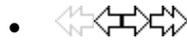




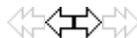
Navigazione



Documenti

- [C-299/14 - Conclusioni](#)
- [C-299/14 - Domanda \(GU\)](#)

•



1 / 1

[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > [Documenti](#)



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MELCHIOR WATHELET

presentate il 4 giugno 2015 (1)

Causa C-299/14

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

contro

Jovanna García-Nieto,

Joel Peña Cuevas,

Jovanlis Peña García,

Joel Luis Peña Cruz

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landessozialgericht
Nordrhein-Westfalen (Germania)]

«Regolamento (CE) n. 883/2004 – Direttiva 2004/38/CE – Cittadinanza dell’Unione – Parità di trattamento – Cittadini dell’Unione in cerca di occupazione che soggiornano nel territorio di un altro Stato membro – Normativa di uno Stato membro che preveda l’esclusione di tali persone dalle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo – Esistenza di un legame reale tra detto cittadino e il mercato del lavoro dello Stato membro di soggiorno»

I – Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale pone, in sostanza, la questione se uno Stato membro possa escludere dal beneficio di prestazioni non contributive volte a garantire la sussistenza, ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (2), come modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010 (3) (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), cittadini di altri Stati membri durante i primi tre mesi del loro soggiorno mentre non sono ancora economicamente attivi e versano in una condizione di indigenza.

2. La presente causa si inserisce in una serie di procedimenti promossi da autorità giurisdizionali tedesche in cui i giudici del rinvio si interrogano sulla compatibilità con il diritto dell’Unione, più specificamente con il principio della parità di trattamento sancito da varie disposizioni di diritto primario e di diritto derivato, dell’esclusione di taluni cittadini dell’Unione europea dal beneficio di prestazioni sociali previste dalla normativa nazionale.

3. La prima di tali cause, che ha dato luogo alla sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), riguardava l’ipotesi di un cittadino dell’Unione che giunga nel territorio di uno Stato membro senza avere intenzione di trovarvi un lavoro e senza essere in grado di provvedere alla propria sussistenza con mezzi personali. La seconda causa, nell’ambito della quale ho presentato le mie conclusioni in data 26 marzo 2015 (causa Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210), pendente dinanzi alla Corte, riguarda un cittadino dell’Unione che, dopo aver lavorato per meno di un anno nel territorio di uno Stato membro di cui non aveva la cittadinanza, chiedeva di poter beneficiare delle prestazioni volte a garantire la sussistenza fornite dallo Stato membro ospitante.

4. La presente causa consente di prendere in considerazione una terza situazione: quella del cittadino dell’Unione che, durante i primi tre mesi di soggiorno nel territorio dello Stato ospitante, non sia un lavoratore subordinato o autonomo e non possa neppure essere considerato come un soggetto che ha conservato tale qualità ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2004/38/CE 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, che modifica il regolamento

(CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (4).

II – Contesto normativo

A – *Il diritto dell'Unione*

1. Il Trattato FUE

5. Ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE, «[n]el campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

6. L'articolo 45 TFUE garantisce più specificamente la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. Secondo il paragrafo 2 di tale articolo, detta libertà di circolazione «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».

2. Il regolamento n. 883/2004

7. L'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 883/2004 è descritto all'articolo 3 dello stesso regolamento nel modo seguente:

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

(...)

h) le prestazioni di disoccupazione;

(...)

2. Fatte salve le disposizioni dell'allegato XI, il presente regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi o non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore.

3. Il presente regolamento si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70.

(...)

5. Il presente regolamento non si applica:

a) all'assistenza sociale e medica;

(...)».

8. L'articolo 4 del regolamento in parola, rubricato «Parità di trattamento», così recita:

«Salvo quanto diversamente previsto dal presente regolamento, le persone alle quali si applica il presente regolamento godono delle stesse prestazioni e sono soggette agli stessi obblighi di cui alla legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato».

9. Il capitolo 9 del titolo III del regolamento n. 883/2004 è dedicato alle «[p]restazioni speciali in denaro di carattere non contributivo». Esso è costituito unicamente dall'articolo 70, il quale è rubricato «Disposizione generale» e prevede quanto segue:

«1. Il presente articolo si applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale.

2. Ai fini del presente capitolo, le “prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo” sono quelle:

a) intese a fornire:

i) copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato; oppure

ii) unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato;

e

b) relativamente alle quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione, non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario. Tuttavia, le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributiva non sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo;

e

c) sono elencate nell'allegato X.

3. L'articolo 7 e gli altri capitoli del presente titolo non si applicano alle prestazioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

4. Le prestazioni di cui al paragrafo 2 sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione. Tali prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico».

