



Ancora sull'esclusione dei cittadini dell'Unione europea economicamente inattivi dalla concessione di prestazioni di assistenza sociale: la legittimità delle restrizioni al principio di parità di trattamento sulla scia delle pronunce *Dano e Alimanovic* – Nota a commento, Corte di Giustizia dell'Unione europea (prima sezione). Sentenza del 25 febbraio 2016, causa C-299/14. *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen c. Jovanna García-Nieto e altri*.

di Gracy Pelacani

1. – In data 25 febbraio 2016 la Corte di Giustizia dell'Unione europea (prima sezione) è tornata a pronunciarsi sulla controversa questione riguardante la legittimità delle restrizioni poste dagli Stati membri al principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale da parte di cittadini dell'Unione non economicamente attivi che esercitano il loro diritto alla libera circolazione e soggiorno.

La sentenza qui in esame si colloca sulla scia di precedenti pronunce della medesima Corte aventi sempre a oggetto questioni pregiudiziali poste da giudici tedeschi nell'ambito di controversie che vedevano i centri per l'impiego rifiutare o annullare la concessione di prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell'Unione europea non economicamente attivi risiedenti in territorio tedesco. Questa più recente decisione viene quindi a confermare quanto già stabilito dalla Corte nella

causa *Dano* (Corte giust., sent. 11-11-2014, causa C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358) e successivamente confermato nella decisione del caso *Alimanovic* (Corte giust., sent. 15-09-2015, causa C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597), e si differenzia parzialmente con quanto previamente statuito nella sentenza *Brey* (Corte giust., sent. 19-09-2013, causa C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565). Tuttavia, è opportuno precisare che ognuna di queste pronunce ha riguardato diverse tipologie di cittadini dell'Unione non economicamente attivi. Nello specifico, il caso qui in esame riguarda coloro che risiedono nello Stato membro da un lasso di tempo inferiore a tre mesi.

Questa linea di casi si inserisce all'interno del più ampio dibattito che ha visto la Corte di giustizia impegnata nella ricerca di un bilanciamento tra il diritto alla libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione non economicamente attivi, e la volontà degli Stati membri di evitare che costoro diventino un onere eccessivo per i sistemi nazionali di assistenza sociale, e di prevenire abusi degli stessi. Trattasi, in breve, della dibattuta questione del c.d. turismo sociale.

2. – La domanda di pronuncia pregiudiziale sorge nell'ambito di una controversia tra il *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen* e la famiglia *Peña-García* avverso il rifiuto del centro per l'impiego di concedere al solo signor *Peña* e a suo figlio minore una prestazione di sussistenza. Il diniego si giustificava sulla base di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia, la quale esclude da tale beneficio per i primi tre mesi di soggiorno i cittadini dell'Unione che risiedano in Germania che non hanno o non hanno conservato lo status di lavoratore.

Il signor *Peña* e suo figlio avevano fatto ingresso in territorio tedesco il 23 giugno del 2012 al fine di raggiungere la signora *García* e la figlia in comune della coppia, le quali si erano recate in Germania già nel mese di aprile 2012. I ricorrenti sono tutti cittadini spagnoli, non sono sposati né hanno contratto un'unione registrata pur vivendo da vari anni in coppia in Spagna. La signora *García* svolge un'attività lavorativa in Germania a partire dal giugno 2012, e la coppia riceve assegni familiari per i relativi figli a partire dal luglio 2012. Inoltre, il signor *Peña*, a partire dal mese di novembre 2012, alterna periodi di occupazione temporanea ad altri in cui riceve un'indennità di disoccupazione.

