

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
presentate l'11 dicembre 2003¹

1. Nella causa pendente dinanzi all'*Arbeits- und Sozialgericht* (tribunale del lavoro e della legislazione in materia sociale) di Vienna si controverte su una situazione che, nonostante il suo carattere eccezionale, potrebbe comportare una palese ingiustizia, in quanto le prestazioni a favore degli ex prigionieri di guerra austriaci vengono negate, ai sensi della normativa nazionale, a coloro che nel frattempo abbiano acquisito una nazionalità diversa.

Ambito normativo

2. Per quanto riguarda la normativa nazionale, ai fini della questione pregiudiziale occorre solo rilevare che l'art. 1 della legge austriaca sul risarcimento ai prigionieri di guerra (*Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz*; in prosieguo: la «legge federale»)² dispone quanto segue:

«Il diritto alla prestazione ai sensi delle disposizioni della presente legge spetta ai cittadini austriaci che

Il giudice del rinvio si chiede se tale condizione costituisca una restrizione della libertà di circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Per altro verso, occorre domandarsi se un provvedimento con le caratteristiche sopra indicate sia compatibile con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito all'art. 12 CE.

1) durante la prima o la seconda guerra mondiale sono stati prigionieri di guerra, ovvero

2) durante la seconda guerra mondiale o durante l'occupazione del territorio austriaco da parte delle forze alleate

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — *Bundesgesetzblatt* I, n. 142/2000, nella versione pubblicata nel *Bundesgesetzblatt* I, n. 40/2002.

sono stati fermati e trattenuti da una potenza straniera per motivi politici o militari, ovvero

Fatti della causa principale

- 3) si trovavano al di fuori del territorio della Repubblica d'Austria a causa di persecuzione, anche solo minacciata, per motivi politici ai sensi della legge di assistenza alle vittime BGBl. n. 183/1947, e che sono stati arrestati da potenze straniere e trattenuti dopo l'inizio della seconda guerra mondiale per i motivi riportati sub 2)».

3. Per quanto riguarda le norme comunitarie, occorre prendere in esame, oltre all'art. 39 CE, che sancisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, l'art. 12 CE, il cui n. 1 così recita:

«Nel campo di applicazione del [Trattato CE], e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

4. Dall'ordinanza di rinvio si apprende che il ricorrente nel procedimento principale, il sig. Josef Baldinger, è nato con lo status di cittadino austriaco il 19 aprile 1927. Dal gennaio al maggio 1945 ha partecipato alla seconda guerra mondiale come soldato dell'esercito tedesco. Dall'8 maggio 1945 al 27 dicembre 1947 è stato prigioniero di guerra in territorio russo.

5. Egli ha successivamente lavorato in Austria fino a che nel 1954 è emigrato in Svezia per cercarvi lavoro e vi ha lavorato fino al 1964. In seguito ha nuovamente lavorato nel suo paese d'origine per un anno e nell'aprile 1965 è emigrato in Svezia a tempo indeterminato, vi ha svolto attività lavorativa e ha acquisito, nel 1967, la cittadinanza svedese, con conseguente perdita di quella austriaca.

Dal 1° maggio 1986 il ricorrente percepisce dalla convenuta una pensione di invalidità e di anzianità.

6. Quando la legge federale ha introdotto la prestazione a favore degli ex prigionieri di guerra, nel 2000, il sig. Baldinger ne ha fatto

richiesta, che tuttavia è stata respinta con decisione 1° marzo 2002 del Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, l'organo incaricato di effettuare i pagamenti.

7. Il sig. Baldinger ha impugnato detta decisione dinanzi alla giurisdizione austriaca.

Questione pregiudiziale

8. In tale sede, l'Arbeits- und Sozialgericht di Vienna ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 48, n. 2, [del Trattato] CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 39, n. 2, CE], sulla libera circolazione dei lavoratori, debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che subordina alla sussistenza del requisito della cittadinanza austriaca, al momento della presentazione della domanda, il diritto al risarcimento economico introdotto con legge del 2000 a favore di persone che

2) durante la seconda guerra mondiale o durante l'occupazione del territorio austriaco da parte delle forze alleate sono stati arrestati e detenuti da una potenza straniera per motivi politici o militari, ovvero

3) si trovavano al di fuori del territorio della Repubblica d'Austria a causa di persecuzione, anche solo minacciata, per motivi politici, e che sono stati arrestati da potenze straniere e trattenuti dopo l'inizio della seconda guerra mondiale per motivi politici o militari».