10. L'allegato X del regolamento n. 883/2004, che disciplina le «[p]restazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», alla rubrica «Germania» contiene la seguente precisazione:

«(...)

b) prestazioni assicurative di base per persone in cerca di lavoro, destinate a garantire il loro sostentamento, a meno che, in riferimento a tali prestazioni, non siano soddisfatte le condizioni di ammissibilità ad un supplemento temporaneo susseguente alla ricezione delle prestazioni di disoccupazione (articolo 24, paragrafo 1 del libro II del codice sociale)».

3. La direttiva 2004/38

11. I considerando 10, 16 e 21 della direttiva 2004/38 sono così formulati:

«(10) Occorre tuttavia evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo iniziale di soggiorno. Pertanto il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi dovrebbe essere subordinato a condizioni.

(...)

(16) I beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Pertanto una misura di allontanamento non dovrebbe essere la conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale. Lo Stato membro ospitante dovrebbe esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso prima di considerare il beneficiario un onere eccessivo per il proprio sistema di assistenza sociale e procedere all'allontanamento. In nessun caso una misura di allontanamento dovrebbe essere presa nei confronti di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o richiedenti lavoro, quali definiti dalla Corte di giustizia, eccetto che per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

(...)

(21) Dovrebbe spettare tuttavia allo Stato membro ospitante decidere se intende concedere a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari prestazioni di assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o per un periodo più lungo in caso di richiedenti lavoro, o sussidi per il mantenimento agli studi, inclusa la formazione professionale, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente».

12. L'articolo 6 della direttiva 2004/38, rubricato «Diritto di soggiorno sino a tre mesi», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«I cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità».

13. L'articolo 7 della direttiva 2004/38, rubricato «Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi», così recita:

«1. Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

- a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o
- b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; (...)

(...)

3. Ai sensi del paragrafo 1, lettera a), il cittadino dell'Unione che abbia cessato di essere un lavoratore subordinato o autonomo conserva la qualità di lavoratore subordinato o autonomo nei seguenti casi:

(...)

- b) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività per oltre un anno, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro;
- c) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o venutosi a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro. In tal caso, l'interessato conserva la qualità di lavoratore subordinato per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi;

(...)».

14. L'articolo 14 della direttiva 2004/38 è dedicato al «[m]antenimento del diritto di soggiorno». Tale disposizione stabilisce quanto segue:

«1. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui all'articolo 6 finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

(...)

3. Il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dà luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento.

4. In deroga ai paragrafi 1 e 2 e senza pregiudizio delle disposizioni del capitolo VI, un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari qualora:

a) i cittadini dell'Unione siano lavoratori subordinati o autonomi; oppure

b) i cittadini dell'Unione siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro. In tal caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo».

15. Infine, l'articolo 24 della direttiva in parola, rubricato «Parità di trattamento», così dispone:

«1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

B – *Il diritto tedesco*

1. Il codice della previdenza sociale

16. L'articolo 19a, paragrafo 1, del libro I del codice della previdenza sociale (Sozialgesetzbuch Erstes Buch; in prosieguo: il «SGB I») descrive i due tipi di prestazioni assicurative di base per i richiedenti lavoro nel modo seguente:

«(1) Possono essere rivendicate a titolo di diritto all'assicurazione di base per i richiedenti lavoro:

1. prestazioni volte all'inserimento nel mercato del lavoro,
2. prestazioni volte a garantire la sussistenza.

(...)».

17. L'articolo 1, paragrafi 1 e 3, del libro II del codice della previdenza sociale (Sozialgesetzbuch Zweites Buch; in prosieguo: il «SGB II»), rubricato «Funzione e obiettivo dell'assicurazione di base per i richiedenti lavoro», dispone quanto segue:

«(1) L'assicurazione di base [(«Grundsicherung»)] per i richiedenti lavoro mira a consentire ai suoi beneficiari di condurre una vita conforme alla dignità umana.

(...)

(3) L'assicurazione di base per i richiedenti lavoro comprende prestazioni

1. volte a porre fine o a ridurre lo stato di bisogno, in particolare tramite l'inserimento nel mercato del lavoro, e
2. volte a garantire la sussistenza».

18. L'articolo 7 del SGB II, rubricato «Beneficiari», così recita:

«(1) Le prestazioni previste dal presente libro vengono erogate a coloro che:

1. siano di età superiore ai 15 anni, ma non abbiano ancora raggiunto il limite di età previsto dall'articolo 7a,
2. siano abili al lavoro,
3. siano indigenti e
4. abbiano la propria residenza abituale in Germania (beneficiari abili al lavoro). Sono esclusi:

1. le straniere e gli stranieri che non sono lavoratori subordinati o autonomi in Germania e che non godono del diritto alla libera circolazione in forza dell'articolo 2, paragrafo 3, della legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione [Freizügigkeitsgesetz/EU; in prosieguo: il "FreizügG/EU"], e i loro familiari, durante i primi tre mesi del loro soggiorno,
2. le straniere e gli stranieri il cui diritto di soggiorno sia giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro e i loro familiari,

(...)