Risulta dai fatti di causa che la domanda posta il 30 luglio 2012 dalla famiglia *Peña-García* richiedente la concessione di prestazioni di sussistenza venisse rifiutata solo in relazione al signor *Peña* e a suo figlio per i mesi di agosto e settembre 2012. Il beneficio in oggetto veniva poi concesso a partire dal mese di ottobre dello stesso anno. Avverso il diniego i ricorrenti proponevano ricorso, ricevendo una pronuncia a loro favore da parte del tribunale per il contenzioso in materia sociale di Gelsenkirchen. Tale decisione veniva successivamente impugnata dal centro per l'impiego dinnanzi al tribunale per il contenzioso in materia sociale del Land Renania settentrionale-Vestfalia. Sarà quest'ultima autorità giurisdizionale a nutrire dubbi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione dell'esclusione dei ricorrenti dal beneficio in questione così come stabilito dalla normativa nazionale. Sospenderà quindi il procedimento per sottoporre alla Corte tre questioni pregiudiziali.

In primo luogo, il giudice del rinvio chiede se sia da applicarsi il principio di parità di trattamento stabilito all'art. 4 del regolamento (CE) n. 883/2004 (regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in G.U.U.E. L 166, 30-4-2004, 1) anche a quelle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo disciplinate all'art. 70 c. 1 e 2 dello stesso regolamento. In caso di risposta affermativa, se osta al diritto dell'Unione la normativa nazionale che attua l'art. 24 c. 2 della direttiva 2004/38/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in G.U.U.E. L 299, 29-6-2004, 1) nel prevedere che la parità di trattamento sia limitata, nel senso di non garantire l'accesso alle suddette prestazioni per i primi tre mesi di soggiorno a coloro che non siano lavoratori in Germania né conservino tale status.

Avendo la Corte risposto in modo affermativo alla prima domanda nella sentenza *Dano* (Corte giust., sent. 11-11-2014, causa C-333/13, cit., punto 55), nell'ambito di questa causa si occuperà solo della seconda questione, dal momento che il terzo quesito presupponeva una risposta negativa alla prima domanda posta.

3. – La Corte dichiarerà che né l'art. 24 c. 2 della dir. 04/38 (deroga, in particolari circostanze, alla parità di trattamento nell'accesso a determinate prestazioni) né l'art. 4 del reg. 883/04 (principio di parità di trattamento) ostano a

una normativa nazionale che escluda dal beneficio delle prestazioni in oggetto durante i primi tre mesi di soggiorno coloro che non abbiano o non mantengano lo status di lavoratore (cfr. punti 51-53 della sentenza in commento).

L'argomentazione della Corte si costruisce in controcanto rispetto alla sua precedente giurisprudenza su simili questioni, attraverso il progressivo riferimento alle precedenti sentenze nominate qui in apertura o, al contrario, escludendo che quanto stabilito in esse si applichi al caso considerato.

In primo luogo, la Corte precisa che le prestazioni qui in esame non possono classificarsi come aventi ad oggetto il facilitare l'accesso al mercato del lavoro dello Stato di residenza. Al contrario, queste vanno considerate come «prestazioni d'assistenza sociale» ex art. 24 c. 2 dir. 04/38, così come già stabilito nella sentenza *Alimanovic* (Corte giust., sent. 15-09-2015, causa C-67/14, cit., punti 44 a 46). Rileva che nella sentenza *Dano* (Corte giust., sent. 11-11-2014, causa C-333/13, cit., punto 63), si connette il ricorrere a queste stesse prestazioni - il cui scopo è «garantire i mezzi minimi di sussistenza necessari a condurre un'esistenza conforme alla dignità umana» - alla circostanza che il soggetto, non disponendo delle risorse economiche sufficienti per far fronte alle proprie esigenze e a quelle della sua famiglia, rischia per ciò stesso di divenire un onere per le finanze pubbliche dello Stato di residenza. Si ricorda che, ai sensi della dir. 04/38, divenire un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro di residenza è motivo di l'allontanamento dal territorio dello stesso, sebbene questo non possa derivare dal solo ricorso al sistema stesso, rendendo necessario un esame delle circostanze individuali (*cons.* 16). Ciò nondimeno il ricorrervi è indice di rischio (cfr. D. Thym, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2015, 42).