Procedimento dinanzi alla Corte

9. L'ordinanza di rinvio è pervenuta alla cancelleria della Corte il 28 ottobre 2002.

1) durante la prima o la seconda guerra mondiale sono stati prigionieri di guerra, ovvero

10. Hanno presentato osservazioni scritte e orali il governo austriaco e la Commissione. L'udienza si è svolta il 13 novembre 2003.

Analisi della questione pregiudiziale

11. Il giudice del rinvio precisa che la prestazione oggetto della causa principale non è collegata all'esercizio di un'attività remunerata.

12. Inoltre è pacifico che a detta prestazione non è applicabile il regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità³, in quanto, conformemente all'art. 4, n. 4, sono esclusi dal suo ambito di applicazione i regimi di prestazioni a favore delle vittime di guerra o delle sue conseguenze.

Nell'ambito di tali regimi, infatti, l'obbligo dello Stato di erogare la prestazione trae origine da situazioni non connesse all'esercizio del diritto alla libera circolazione e i risarcimenti vengono concessi per compensare la vittima in funzione degli interessi particolari dello Stato in questione.

Lo scopo essenziale del vantaggio attribuito è testimoniare agli ex prigionieri di guerra, la

cui prigionia sia durata a lungo, la riconoscenza della nazione per le prove subite e dare loro una contropartita per i servizi resi allo Stato⁴.

13. Non è applicabile neanche il regolamento n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità⁵, in quanto la Corte, nella sentenza 31 maggio 1979, *Even*⁶, ha dichiarato che dal complesso delle sue disposizioni, nonché dallo scopo perseguito, si desume che i vantaggi sociali e fiscali ivi previsti sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali in ragione del loro status obiettivo di lavoratori o della loro residenza nel territorio nazionale. Per contro, un vantaggio fondato sullo status di benemerito della nazione per le prove subite durante un conflitto, come quello dei prigionieri di guerra, non possiede le caratteristiche sostanziali dei vantaggi sociali di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento 1612/68, citato, e pertanto non rientra nella sua sfera d'applicazione materiale.

14. Per motivi analoghi non è agevole ricondurre la prestazione controversa neanche nell'ambito di uno dei tre aspetti

4 — Sentenza 6 luglio 1978, causa 9/78, *Gillard* (Racc. pag. 1661, punto 13).

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

6 — Causa 207/78, Racc. pag. 2019.

3 — GU L 149, pag. 2.

contemplati dall'art. 39, n. 2, CE, ossia l'impiego, la retribuzione e le condizioni di lavoro. La libera circolazione dei lavoratori non costituisce una tutela contro gli svantaggi determinati da fattori di natura diversa.

15. Pertanto, in base ad una interpretazione letterale, si dovrebbe risolvere la questione sollevata nel senso che l'art. 39 CE non osta ad una normativa nazionale che subordina il diritto ad un risarcimento a favore degli ex prigionieri di guerra alla sussistenza del requisito della cittadinanza dello Stato membro erogante al momento della presentazione della domanda.

16. Tuttavia è difficile rassegnarsi ad un'interpretazione così formalistica, che potrebbe sancire una palese ingiustizia.

All'udienza, il governo austriaco non ha dedotto alcun motivo atto a giustificare la disparità di trattamento. Pur richiamandosi ad un presunto interesse legittimo a riservare questo tipo di vantaggi a coloro che hanno mantenuto i propri legami con l'Austria, in generale ha ammesso che l'anomalia è dovuta probabilmente ad una dimenticanza del legislatore.

17. La discriminazione all'origine della presente controversia potrebbe essere evitata, apparentemente, mediante un'interpretazione teleologica del testo della legge federale. Senza voler invadere la competenza del giudice nazionale ad interpretare il proprio diritto interno, è innegabile che la lettera della disposizione non sembra escludere che tra i possibili beneficiari della prestazione rientrino coloro che erano austriaci nel momento considerato, ossia quando hanno subito la prigionia.

Per contro, la lettura formalistica della norma, per la quale opta il giudice del rinvio, farebbe sì che l'Austria attribuisse il beneficio a tutti i cittadini che sono stati prigionieri di guerra nella prima o nella seconda guerra mondiale, a prescindere dalla nazionalità, all'unica condizione che siano cittadini austriaci al momento della domanda.