La seconda frase, punto 1, non si applica alle straniere e agli stranieri che soggiornano nella Repubblica federale di Germania conformemente a un titolo di soggiorno rilasciato in virtù del capo 2, sezione 5, della legge sul diritto di soggiorno. Le disposizioni in materia di diritto di soggiorno restano invariate.

(...)».

19. L'articolo 8 del SGB II, dedicato alla nozione di «abilità al lavoro», prevede quanto segue:

«(1) È abile al lavoro chiunque non sia incapace in un futuro prevedibile, in ragione di una malattia o di un handicap, di esercitare un'attività lavorativa per almeno tre ore al giorno nelle condizioni abituali del mercato del lavoro.

(...)».

20. L'articolo 9 del SGB II così recita:

«(1) È indigente chiunque non possa garantire la propria sussistenza o non possa garantirla in maniera sufficiente, sulla base del reddito o del patrimonio da prendere in considerazione e non riceva l'assistenza necessaria da parte di altre persone, in particolare da parte dei suoi familiari o di altri enti di prestazioni sociali. (...)

(...)».

21. Gli articoli da 14 a 18e del SGB II, che costituiscono la prima sezione del capo III, disciplinano le prestazioni relative all'inserimento nel mercato del lavoro.

22. L'articolo 20 del SGB II contiene disposizioni complementari sui bisogni di sussistenza di base; l'articolo 21 del SGB II contiene disposizioni sui bisogni supplementari e l'articolo 22 del SGB II disposizioni sui bisogni relativi all'alloggio e al riscaldamento. Infine, gli articoli da 28 a 30 del SGB II sono dedicati alle prestazioni di formazione e di partecipazione.

23. Nel libro XII del codice della previdenza sociale (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch; in prosieguo: il «SGB XII»), l'articolo 1, relativo all'aiuto sociale, così recita:

«La funzione dell'aiuto sociale è di consentire ai suoi beneficiari di condurre una vita conforme alla dignità umana. (...)».

24. L'articolo 21 del SGB XII prevede quanto segue:

«Non vengono versate prestazioni di sussistenza alle persone che sono beneficiarie delle prestazioni in forza del libro II nella misura in cui esse sono abili al lavoro oppure in ragione del loro legame familiare. (...)».

2. Il FreizügG/EU

25. L'ambito di applicazione del FreizügG/EU è disciplinato all'articolo 1 di tale legge:

«La presente legge disciplina l'ingresso e il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea (cittadini dell'Unione) e dei loro familiari».

26. L'articolo 2 del FreizügG/EU, riguardo al diritto di ingresso e di soggiorno, prevede quanto segue:

«(1) I cittadini dell'Unione che beneficiano della libertà di circolazione nonché i loro familiari hanno il diritto di entrare e di soggiornare nel territorio federale conformemente alle disposizioni della presente legge.

(2) Fruiscono della libertà di circolazione in forza del diritto comunitario:

1. i cittadini dell'Unione che desiderano soggiornare in qualità di lavoratori, per cercare un impiego o per seguire una formazione professionale.

(...)

5. i cittadini dell'Unione non occupati, al ricorrere dei presupposti di cui all'articolo 4,

6. i familiari, in conformità ai presupposti di cui agli articoli 3 e 4,

(...)

(3) Per i lavoratori subordinati o autonomi il diritto di cui al paragrafo 1 resta salvo in caso di:

(...)

2. disoccupazione involontaria confermata dalla competente agenzia o di cessazione di un'attività di lavoro autonomo a seguito di circostanze indipendenti dalla volontà del lavoratore autonomo, dopo oltre un anno di attività,

(...)

Il diritto di cui al paragrafo 1 continua a sussistere per un periodo di sei mesi in caso di disoccupazione involontaria confermata dalla competente agenzia per il lavoro dopo un periodo di attività lavorativa inferiore ad un anno.

(...)».

27. L'articolo 4 del FreizügG/EU, riguardo alle persone che beneficiano della libertà di circolazione e che non esercitano un'attività lavorativa, dispone quanto segue:

«I cittadini dell'Unione senza un'attività lavorativa e i loro familiari che li accompagnano o si ricongiungono con essi beneficiano del diritto previsto all'articolo 2, paragrafo 1, qualora dispongano di un'adeguata assicurazione malattia e di mezzi di sussistenza sufficienti. Se un cittadino dell'Unione soggiorna nel territorio federale con lo status di studente, beneficiano di tale diritto unicamente il suo coniuge o partner e i suoi figli, dei quali è garantita la sussistenza».