È di rilievo poi notare che una tale classificazione del beneficio permette alla Corte di escludere a priori l'applicazione di quella sua giurisprudenza, previa all'entrata in vigore della dir. 04/38, che ex art. 18 TFUE, aveva di volta in volta richiesto che il ricorrente dimostrasse un «nesso reale con il mercato del lavoro dello Stato interessato» (Corte giust., sent. 23-04-2004, causa C-38/02, *Collins*, in *Racc. I-02703 ss.*, in particolare punti da 67 a 69) o «un certo grado di integrazione nello Stato di residenza» (Corte giust., sent. 15-03-2005, causa C-209/03, *Bidar*, in *Racc. I-*

02119 ss., punto 57) perché potesse reclamare l'accesso a determinate prestazioni in condizioni di parità. Come si confermerà in seguito, la Corte ritiene che nel caso in esame non sia necessario procedere a un esame delle circostanze individuali del ricorrente, essendo l'unico elemento rilevante la durata del suo soggiorno.

Così definita la prestazione in oggetto, la Corte applica a questo caso quanto già stabilito nella sentenza *Dano* (sent. 11-11-2014, causa C-333/13), e poi confermato nel caso *Alimanovic* (sent. 15-09-2015, causa C-67/14). Si ricorda che le sentenze *Dano*, *Alimanovic* e *García-Nieto* riguardano tutte il rifiuto o l'annullamento da parte di centri per l'impiego tedeschi della concessione di prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell'Unione europea non economicamente attivi ivi risiedenti. Questi, però, si trovano in posizioni differenti in relazione a quanto stabilito dalla direttiva 04/38 in merito al diritto di soggiorno.

Nella sentenza *Dano*, la ricorrente risiede in territorio tedesco da più di tre mesi ma da meno di cinque anni, non adempie al requisito di avere risorse proprie sufficienti e risulta aver fatto ingresso nel territorio dello Stato di residenza al solo scopo di poter beneficiare della prestazione richiesta. Non potendo la stessa vantare in primo luogo un diritto di soggiorno legittimo ai sensi dell'art. 7 c. 1 lett. b) della dir. 04/38, non può di conseguenza beneficiare dell'applicazione del principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni d'assistenza sociale richieste (sent. 11-11-2014, causa C-333/13, cit., punto 84; per un esteso commento v., H. Vershueren, *Preventing «Benefit Tourism» in the EU: A Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano?*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2015, 363-390).

Nel decidere il caso *Alimanovic*, la Corte statuisce che avendo i ricorrenti perso lo status di lavoratori, ed essendo risiedenti nello Stato membro come persone in cerca di lavoro, la deroga al principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni d'assistenza sociale stabilita dalla normativa nazionale non osta al diritto dell'Unione in quanto espressamente prevista all'art. 24 c. 2, dir. 04/38 per coloro che vantino un diritto di soggiorno *ex art.* 14, c. 4, lett. b), della dir. 04/38 (sent. 15-09-2015, causa C-67/14, cit., punti 57 e 63).

Riprendendo tali argomentazioni, la Corte afferma nella sentenza in commento che possono richiedere l'applicazione del principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale solo coloro il cui soggiorno nello

Stato membro sia legittimo (da leggersi: conforme ai requisiti stabiliti dalla dir. 04/38). Se, al contrario, si applicasse la parità nell'accesso alle prestazioni sociali a quei cittadini che non godono di suddetto diritto, ci si porrebbe in contrasto con uno degli obiettivi della dir. 04/38: evitare che i medesimi «diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante» (*cons.* 10). Pertanto, la legittimità del soggiorno diviene condizione propedeutica alla richiesta di poter beneficiare delle prestazioni qui considerate in condizione di parità.