18. All'udienza, il rappresentante del governo austriaco ha spiegato che la legge federale era intesa a compensare i prigionieri di guerra per le prove subite durante la prigionia. Per dimostrare che l'interpretazione restrittiva è corretta, ha rilevato che essa s'imponeva in quanto all'epoca, cioè durante l'annessione da parte della Germania, la cittadinanza austriaca in quanto tale non esisteva, così che i testi normativi utilizzano una perifrasi abituale per indicare coloro che in detto periodo erano cittadini

austriaci, formula che non viene impiegata nella legge federale.

19. Pertanto occorre chiedersi se l'ingiustizia sostanziale che deriverebbe dalle suseposte circostanze consenta alla Corte di affrontare la questione in termini diversi da quelli proposti dal giudice a quo. Ci si dovrebbe attenere alla massima formulata dallo scrittore spagnolo del XVII secolo Baltasar Gracián, che recita «buen ánimo contra la incostante fortuna, buena naturaleza contra la rigurosa ley, buen arte contra la imperfección y buen entendimiento para todo»⁷ (buon animo contro la sorte incostante, buona natura contro la legge rigorosa, buona arte contro l'imperfezione e buon senso per tutto).

20. Come rileva giustamente la Commissione, per far fronte a questo tipo di discriminazioni si potrebbe invocare l'art. 12 CE.

Tuttavia, detta disposizione vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità, senza pregiudizio delle disposizioni particolari pertinenti, *purché rientrino nel campo di applicazione del Trattato*.

21. La Commissione si richiama a varie sentenze relative all'incompatibilità con il diritto comunitario della cautio judicatum solvi (obbligo di depositare una somma destinata a garantire il pagamento delle spese processuali)⁸, in cui la Corte avrebbe accolto un'interpretazione ampia dell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato, così da includere tutte le azioni del procedimento principale connesse all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario.

22. Mio malgrado, non posso sottoscrivere pienamente la tesi volontarista della Commissione. Le cause *Data Delecta* e *Hayes* vertevano su richieste di pagamento di merci oggetto di un'operazione transfrontaliera tipica, per cui non risultava problematico ritenere che la controversia sulla natura della norma processuale rientrasse tra gli aspetti giuridici della libera circolazione delle merci.

Nella causa *Saldanha*, i ricorrenti nel procedimento principale chiedevano al giudice nazionale un'ingiunzione per evitare una determinata ristrutturazione del capitale della società convenuta, di cui erano azionisti. Alla Corte è stato sufficiente rammentare che, fra le disposizioni previste al fine di realizzare la libertà di stabilimento, l'art. 54, n. 3, lett. g), del Trattato CE [divenuto

8 — Sentenze 26 settembre 1996, causa C-43/95, *Data Delecta* e *Forsberg* (Racc. pag. I-4661); 20 marzo 1997, causa C-323/95, *Hayes* (Racc. pag. I-1711), e 2 ottobre 1997, causa C-122/96, *Saldanha* e *MTS* (Racc. pag. I-5325) (in prosieguo, rispettivamente: «*Data Delecta*», «*Hayes*» e «*Saldanha*»).

7 — B. Gracián: *El Criticón*, prima parte, capitolo VIII, Ed. Turner, Biblioteca Castro, Madrid, 1993, pag. 106.

art. 44, n. 2, lett. g)] attribuisce al Consiglio e alla Commissione il potere di coordinare le garanzie richieste negli Stati membri alle società per tutelare gli interessi tanto dei soci come dei terzi. Di conseguenza, la norma processuale controversa rientrava in uno degli ambiti di applicazione del Trattato ed era quindi soggetta al divieto di discriminazione a motivo della cittadinanza.

23. Tale giurisprudenza non è applicabile al caso di specie, giacché, come si è già dimostrato, la prestazione a favore degli ex prigionieri di guerra non fa parte dei vantaggi la cui concessione rientra nella definizione tecnica della libertà di circolazione dei lavoratori. Inoltre detta nozione ha un contenuto più limitato rispetto alla libera circolazione delle merci, per cui non si può affermare che essa osti a qualsiasi misura che possa influire negativamente, in atto o in potenza, sui flussi migratori intracomunitari.

24. Occorre quindi verificare se il sig. Baldinger possa dedurre un diritto autonomo dal suo status di cittadino dell'Unione in forza degli artt. 17 CE e 18 CE.

circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

Quando con il Trattato di Maastricht è stata istituita la cittadinanza europea, iniziativa che è stata definita straordinariamente emblematica⁹, si è palesata l'intenzione di dotare la costruzione dell'Europa di una reale ambizione politica, facendo leva sul sentimento di appartenenza ad una comunità che condivide gli stessi valori e gli stessi ideali. Robert Kovar ha ricordato che Jean Monnet, all'alba dell'integrazione del continente, confessava che non si trattava di creare una coalizione tra Stati, bensì di promuovere l'unione tra esseri umani¹⁰.