3. La Convenzione europea di assistenza sociale e medica

28. L'articolo 1 della Convenzione europea di assistenza sociale e medica (in prosieguo: la «Convenzione di assistenza») prevede il principio di non discriminazione.

29. Tuttavia, conformemente all'articolo 16, lettera b), della Convenzione di assistenza, in data 19 dicembre 2011 il governo tedesco ha formulato una riserva (in prosieguo: la «riserva»), secondo cui «[i]l Governo della Repubblica federale di Germania non s'impegna a far sì che i cittadini delle altre Parti contraenti beneficino, al pari dei propri cittadini e alle stesse condizioni, delle prestazioni previste nel libro II del codice tedesco della previdenza sociale – Tutela sociale di base per le persone in cerca di occupazione nella rispettiva versione vigente».

III – Fatti all'origine della controversia

30. I ricorrenti nel procedimento principale sono cittadini spagnoli. La sig.ra García-Nieto e il sig. Peña Cuevas vivevano da vari anni in coppia in Spagna, senza essere sposati e senza aver contratto un'unione registrata, insieme a Jovanlis Peña García, la figlia, e al figlio ancora minorenne del sig. Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz.

31. Nel mese di aprile del 2012 la sig.ra García-Nieto faceva ingresso nel territorio della Repubblica federale di Germania con la loro figlia, Jovanlis Peña García. Il 1° giugno 2012 ella dichiarava di essere in cerca di occupazione. Una decina di giorni dopo cominciava a svolgere l'attività di aiuto cuoca. A decorrere dal 1° luglio 2012 la

sig.ra García-Nieto percepiva a tale titolo una retribuzione mensile netta di EUR 600 (soggetta al pagamento di contributi previdenziali).

32. Poco dopo, il 23 giugno 2012, le raggiungevano il sig. Peña Cuevas e suo figlio, Joel Luis Peña Cruz. Fino al 1° novembre 2012 i quattro abitavano presso la madre della sig.ra García-Nieto e traevano i propri mezzi di sussistenza dal reddito di quest'ultima.

33. Per un breve periodo, dal 2 al 30 novembre 2012, il sig. Peña Cuevas era professionalmente occupato. Successivamente, dal 1° dicembre 2012 al 1° gennaio 2013 percepiva un'indennità di disoccupazione a norma del Libro III del codice tedesco della previdenza sociale, sulla base dei periodi assicurativi maturati in Spagna. Nel mese di gennaio del 2013 egli svolgeva l'attività di addetto alle pulizie. Successivamente alla cessazione di tale attività, il sig. Peña Cuevas percepiva nuovamente un'indennità di disoccupazione. A decorrere dal mese di ottobre del 2013 egli occupava un nuovo impiego che, secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, avrebbe dovuto giungere a scadenza il 30 settembre 2014.

34. Dal mese di luglio del 2012 la sig.ra García-Nieto e il sig. Peña Cuevas percepiscono assegni familiari per i loro due figli. Questi ultimi, peraltro, frequentano la scuola dal 22 agosto 2012.

35. Il 30 luglio 2012 i ricorrenti nel procedimento principale presentavano altresì una domanda al Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (in prosieguo: il «Jobcenter»), allo scopo di beneficiare delle prestazioni di sussistenza previste dal SGB II.

36. Il Jobcenter, tuttavia, negava la concessione di dette prestazioni al sig. Peña Cuevas e a suo figlio, Joel Luis Peña Cruz, per i mesi di agosto e settembre del 2012. La decisione del Jobcenter si basava sull'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 1, del SGB II, atteso che il sig. Peña Cuevas e suo figlio soggiornavano in Germania da meno di tre mesi e il sig. Peña Cuevas, peraltro, non era un lavoratore subordinato o autonomo. Secondo il Jobcenter, l'esclusione del beneficio di dette prestazioni valeva anche per il figlio del sig. Peña Cuevas. A seguito della riserva formulata dal governo tedesco, la Convenzione di assistenza non poteva più far sorgere diritti.

37. Successivamente a tale diniego, i ricorrenti nel procedimento principale proponevano un ricorso avverso detta decisione dinanzi al Sozialgericht Gelsenkirchen (Tribunale del contenzioso sociale di Gelsenkirchen, Germania) e ottenevano una pronuncia a loro favorevole. Il Jobcenter, tuttavia, impugnava tale sentenza dinanzi al Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunale per il contenzioso in materia sociale del Land Renania settentrionale-Vestfalia).