Risulta che, per il periodo in cui il beneficio viene rifiutato il ricorrente godeva di un diritto di soggiorno *ex art.* 6 c. 1 dir. 04/38 in quanto risiedeva in Germania da un lasso di tempo inferiore a tre mesi. Diritto questo che la direttiva non sottopone a nessuna condizione se non quella di essere in possesso di un valido documento di identità o passaporto, e che si conserva fino a quando il cittadino non diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro di residenza *ex art.* 14 c. 1, dir. 04/38.

Come estensivamente argomenta l'avvocato generale nelle sue conclusioni (cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, 4-06-2015, causa C-299/14, *García-Nieto e al.*, punti 54 e 57) la direttiva 04/38 prevede all'art. 24 c. 2 una deroga espressa al principio di non discriminazione *ex art.* 18 TFUE. Nello specifico, in relazione a coloro che godono di un diritto al soggiorno per un tempo inferiore a tre mesi, si ammette espressamente che lo Stato membro possa derogare al principio di parità di trattamento nell'accesso a prestazioni di assistenza sociale.

La disparità di trattamento che ne deriva, dirà lo stesso avvocato generale nelle conclusioni della causa *Dano*, è «conseguenza inevitabile della direttiva 2004/38», e risponde alla logica del *do ut des*: dal momento che il diritto al soggiorno concesso per il periodo in questione è incondizionato, è parimenti legittimo che gli Stati membri di residenza decidano di non farsi carico dei cittadini dell'Unione economicamente inattivi durante il medesimo (cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, 20-05-2014, causa C-333/13, *Dano*, punto 77). L'obiettivo della deroga e la sua legittimità, infatti, risiedono nella volontà di preservare l'equilibrio finanziario del sistema d'assistenza nazionale *ex cons.* 10, dir. 04/38. Il rischio che si prospetta altrimenti è il prodursi di un carico irragionevole sugli stessi sistemi d'assistenza provocato da «spostamenti di massa» (cfr.

Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, 4-06-2015, causa C-299/14, cit., punto 71).

Tanto stabilito, la Corte torna a considerare la circostanza per la quale un cittadino economicamente inattivo conserva il suo diritto al soggiorno fino al momento in cui non diviene un onere eccessivo per il sistema d'assistenza nazionale dello Stato membro di residenza *ex art. 14 c. 1, dir. 04/38*.

A questo riguardo, la Corte si distanzia da quanto precedentemente affermato nella sentenza *Brey*, ossia che le condizioni di esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno debbano essere interpretate estensivamente *ex art. 21 TFUE*, e al fine di preservare l'effetto utile della *dir. 04/38*: facilitare la libera circolazione e soggiorno. Si era inoltre affermato che il ricorso al sistema d'assistenza nazionale non potesse automaticamente privare il cittadino dell'Unione economicamente inattivo del suo diritto di soggiorno, dovendosi, al contrario, applicare un test di proporzionalità. In dettaglio, andavano considerate le circostanze individuali dei ricorrenti e l'impatto globale sul sistema d'assistenza nazionale del beneficio richiesto allo scopo di determinare se la richiesta individuale costituiva un onere eccessivo per lo stesso (sent. 19-09-2013, causa C-140/12, cit., punti 70-72).

Al contrario, la Corte qui decide per analogia con quanto già statuito nella sentenza *Alimanovic* (sent. 15-09-2015, causa C-67/14, cit.). Non occorrerà considerare le caratteristiche individuali del richiedente al fine di determinare la condizione di onere eccessivo, in quanto la tutela graduale del diritto di soggiorno e accesso alle prestazioni sociali stabilito dalla *dir. 04/38* già consente una valutazione della situazione individuale del ricorrente. Ragiona la Corte che se l'esame delle circostanze personali non è stato necessario nella causa *Alimanovic* - ossia riguardo a cittadini dell'Unione in cerca di impiego e che avevano perduto lo status di lavoratore - tanto meno suddetto esame è necessario in questo caso (cfr. punti 47 e 48 della sentenza in commento).