25. Ho avuto occasione di sottolineare che la creazione di una cittadinanza dell'Unione, con il corollario della libera circolazione dei suoi titolari nel territorio di tutti gli Stati membri, comporta un considerevole progresso qualitativo, in quanto separa tale libertà dai suoi elementi funzionali o strumentali (la relazione con un'attività econo-

9 — R. Kovar e D. Simon: «La citoyenneté européenne», *Cahiers de droit européen*, 1993, pag. 290.

10 — R. Kovar, «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», in *La citoyenneté européenne*, diretta da Ch. Philip e P. Soldatos, ed. Chaire Jean Monnet dell'Università di Montréal, Montréal, 2000, pag. 81.

Quest'ultima disposizione, al n. 1, conferisce ad ogni cittadino dell'Unione il diritto di

mica o con la creazione del mercato interno) e la eleva a categoria di diritto proprio e indipendente, inerente allo status politico di cittadini dell'Unione¹¹. Tale progresso qualitativo trova conferma nel fatto che la libertà di circolazione e di soggiorno, in senso autonomo, è stata sancita all'art. 45, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

26. È ancora scarsa la giurisprudenza in una materia destinata ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri¹².

Tuttavia le sentenze 11 luglio 2002, D'Hoop¹³, e 17 settembre 2002, Baumbast e R¹⁴, confermano che le limitazioni e le condizioni di cui all'art. 18 CE si ispirano all'idea che l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato ai legittimi interessi degli Stati membri, e aggiungono che l'applicazione di tali limitazioni e condizioni dev'essere operata nel rispetto dei limiti imposti a tal riguardo dal diritto comunitario e in conformità dei principi generali del medesimo, in particolare al principio di proporzionalità. Ciò significa che i provvedimenti nazionali adottati a tal fine devono essere appropriati e

necessari per l'attuazione dello scopo perseguito¹⁵.

27. La sentenza D'Hoop verteva sui sussidi di disoccupazione concessi in Belgio ai giovani che abbiano completato gli studi e siano in cerca di prima occupazione. Detto sussidio era stato negato ad una cittadina belga in quanto aveva compiuto gli studi secondari in un altro Stato membro.

Secondo la Corte tale discriminazione, che non riguardava la libera circolazione dei lavoratori quale definita all'art. 39 CE né alcuno degli ambiti di applicazione tradizionali del Trattato, era nondimeno contraria ai principi su cui poggia lo status di cittadino dell'Unione, cioè la garanzia di un medesimo trattamento giuridico nell'esercizio della propria libertà di soggiornare nel territorio degli Stati membri¹⁶.

Nell'analisi concreta della proporzionalità del provvedimento, la Corte ha riconosciuto anzitutto che era legittimo che il legislatore

11 — Conclusioni presentate il 26 novembre 1996 nelle cause riunite C-65/95 e C-111/95, Shingara e Radiom (Racc. pag. I-3343, paragrafo 34).

12 — Sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk (Racc. pag. I-6193, punto 31).

13 — Causa C-224/98 (Racc. pag. I-6191).

14 — Causa C-413/99 (Racc. pag. I-7091).

15 — Sentenza Baumbast e R, punti 90 e 91.

16 — Sentenza D'Hoop, punto 35.

nazionale volesse essere sicuro dell'esistenza di un nesso reale tra il richiedente e il mercato geografico del lavoro interessato, ma ha dichiarato che un'unica condizione relativa al luogo di conseguimento del diploma di maturità presentava un carattere troppo generale ed esclusivo ed eccedeva quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito¹⁷.

28. La sentenza Baumbast e R riguardava il diritto di soggiorno nel Regno Unito di un cittadino tedesco che non poteva più beneficiare delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori.

La Corte ha dichiarato che avrebbe costituito un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto di soggiorno conferito dall'art. 18, n. 1, CE, negare la possibilità di soggiornare nello Stato membro ospitante ad un cittadino comunitario che disponeva di risorse sufficienti, aveva lavorato e risieduto legalmente in detto Stato per vari anni, insieme alla sua famiglia, non era divenuto un onere per le finanze pubbliche e aveva sottoscritto per sé e per i suoi familiari un'assicurazione completa contro le malattie in un altro Stato membro dell'Unione¹⁸.

