, (...) essa abbia la nazionalità olandese e risieda nel paese alla data della domanda;

b) qualsiasi vittima civile di eventi bellici — ai sensi dell'art. 2, n. 1 — durante gli anni 1940-1945 o negli anni successivi, a condizione che, oltre ad aver avuto la qualità di cittadino straniero stabilito, al momento dei fatti, nei Paesi Bassi, in cui risiedeva per ragioni diverse da un ordine impartito da una potenza nemica, essa abbia la nazionalità olandese e abbia vissuto ininterrottamente nel paese sino alla data della domanda;

c) qualsiasi vittima civile di eventi bellici — ai sensi dell'art. 2, n. 1 — durante gli anni 1940-1945 o negli anni successivi, a condizione che, oltre ad aver avuto la qualità di cittadino straniero stabilito, al momento dei fatti, nelle allora denominate Indie olandesi, in cui risiedeva per ragioni diverse da un ordine impartito da una potenza nemica, essa abbia la nazionalità olandese e abbia

vissuto ininterrottamente nelle Indie olandesi, in Indonesia o nell'allora denominata Nuova Guinea olandese sino alla data del suo arrivo nei Paesi Bassi, e al più tardi sino al 1° aprile 1964, prima di stabilirsi nei Paesi Bassi e di soggiornarvi ininterrottamente sino alla data della domanda (...).

2. Se la persona che soddisfa i requisiti di cui al n 1, lett. b) e c), o i suoi parenti prossimi (...) hanno acquisito la nazionalità olandese durante il loro soggiorno ininterrotto nei Paesi Bassi o nelle ex Indie olandesi, in Indonesia o nell'ex Nuova Guinea olandese, non è più richiesto il proseguimento del soggiorno ininterrotto, a condizione che l'interessato o un suo parente prossimo conservi la nazionalità olandese o abbia conservato la nazionalità olandese sino al suo decesso e che sia residente nel paese alla data della domanda.

3. Se la persona che soddisfa il requisito stabilito al n. 1, lett. a), e al n. 2, o i suoi parenti prossimi (...) si stabiliscono nel paese successivamente all'entrata in vigore della presente legge, essi decadranno dal diritto alla prestazione derivante loro dalla presente legge qualora si ritrasferiscano altrove prima che siano trascorsi cinque anni.

4. Per arrivo nei Paesi Bassi ai sensi del n. 1, lett. c), (...) si deve intendere, in particolare, la presentazione di una domanda di autorizzazione di residenza nei Paesi Bassi, a condizione che la risposta a tale domanda sia stata favorevole.

5. Per soggiorno ininterrotto ai sensi del n. 1, si deve intendere qualsiasi soggiorno che non sia stato interrotto da un soggiorno di una durata superiore ad un anno in un altro paese.

6. Nel caso in cui la mancata applicazione della presente legge dovesse costituire un'ingiustizia manifesta, il 'Raad' può estendere la sua applicazione a qualsiasi civile che sia stato, negli anni 1940-1945 o negli anni successivi, vittima di eventi bellici ai sensi dell'art. 2, n. 1, nonché ai parenti prossimi di tale civile, anche qualora non siano soddisfatti i requisiti di cui ai nn. 1, 2 o 3».

6 La «disciplina delle situazioni di manifesta iniquità» prevista all'art. 3, n. 6, della WUBO consente di derogare in taluni casi ai requisiti di nazionalità e di residenza, purché vi sia un nesso particolare della vittima civile di eventi bellici con la società olandese al momento della guerra e alla data della richiesta di prestazione. Il criterio generale applicabile in materia è basato sul fatto che il trasferimento fuori dai Paesi Bassi deve essere dovuto a circostanze che esulano obiettivamente dalla sfera di influenza diretta dell'interessato, in particolare in caso di correzione di confini o per ragioni sanitarie.

Controversia principale e questione pregiudiziale

7 La sig.ra Tas-Hagen è nata nel 1943, nelle allora denominate Indie olandesi, ed è arrivata nei Paesi Bassi nel 1954. Nel 1961 essa ha ottenuto la cittadinanza olandese. Nel 1987, dopo essere stata colpita da un'invalidità che l'ha costretta a interrompere la sua attività professionale, si è trasferita in Spagna.