38. Ciò premesso, detta autorità giurisdizionale esprimeva dubbi riguardo all'ammissibilità, alla luce del diritto dell'Unione, della completa esclusione dei ricorrenti nel procedimento principale dal beneficio delle prestazioni di sussistenza.

IV – La domanda di pronuncia pregiudiziale e il procedimento dinanzi alla Corte

39. Con decisione del 22 maggio 2014, pervenuta in cancelleria il 17 giugno 2014, il Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, pertanto, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento [n. 883/2004] valga – con l'eccezione della non esportabilità delle prestazioni di cui all'articolo 70, paragrafo 4, di detto regolamento – anche per le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 70, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 883/2004.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se – ed eventualmente in che misura – sia possibile prevedere restrizioni al principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 mediante disposizioni delle legislazioni nazionali di attuazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, in base alle quali l'accesso alle prestazioni in parola non sia garantito senza eccezioni per i primi tre mesi di soggiorno, quando i cittadini dell'Unione non svolgono in Germania un'attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo né godono del diritto alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del [FreizügG/EU].

3) In caso di risposta negativa alla prima questione: se altri principi inerenti alla parità di trattamento sanciti dal diritto primario, in particolare dall'articolo 45, paragrafo 2, TFUE in combinato disposto con l'articolo 18 TFUE, ostino a una disposizione di diritto nazionale che nega senza eccezioni a cittadini dell'Unione, per i primi tre mesi di soggiorno, una prestazione sociale finalizzata a garantire la sussistenza e, nel contempo, ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro, quando in Germania tali cittadini non sono lavoratori subordinati o autonomi né possono avvalersi del diritto alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del FreizügG/EU, ma possono dimostrare un legame reale con lo Stato membro ospitante e in particolare con il mercato del lavoro di tale Stato membro».

40. Con decisione del 19 marzo 2015, essa ha tuttavia dichiarato che non occorre rispondere alla prima questione pregiudiziale poiché era stata sollevata negli stessi termini nell'ambito della causa che ha dato luogo alla sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) e la Corte vi aveva risposto in senso affermativo dichiarando che «il regolamento n. 883/2004 dev'essere interpretato nel senso che le “prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo” ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 di detto regolamento ricadono nella sfera di applicazione dell'articolo 4 del regolamento stesso» (5).

41. Osservazioni scritte sono state depositate dai ricorrenti nel procedimento principale, dai governi tedesco, polacco e del Regno Unito nonché dalla Commissione europea.

42. Fatta eccezione per il governo polacco, inoltre, tutte le parti si sono espresse all'udienza tenutasi il 22 aprile 2015. Il governo francese, che non aveva depositato osservazioni scritte, ha parimenti potuto esporre i propri argomenti durante tale udienza.

V – **Analisi**

A – Osservazioni preliminari relative alla qualifica delle prestazioni di sussistenza previste dalla legislazione nazionale

43. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se restrizioni al principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, previste dalla legislazione nazionale che traspongono l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, siano compatibili con il diritto dell'Unione e, eventualmente, in che misura.

44. Con detta questione, il giudice del rinvio pone a confronto l'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 1, del SGB II con l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, il quale prevede una deroga al principio della parità di trattamento tra i cittadini dello Stato membro ospitante e i cittadini dell'Unione per quanto concerne la concessione di «prestazioni d'assistenza sociale».

45. L'esame relativo alla conformità della norma nazionale rispetto all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, dunque, è pertinente solo a condizione che le prestazioni di cui trattasi possano essere qualificate come «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi della direttiva in parola.

46. La Corte ha già avuto occasione di precisare che una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento n. 883/2004 può rientrare altresì nella nozione di «sistema di assistenza sociale», che compare all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 (6). Tuttavia, se tali prestazioni di natura finanziaria sono destinate a facilitare l'accesso al mercato del lavoro, esse non possono quindi essere considerate «prestazioni d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 (7). In tal caso, ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 45 TFUE, il quale costituisce il nucleo della terza questione pregiudiziale.

47. Di conseguenza, in base alla natura delle prestazioni di cui trattasi nel procedimento principale, soltanto la seconda o la terza questione sottoposta dal giudice del rinvio dovrà ricevere una risposta.

48. Mi sono già soffermato a lungo su tale questione nelle mie conclusioni nell'ambito delle cause Dano (8) e Alimanovic (9) e sono giunto alla conclusione che le prestazioni di sussistenza previste dal SGB II corrispondono alla definizione delle prestazioni d'assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38 (10).