17 — Ibidem, punti 38 e 39.

18 — Sentenza Baumbast e R, punti 92 e 93.

29. Da tale giurisprudenza si desume che la Corte continua a riconoscere ai cittadini europei un diritto di soggiorno autonomo, esaminando in ciascun caso se la restrizione di tale diritto sia giustificata.

30. Più recentemente, nella sentenza 2 ottobre 2003, García Avello¹⁹, la Corte ha applicato un criterio analogo in relazione ad una normativa civilistica belga che impediva ad un cittadino spagnolo di registrare i figli, titolari di doppia cittadinanza belga e spagnola, secondo l'uso invalso in diritto spagnolo, ossia con il primo cognome del padre seguito da quello della madre.

A mio parere, il criterio adottato dalla Corte in detta sentenza deve servire da guida nella presente causa.

31. È evidente che i sistemi di attribuzione del cognome di una persona non sono disciplinati dal diritto comunitario, ma rientrano nella competenza degli Stati membri. Tuttavia questi ultimi, nell'adottare tali sistemi, devono rispettare le norme dei Trattati, in particolare quelle relative alla libertà di ogni cittadino dell'Unione di

19 — Causa C-148/02 (Racc. pag. I-11613).

soggiornare nel territorio di qualsiasi Stato membro²⁰.

32. Nella causa *García Avello* sussisteva un collegamento tra la controversia principale e il diritto comunitario, dato che i figli del ricorrente erano cittadini di uno Stato membro e soggiornavano legalmente sul territorio di un altro Stato membro. Pertanto essi potevano validamente invocare l'art. 12 CE, che vieta qualsiasi discriminazione in ragione della cittadinanza²¹.

33. La Corte ha quindi fatto riferimento alla definizione tradizionale della nozione di disparità di trattamento, per verificare se nel caso di specie questa fosse giustificata in base a considerazioni oggettive e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito²².

34. Orbene, ritengo che tale giurisprudenza sia applicabile, *mutatis mutandis*, alla presente controversia.

35. Come per il sistema di attribuzione dei cognomi di cui alla causa *García Avello*, la concessione del risarcimento istituito dalla legge federale, sebbene estranea al diritto comunitario, deve comunque rispettarne i principi fondamentali.

36. Il sig. *Baldinger* è cittadino svedese, per cui fruisce indiscutibilmente dello status di cittadino dell'Unione. Tuttavia, tale status non amplia la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario²³.

37. È vero che il ricorrente nel procedimento principale ha esercitato la facoltà di stabilirsi in un paese straniero molto prima dell'adesione dell'Austria o della Svezia alle Comunità. A fortiori, nel momento considerato, ossia il 1° gennaio 1995, il sig. *Baldinger* non poteva più essere considerato, a rigor di termini, un cittadino migrante in quanto aveva acquisito la nazionalità dello Stato ospitante.

38. Tale circostanza, tuttavia, non risulta decisiva nel caso di specie, in cui l'elemento

20 — *Ibidem*, punto 25.

21 — *Ibidem*, punti 27 e 29.

22 — *Ibidem*, punto 31.

23 — Sentenza 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, *Uecker e Jacquet* (Racc. pag. I-3171, punto 23).

transfrontaliero è costituito dal fatto che un cittadino un tempo in possesso della nazionalità di uno Stato membro risiede ora in uno Stato membro diverso. La sua situazione non è pertanto equiparabile a quella dei cittadini del paese ospitante che hanno sempre mantenuto la stessa nazionalità. Infatti, come dimostra la presente controversia, il suo vecchio legame di cittadinanza verrebbe a costituire, nel tempo, una condizione per l'esercizio di determinati diritti. Non si tratta, quindi, di una situazione meramente interna.

39. La rivendicazione del sig. Baldinger merita adeguata tutela. Il diritto comunitario, quale strumento di un progetto d'integrazione, non può riservargli un trattamento meno favorevole per il semplice fatto che egli ha scelto di acquisire la cittadinanza del paese in cui aveva deciso di soggiornare stabilmente. Il carattere limitato e condizionato dell'assimilazione tra cittadino di uno Stato membro e migrante comunitario offerta dal Trattato²⁴ concede la facoltà di acquisire la nazionalità dello Stato ospitante in caso di soggiorno prolungato.