8 Nel dicembre 1986, quando ancora risiedeva nei Paesi Bassi, la sig.ra Tas-Hagen ha inoltrato un'istanza, a titolo della WUBO, per l'assegnazione di un'indennità periodica e il versamento di diversi specifici sussidi. Tale istanza era fondata su problemi di salute derivanti dagli avvenimenti da essa vissuti nelle Indie olandesi durante l'occupazione giapponese e il cosiddetto periodo «Bersiap» successivo alla detta occupazione.

9 Con provvedimento 5 giugno 1989, la PUR ha respinto la detta istanza. Risulta da tale provvedimento, che è conforme al parere reso da un medico, che la sig.ra Tas-Hagen non ha sofferto nessuna lesione che potesse provocarle un'invalidità permanente, cosicché essa non poteva essere qualificata come vittima di guerra civile ai sensi della WUBO. L'interessata non ha proposto nessun reclamo avverso tale provvedimento.

10 Nel 1999 la sig.ra Tas-Hagen ha riproposto un'istanza volta al riconoscimento dello status di vittima di guerra civile e all'assegnazione di un'indennità periodica e di sussidi finalizzati al miglioramento delle sue condizioni di vita.

11 Con provvedimento 29 dicembre 2000, quest'istanza è stata respinta dalla PUR. In considerazione degli orientamenti applicati a partire dal 1° luglio 1998 per la valutazione dei casi di invalidità permanente, quest'ultima, su parere medico, ha riconosciuto alla ricorrente nella causa principale lo status di vittima di guerra civile. Tuttavia, poiché alla data di presentazione della sua domanda la sig.ra Tas-Hagen era residente in Spagna, la PUR ha ritenuto che il requisito di territorialità previsto dalla WUBO non fosse soddisfatto. In tale provvedimento si affermava inoltre che non sussistevano nella fattispecie le particolari circostanze che potrebbero giustificare l'applicazione della disciplina delle situazioni di manifesta iniquità. Con decisione 28 dicembre 2001, la PUR ha respinto il reclamo proposto dalla sig.ra Tas-Hagen avverso il provvedimento 29 dicembre 2000.

12 Il sig. Tas è nato nelle Indie olandesi nel 1931: nel corso del 1947 è giunto nei Paesi Bassi. Nel periodo 1951-1971 ha avuto la cittadinanza indonesiana. Nel 1971 egli ha riacquistato la cittadinanza olandese.

13 Nel 1983, è stata interrotta l'attività lavorativa del sig. Tas quale funzionario presso il Comune dell'Aia ed egli è stato dichiarato totalmente invalido per problemi psichici. Nel 1987 l'interessato ha trasferito la propria residenza in Spagna.

14 Nell'aprile del 1999 egli ha inoltrato un'istanza per l'assegnazione di un'indennità periodica e di alcuni sussidi volti al miglioramento delle sue condizioni di vita, in forza della WUBO. Con decisione 28 dicembre 2000, la PUR ha respinto tale istanza. Essa ha fatto valere che l'interessato aveva lo status di vittima di guerra civile, ma egli non soddisfaceva il requisito di territorialità imposto dalla WUBO, poiché alla data della presentazione della domanda egli era residente in Spagna. La PUR ha ritenuto inoltre che non sussistessero nemmeno le particolari circostanze che potrebbero giustificare l'applicazione della disciplina delle situazioni di manifesta iniquità. Con decisione 28 dicembre 2001, la PUR ha respinto il reclamo proposto dal sig. Tas avverso il provvedimento 28 dicembre 2000 in quanto era infondato.

15 La sig.ra Tas-Hagen ed il sig. Tas hanno proposto un ricorso giurisdizionale contro le dette decisioni di rigetto, facendo valere in particolare che il requisito della residenza nei paesi Bassi alla data della domanda, previsto dall'art. 3 della WUBO, è in contrasto con le disposizioni del Trattato CE riguardanti la cittadinanza dell'Unione.

16 Alla luce di tali elementi, il Centrale Raad van Beroep (Corte d'appello per la legislazione sociale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il diritto comunitario, in particolare l'art. 18 CE, osti ad una disciplina nazionale ai sensi della quale, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, l'assegnazione di un'indennità a favore di vittime di guerra civili venga negata esclusivamente in ragione del fatto che l'interessato, il quale è in possesso della cittadinanza dello Stato membro di cui trattasi, alla data di presentazione della domanda non risiede nel territorio del detto Stato membro, bensì nel territorio di un altro Stato membro».

Sulla questione pregiudiziale

Sull'applicabilità dell'art. 18, n. 1, CE

17 Per poter risolvere utilmente la questione presentata, occorre determinare, in via preliminare, se una situazione come quella della causa principale rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, in particolare dell'art. 18, n. 1, CE.