49. Parrebbe che la stessa Corte abbia considerato le prestazioni di sussistenza di cui al SGB II come prestazioni d'assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38. Infatti, al

punto 69 della sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), la Corte ha dichiarato «che un cittadino dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a prestazioni sociali *come quelle oggetto del procedimento principale*, può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38» (11). Orbene, le prestazioni oggetto di tale procedimento erano identiche a quelle che sono state negate ai ricorrenti nel procedimento principale dal Jobcenter.

50. Di conseguenza, a meno di non voler tornare sul principio posto dalla sentenza Vatsouras e Koupatantze (12), secondo cui prestazioni finanziarie destinate a facilitare l'accesso al mercato del lavoro non possono essere considerate prestazioni d'assistenza sociale ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 (13), concentrerò la mia analisi su quest'ultima disposizione e non sull'articolo 45, paragrafo 2, TFUE.

51. A fini di completezza, procederò nondimeno all'analisi di tale disposizione e prenderò in considerazione la risposta da fornire alla terza questione pregiudiziale qualora la Corte lasciasse al giudice nazionale il compito di qualificare le prestazioni di cui trattasi come prestazioni di assistenza sociale o come prestazioni destinate a facilitare l'accesso al mercato del lavoro o, ancora, come prestazioni che perseguono entrambi gli obiettivi.

52. Ciò premesso, se il giudice nazionale dovesse rilevare che le prestazioni rivendicate perseguono un duplice obiettivo, vale a dire, da un lato, garantire il soddisfacimento di bisogni elementari e, dall'altro, facilitare l'accesso al mercato del lavoro, ritengo che occorrerebbe basarsi sulla funzione prevalente delle prestazioni, che, nel caso di specie, è innegabilmente quella di garantire i mezzi di sussistenza necessari per condurre una vita conforme alla dignità umana.

B – *Sulla seconda questione pregiudiziale*

53. Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, uno «Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b)», ossia durante il periodo di ricerca di un'occupazione per i cittadini dell'Unione che sono entrati nel territorio dello Stato membro ospitante a tal fine e che «non possono [quindi] essere allontanati fino a quando (...) possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo».

54. Di conseguenza, se è vero che «l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 richiamano il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, *l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva stessa comporta una deroga al principio di non discriminazione*» (14).

55. Per quanto concerne i primi tre mesi presi in considerazione da tale disposizione, nella sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) la Corte ha confermato una

giurisprudenza anteriore secondo cui, «[a]i sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, lo Stato membro ospitante non [era] (...) tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale a un cittadino di un altro Stato membro o ai suoi familiari durante questo periodo» (15). Tale giurisprudenza può essere considerata costante (16).

56. Inoltre, con riguardo al diritto dei cittadini degli Stati membri che cercano un'occupazione in un altro Stato membro, ossia in riferimento al secondo periodo di tempo preso in considerazione all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, la Corte ha già dichiarato che dal suo esame alla luce del principio della parità di trattamento non era «emerso alcun elemento tale da compromettere la validità [di detta norma]» (17).

57. In realtà, l'esistenza di una disparità di trattamento, quanto alla concessione di prestazioni sociali, fra i cittadini dell'Unione che si sono avvalsi della loro libertà di circolazione e di soggiorno e i cittadini dello Stato membro ospitante è «una conseguenza inevitabile della direttiva 2004/38 [in ragione del] rapporto instaurato dal legislatore dell'Unione all'articolo 7 della summenzionata direttiva fra la necessità di disporre di risorse economiche sufficienti quale condizione di soggiorno, da un lato, e l'esigenza di non creare un onere per il sistema di assistenza sociale degli Stati membri, dall'altro» (18).

58. Ciò premesso, il principio alla base di una normativa di uno Stato membro come quella di cui al procedimento principale, la quale esclude dal beneficio di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, ai sensi del regolamento n. 883/2004 (costitutiva peraltro di una prestazione di assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38), le persone che fanno il loro ingresso nel territorio di detto Stato membro allo scopo di cercare un impiego, non mi sembra contrario né all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 né al sistema predisposto dalla direttiva 2004/38.

59. Il complessivo contesto normativo in cui si inserisce la direttiva 2004/38 non rimette in discussione tale conclusione.

60. Nella sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), la Corte ha ricordato «che l'articolo 20, paragrafo 1, TFUE conferisce a chiunque possieda la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione (sentenza N., C-46/12, EU:C:2013:9725, punto 25)» (19).

61. Essa ha proseguito la propria giurisprudenza costante secondo cui «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione ratione materiae del Trattato FUE, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (sentenze Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punto 28, nonché N., C-46/12, EU:C:2013:9725, punto 27)» (20).