Poiché la situazione giuridica del ricorrente non è del tutto equivalente a quella dei cittadini dello Stato ospitante, egli si trova sostanzialmente in una posizione analoga a

quella di qualsiasi cittadino che eserciti il diritto alla libera circolazione, meritoria, in quanto tale, di tutela giuridica.

40. Pertanto ritengo che una situazione come quella del ricorrente nel procedimento principale rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

Di conseguenza, in forza del combinato disposto degli artt. 18 CE e 12 CE, il sig. Baldinger ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente negli Stati membri senza dover temere di subire un'ingiustificata discriminazione in ragione della propria cittadinanza.

41. Il divieto di discriminazione impone di non trattare in maniera differente situazioni analoghe e situazioni diverse in maniera uguale. Tale disparità di trattamento potrebbe essere giustificata solo se basata su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito²⁵.

24 — V., a titolo d'esempio, i termini e il contenuto dell'art. 39, n. 3, CE, o l'art. 55 CE.

25 — Sentenza D'Hoop, cit. alla nota 13, punto 36.

42. Il sig. Baldinger, stando all'ordinanza di rinvio, soddisfa tutti i requisiti sostanziali per la concessione della prestazione controversa, *ad eccezione della cittadinanza austriaca al momento della presentazione della domanda*. Le situazioni da prendere in considerazione per valutare l'eventuale disparità di trattamento sono quelle di due persone, entrambe rispondenti ai predetti requisiti, di cui una possiede la nazionalità austriaca e l'altra no, avendola persa in seguito all'acquisizione di una nuova cittadinanza. Alla prima viene concessa la prestazione, mentre alla seconda viene negata.

43. L'ordinanza di rinvio non contiene alcun cenno alla giustificazione di tale disparità di trattamento, né all'obiettivo perseguito con la concessione del beneficio.

44. All'udienza, come si è già detto, il rappresentante del governo austriaco ha fatto valere che è legittimo riservare la prestazione a coloro che hanno mantenuto il legame con il paese d'origine, benché abbia ammesso che la disparità di trattamento era probabilmente dovuta ad una dimenticanza del legislatore.

45. Si può presumere che la concessione di un risarcimento economico alle vittime della prigionia di guerra sia intesa a testimoniare riconoscimento per le prove subite. Così dev'essere, in ogni caso, affinché, conformemente alla giurisprudenza della Corte²⁶, tale categoria di benefici possa essere sottratta all'applicazione dei principi che disciplinano la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

Data questa finalità concreta, occorre valutarne l'adeguatezza e la proporzionalità. Orbene, non vi è dubbio che limitare ai soli ex prigionieri di guerra che abbiano mantenuto la cittadinanza austriaca la concessione di un risarcimento con cui si intende esprimere la riconoscenza della nazione non costituisce una considerazione obiettiva *distinta dal criterio della nazionalità*, come invece richiederebbe l'art. 12 CE. La norma restrittiva della legge federale produce proprio il risultato che il divieto di discriminazione in base alla nazionalità mira ad evitare.

Ai fini della riconoscenza che meritano, non vi è alcuna differenza tra coloro che hanno subito la prigionia di guerra per il solo fatto che alcuni hanno mantenuto la loro nazionalità e altri, come il ricorrente nel procedimento principale, hanno stabilito la propria residenza in un altro paese, scegliendo di acquisire una nuova nazionalità. Al contra-

26 — V. supra paragrafi 12 e 13.

rio, l'esclusione di coloro che non sono più austriaci, in mancanza di altra ragionevole giustificazione, può essere vista come una lesione della dignità delle persone che si trovano in una situazione analoga a quella del sig. Baldinger.

46. Tenuto conto dell'inadeguatezza della possibile spiegazione della disparità di trat-

tamento, non occorre valutarne la proporzionalità.

47. La cittadinanza europea, sebbene idonea di per sé a conferire tutti i diritti tradizionalmente connessi all'appartenenza ad una comunità politica, deve quanto meno garantire la possibilità di cambiare nazionalità nell'ambito dell'Unione senza subire alcuna lesione giuridica.

Conclusioni

48. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo di risolvere la questione deferita dall'Arbeits- und Sozialgericht di Vienna nel senso che gli artt. 12 CE e 17 CE ostano a una normativa di uno Stato membro che subordini la concessione di una prestazione a favore degli ex prigionieri di guerra in segno di riconoscenza per le prove subite alla sussistenza del requisito della cittadinanza di detto Stato al momento della presentazione della domanda.