18 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione rationae personae della detta disposizione, basta constatare che, in virtù dell'art 17, n. 1, CE, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Inoltre il n. 2 del medesimo art. 17 collega allo status di cittadino dell'Unione i diritti e i doveri previsti dal Trattato, tra cui figurano quelli menzionati all'art. 18, n. 1, CE.

19 In quanto cittadini olandesi, la sig.ra Tas-Hagen ed il sig. Tas godono della cittadinanza dell'Unione ai termini del detto art. 17, n. 1, e possono dunque avvalersi eventualmente dei diritti afferenti a tale status, in particolare del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, come conferito dall'art. 18, n. 1, CE.

20 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione materiale dell'art. 18, n. 1, CE, la questione dell'applicabilità ratione materiae di tale disposizione alla controversia principale è stata sollevata nel procedimento dinanzi alla Corte. Secondo la PUR e taluni degli Stati membri che hanno presentato osservazioni a quest'ultima, la detta disposizione potrebbe essere invocata solo qualora, oltre il semplice esercizio della libertà di circolazione, i fatti della causa principale si riferiscano ad una materia disciplinata dal diritto comunitario per cui quest'ultimo dovrebbe essere applicato

rationae materiae a tale controversia. Secondo tale interpretazione, la sig.ra Tas-Hagen ed il sig. Tas non potrebbero far valere nella fattispecie alcuna violazione dell'art. 18, n. 1, CE, in quanto le prestazioni per le vittime di guerra civili non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

21 A tal riguardo occorre rilevare che, allo stadio attuale dello sviluppo del diritto comunitario, una prestazione come quella in questione nella causa principale, che ha lo scopo di risarcire le vittime di guerra civili dal danno psichico o fisico che hanno subìto, rientra nella competenza degli Stati membri.

22 Tuttavia, questi ultimi devono esercitare una tale competenza nel rispetto del diritto comunitario, in particolare delle disposizioni del Trattato relative alla libertà riconosciuta a qualsiasi cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri.

23 Inoltre, è pacifico che la cittadinanza dell'Unione di cui all'art. 17 CE non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione rationae materiae del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario (sentenze 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Uecker e Jacquet, Racc. pag. I-3171, punto 23, nonché 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, Racc. pag. I-11613, punto 26).

24 Nella fattispecie, occorre constatare che una situazione come quella dei ricorrenti nella causa principale rientra nel diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno dei cittadini dell'Unione negli Stati membri.

25 Occorre rilevare, a tal riguardo, che la sig.ra Tas-Hagen ed il sig. Tas, stabilendo la loro residenza in Spagna, hanno esercitato il diritto riconosciuto dall'art. 18, n. 1, CE a qualsiasi cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino.

26 Inoltre, emerge chiaramente dal fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio che il rigetto delle domande di prestazione presentate dalla sig.ra Tas-Hagen e dal sig. Tas risulta dal fatto che, alla data di presentazione delle medesime, gli interessati avevano stabilito la loro residenza in Spagna.

27 Orbene, poiché per l'ottenimento di una prestazione concessa alle vittime di guerra civili come quella in questione nella causa principale, la WUBO impone che i richiedenti abbiano, alla data di presentazione dell'istanza, la loro residenza nei Paesi Bassi, è giocoforza constatare che, in tali condizioni, l'esercizio da parte degli interessati del diritto di circolare e di soggiornare liberamente in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini è stato atto a pregiudicare la possibilità di ottenere il versamento della detta prestazione.

28 Risulta da quanto precede che, poiché l'esercizio da parte della sig.ra Tas-Hagen e del sig. Tas di un diritto riconosciuto dall'ordinamento giuridico comunitario ha un'incidenza sul diritto di questi ultimi all'ottenimento di una prestazione prevista dalla normativa nazionale, una situazione di tale tipo non può essere considerata come puramente interna e come non avente alcun collegamento con il diritto comunitario.

29 Occorre dunque esaminare se l'art. 18, n. 1, CE, che è applicabile ad una situazione come quella nella causa principale, debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che imponga che i richiedenti di una prestazione concessa alle vittime di guerra civili, alla data della presentazione della loro domanda, siano residenti nei Paesi Bassi.