62. Da tale giurisprudenza risulta che «[o]gni cittadino dell'Unione può quindi far valere il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, sancito dall'articolo 18 TFUE, in tutte le situazioni che rientrano nella sfera di applicazione ratione materiae del diritto dell'Unione. Tali situazioni comprendono quelle che rientrano nell'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri conferita dagli articoli 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), TFUE e 21 TFUE (v. sentenza N., C-46/12, EU:C:2013:97, punto 28, e giurisprudenza ivi richiamata)» (21).

63. La Corte ha inoltre aggiunto che, «[a]l riguardo, occorre rilevare che l'articolo 18, paragrafo 1, TFUE vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità “[n]el campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste”. L'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, TFUE precisa espressamente che i diritti che tale articolo conferisce ai cittadini dell'Unione si esercitano “secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi”. Inoltre, l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE subordina, a sua volta, il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri al rispetto delle “limitazioni e (...) condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi” (v. sentenza Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 46 e giurisprudenza ivi richiamata)» (22).

64. Infine, la Corte ne ha tratto la conclusione che «il principio di non discriminazione, sancito in termini generali dall'articolo 18 TFUE, è *precisato* dall'articolo 24 della direttiva 2004/38 con riguardo ai cittadini dell'Unione che (...) esercitano la loro libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri. Tale principio è precisato, inoltre, dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 con riguardo ai cittadini dell'Unione (...) che intendono avvalersi, nello Stato membro ospitante, delle prestazioni previste all'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento medesimo» (23).

65. In altri termini, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, il quale autorizza un trattamento differenziato tra i cittadini dell'Unione e i cittadini dello Stato membro ospitante, costituisce una «deroga al principio della parità di trattamento, sancito dall'articolo 18 TFUE e di cui l'articolo 24, paragrafo 1, della [stessa] direttiva (...) costituisce soltanto un'espressione specifica» (24). Di conseguenza, esso dev'essere interpretato in senso restrittivo e in conformità con le disposizioni del Trattato, comprese quelle relative alla cittadinanza dell'Unione e alla libera circolazione dei lavoratori.

66. Inoltre, le restrizioni alla concessione di prestazioni sociali ai cittadini dell'Unione che non hanno o non hanno più la qualifica di lavoratore, stabilite in base all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, devono essere legittime (25).

67. Tale visione prospettica e dette norme, le quali impongono, per un verso, che l'eccezione sia interpretata restrittivamente e, per altro verso, che le limitazioni che ne derivano siano legittime, nella causa Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), pendente dinanzi alla Corte, mi hanno condotto a proporre una distinzione fra tre ipotesi:

- quella del cittadino di uno Stato membro che si rechi sul territorio di un altro Stato membro e che vi soggiorni da meno di tre mesi ovvero da più di tre mesi ma senza perseguire l'obiettivo di ricercarvi un lavoro (prima ipotesi);
- quella del cittadino di uno Stato membro che si rechi sul territorio di un altro Stato membro per ricercarvi un lavoro (seconda ipotesi), e
- quella del cittadino di uno Stato membro che soggiorni da più di tre mesi sul territorio di un altro Stato membro e che ivi abbia svolto un'attività lavorativa (terza ipotesi).

68. I ricorrenti nel procedimento principale possono riconoscersi nella situazione individuata dalla prima parte della prima ipotesi (ossia quella di un cittadino di uno Stato membro che si rechi sul territorio di un altro Stato membro e che vi soggiorni da meno di tre mesi) e in quella descritta nella seconda ipotesi (quella del cittadino di uno Stato membro che si rechi sul territorio di un altro Stato membro per ricercarvi un lavoro).

69. Come ho già rilevato supra, nella sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) la Corte ha confermato che, «[a]i sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, lo Stato membro ospitante non [era] (...) tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale a un cittadino di un altro Stato membro o ai suoi familiari [per i soggiorni che si protraggono fino a tre mesi]» (26).

70. Tale interpretazione è conforme all'obiettivo di preservare l'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale degli Stati membri perseguito dalla direttiva 2004/38 (27). Atteso che gli Stati membri non possono esigere che i cittadini dell'Unione possiedano mezzi di sussistenza sufficienti e un'assicurazione malattia personale per un soggiorno della durata di tre mesi, è legittimo non imporre agli Stati membri la loro presa in carico.

71. Infatti, nell'ipotesi contraria, l'attribuzione del diritto a prestazioni d'assistenza sociale ai cittadini dell'Unione che non siano tenuti a disporre di sufficienti mezzi di sussistenza rischierebbe di comportare uno spostamento di massa atto a produrre un irragionevole onere a carico dei sistemi nazionali di sicurezza sociale.

72. Inoltre, sebbene le persone che giungono nel territorio dello Stato membro ospitante possano avere legami personali con altri cittadini dell'Unione che già risiedono in detto Stato membro, il legame con quest'ultimo, con ogni verosimiglianza, è nondimeno limitato durante tale primo periodo.