A chiusura, la Corte torna a rimarcare due tra i punti fondamentali del filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza *Dano*, riprendendo letteralmente quanto affermato in chiusura della sentenza *Alimanovic* (cfr. punti 61 e 62), a rimarcare la stretta connessione esistente tra queste pronunce. In primo luogo, la disposizione nazionale che prevede la deroga al principio di parità di trattamento per

i primi tre mesi nell'accesso alle prestazioni sociali, così come l'art. 24 c. 2 della dir. 04/38, permettono «agli interessati di conoscere senza ambiguità i loro diritti e doveri» garantendo così un «livello elevato di certezza del diritto e di trasparenza» e rispettando il principio di proporzionalità. In secondo luogo, nel giudicare l'eccessività dell'onere per il sistema nazionale di assistenza sociale, non è la singola domanda che si deve considerare, bensì l'onere che deriverebbe dalla loro somma (punti 49 e 50).

4. – È di rilievo notare l'importante cambio di tono e di linguaggio da parte della Corte avutosi in questa linea di sentenze. L'enfasi a lungo posta sulla cittadinanza dell'Unione come status fondamentale (cfr., tra altri, Corte giust., sent. 20-09-2001, causa C-184/99, *Grzeleczyk*, in *Racc.* I-06193, 31) e sui principi corollari della parità di trattamento e non discriminazione in base alla nazionalità come affermati dai trattati, si è ora spostata su quelle legittime restrizioni e limiti che gli Stati membri possono apporre al diritto alla libera circolazione e soggiorno così come al principio di parità di trattamento al fine di tutelare l'equilibrio finanziario dei propri sistemi di assistenza nazionale (S. Peers, *Benefits for EU Citizens: a U-Turn by the Court of Justice?*, in *Cambridge Law Review*, 2015, 196). Pertanto, se prima la Corte aveva ampliato la tutela dei cittadini economicamente inattivi facendo perno sui diritti conferiti ai cittadini dell'Unione dagli art. 18, 20 e 21 del TFUE, ora si serve «dell'elevato grado di chiarezza e di trasparenza nell'ambito della concessione delle prestazioni di assistenza sociale» del diritto secondario, e in particolare dell' art. 24 c. 2 della direttiva 04/38 e della normativa nazionale tedesca, per affermare la legittimità delle restrizioni alla parità di trattamento.

In questi ultimi anni si è fatta sempre più pressante la richiesta da parte degli Stati membri affinché la Corte stabilisse criteri che permettessero di ovviare all'ambiguità di termini come «risorse sufficienti» e «onere eccessivo». Criteri tali da fornire un orientamento chiaro a fronte di una giurisprudenza che negli anni aveva, invece, favorito la tutela del diritto alla libera circolazione e soggiorno, e la presa in considerazione delle circostanze individuali del cittadino dell'Unione. Questo era andato a discapito della chiarezza e della prevedibilità delle decisioni della Corte in



materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale, sicurezza sociale o destinate a facilitare l'accesso al mercato del lavoro (D. Thym, *op. cit.*, 25).

È peraltro evidente come queste pronunce rispondano alla crescente preoccupazione degli Stati in merito all'abuso dei loro sistemi di assistenza nazionale (T. Boeri, *Immigration to the Land of Redistribution*, in *Economica*, 2010, 652), e a una logica preventiva del c.d. turismo sociale, pur a fronte di dati che dimostrano la sostanziale irrilevanza per l'esercizio del diritto alla libera circolazione e soggiorno dei motivi legati all'accesso al sistema d'assistenza sociale rispetto a ragioni di lavoro o familiari (cfr. K. Zimmermann, A. Barrett, M. Kahanec, K. Guilietti, M. Guzi, B. Maitre, *Study on Active Inclusion of Migrants: Final Report IZA/ESRI*, 2001, 64).

In conclusione, il supposto percorso di emancipazione della cittadinanza dell'Unione dal paradigma del cittadino di mercato pare, se non essersi arrestato, aver subito un importante rallentamento.