Sulla necessità di un requisito di residenza

30 Per quanto riguarda la portata dell'art. 18, n. 1, CE, la Corte ha già affermato che le facilitazioni previste dal Trattato in materia di libera circolazione non potrebbero

dispiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso dagli ostacoli posti al suo soggiorno nello Stato membro ospitante a causa di una normativa del suo Stato d'origine che penalizzi il fatto che egli ne abbia usufruito (sentenza 29 aprile 2004, causa C-224/02, Pusa, Racc. pag. I-5763, punto 19).

31 Una normativa nazionale che svantaggia taluni cittadini di uno Stato per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione delle libertà riconosciute dall'art. 18, n. 1, CE a tutti i cittadini dell'Unione (sentenza 18 luglio 2006, causa C-406/04, De Cuyper, Racc. pag. I-6947, punto 39).

32 Orbene, la WUBO costituisce una restrizione di tale tipo. Infatti, poiché assoggetta il beneficio della prestazione istituita a vantaggio delle vittime di guerra civili alla condizione che gli interessati abbiano la loro residenza sul territorio nazionale alla data di presentazione della domanda, tale legge è idonea a dissuadere i cittadini olandesi che si trovano in una situazione analoga a quella dei ricorrenti nella causa principale dall'esercitare la loro libertà di circolare e di soggiornare fuori dai Paesi Bassi.

33 Una restrizione del genere può essere giustificata, con riferimento al diritto comunitario, solo se è basata su considerazioni oggettive di interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, ed è adeguatamente commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale (sentenza De Cuyper, cit., punto 40).

34 Per quanto riguarda il primo requisito, afferente all'esistenza di considerazioni obiettive di interesse generale, dalla decisione di rinvio emerge che la limitazione da parte della WUBO, mediante il requisito di residenza, del numero di coloro che possono beneficiare delle prestazioni istituite da tale legge risulta dall'intenzione del legislatore olandese di circoscrivere l'obbligo di solidarietà nei confronti delle vittime di guerra civili alle sole persone che hanno avuto un collegamento con il popolo olandese durante e dopo la guerra. Il requisito di residenza sarebbe dunque una manifestazione del grado di collegamento di queste con tale società.

35 È vero che tale obiettivo di solidarietà può costituire una considerazione obiettiva di interesse generale. Inoltre, occorre che il requisito di proporzionalità ricordato al punto 33 della presente sentenza sia soddisfatto. Dalla giurisprudenza emerge che una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, ma al contempo non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenza De Cuyper, cit., punto 42).

36 A tal riguardo, per quanto riguarda prestazioni che non sono disciplinate dal diritto comunitario, gli Stati membri hanno un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la fissazione dei criteri di valutazione di un tale collegamento, pur rispettando i limiti imposti dal diritto comunitario.

37 Tuttavia, un requisito di residenza come quello in questione nella causa principale non può essere qualificato come mezzo atto a raggiungere l'obiettivo perseguito.

38 Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 67 e 68 delle sue conclusioni, un criterio che impone un requisito di residenza non può essere considerato un segno sufficientemente indicativo del collegamento dei richiedenti con lo Stato membro che concede la prestazione, quando esso è idoneo, come è il caso del criterio in questione nella causa principale, a condurre a risultati divergenti per persone residenti all'estero e il cui livello di integrazione nella società dello Stato membro che concede la prestazione considerata è paragonabile da tutti i punti di vista.

39 Pertanto, la fissazione di un requisito di residenza, come quello usato nella causa principale, riferito esclusivamente alla data di presentazione della domanda di prestazione non è un criterio sufficientemente indicativo del grado di collegamento del richiedente con la società che gli testimonia così la sua solidarietà. Emerge da quanto precede che tale requisito di residenza non rispetta il principio di proporzionalità ricordato ai punti 33 e 35 della presente sentenza.

40 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione proposta nel senso che l'art. 18, n. 1, CE, osta ad una disciplina di uno Stato membro ai sensi della quale quest'ultimo nega ad un suo cittadino l'assegnazione di un'indennità a favore di vittime di guerra civili esclusivamente in ragione del fatto che l'interessato, alla data di presentazione della domanda, non risiedeva nel territorio del detto Stato membro, bensì nel territorio di un altro Stato membro.

Sulle spese

41 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 da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

L'art. 18, n. 1, CE dev'essere interpretato nel senso che osta ad una disciplina di uno Stato membro ai sensi della quale quest'ultimo nega ad un suo cittadino l'assegnazione di un'indennità a favore di vittime di guerra civili esclusivamente in ragione del fatto che l'interessato, alla data di presentazione della domanda, non risiedeva nel territorio del detto Stato membro, bensì nel territorio di un altro Stato membro.

Firme