73. Peraltro, nell'ambito dell'esame della seconda ipotesi contemplata nelle conclusioni presentate nella causa Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), pendente dinanzi alla Corte, ho altresì rilevato che dalla giurisprudenza della Corte risulta che «i cittadini degli Stati membri che si spostano per cercare un impiego beneficiano del principio della parità di trattamento solo per l'accesso al lavoro, [mentre] quelli che hanno già avuto accesso al mercato del lavoro possono pretendere, in base all'art. 7, n. 2,

del regolamento [(CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (28), sostituito dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (29)], gli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali» (30).

74. Alla luce della motivazione della sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) relativa all'equilibrio di cui alla direttiva 2004/38 (31) e alla luce della distinzione operata dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte tra il lavoratore che arrivi sul territorio di uno Stato membro e quello che abbia già avuto accesso a tale mercato del lavoro, la normativa di uno Stato membro, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, che escluda dal beneficio di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, ai sensi del regolamento n. 883/2004 (costitutiva, peraltro, di una prestazione d'assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38), durante i primi tre mesi del loro soggiorno o per un periodo più lungo, le persone che si recano sul territorio di detto Stato membro qualora perseguano lo scopo di cercare un impiego non mi sembra in contrasto con l'articolo 4 del regolamento in parola né con il sistema predisposto dalla direttiva de qua.

75. Tale esclusione risulta non solo conforme al tenore letterale dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, nella parte in cui esso autorizza gli Stati membri a negare il beneficio di prestazioni d'assistenza sociale ai cittadini degli altri Stati membri durante i primi tre mesi e oltre qualora abbiano fatto ingresso sul territorio dello Stato membro ospitante al fine di cercare un impiego, ma altresì all'obiettivo differenza di situazione – sancita dalla giurisprudenza della Corte nonché, segnatamente, dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 – tra i cittadini alla ricerca di un primo impiego sul territorio dello Stato membro ospitante e quelli che hanno già avuto accesso a tale mercato (32).

76. Ritengo che tale conclusione non sia posta in discussione neppure dalla lettura della dottrina dedicata all'interpretazione della direttiva 2004/38 e del regolamento n. 883/2004, sebbene essa si collochi nel contesto più globale della cittadinanza dell'Unione, come sancita agli articoli 18 TFUE, 20 TFUE e 21 TFUE (33).

77. Ritengo che neppure l'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il quale sancisce il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, del domicilio e delle comunicazioni, possa modificare l'analisi e la conclusione a cui sono giunto.

78. Infatti, oltre al carattere generale dell'articolo 7, possono essere apportate limitazioni ai diritti da esso tutelati a condizione che sia rispettato, in particolare, il principio di proporzionalità, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Orbene, così come il principio della parità di trattamento non è pregiudicato nella sua essenza dalla deroga prevista all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, lo stesso può dirsi per il diritto al rispetto della vita familiare sancito dall'articolo 7 della Carta.

C – *Sulla terza questione pregiudiziale*

79. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in caso di risposta negativa alla prima questione, se gli articoli 45, paragrafo 2, TFUE, e 18 TFUE, in particolare, ostino a una normativa nazionale che escluda senza eccezioni i cittadini dell'Unione il cui diritto di soggiorno è giustificato soltanto dalla ricerca di un'occupazione dalla concessione di prestazioni sociali volte, da un lato, a fornire mezzi di sussistenza e, dall'altro, ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro.

80. Benché la prima questione abbia avuto una risposta affermativa, la terza questione rimane rilevante nell'ipotesi in cui la Corte lasci al giudice del rinvio il compito di qualificare le prestazioni assicurative di base alla luce del diritto dell'Unione e quest'ultimo ritenga che dette prestazioni tendano essenzialmente ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro.

81. Infatti, la Corte dichiara costantemente che «non si può più escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo [45, paragrafo 2, TFUE], il quale è un enunciato del principio fondamentale della parità di trattamento garantito dall'articolo [18 TFUE], una prestazione di natura finanziaria destinata a facilitare l'accesso all'occupazione sul mercato del lavoro di uno Stato membro» (34).

82. Tuttavia, nella sentenza *Vatsouras e Koupatantze* (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344), la Corte ha altresì dichiarato che è «legittimo che uno Stato membro attribuisca una siffatta prestazione soltanto previo accertamento dell'esistenza di un legame reale tra chi è alla ricerca di un lavoro ed il mercato del lavoro del medesimo Stato» (35).

83. Secondo costante giurisprudenza, l'esistenza di un nesso del genere può essere verificata, in particolare, accertando che la persona di cui trattasi ha realmente cercato un'occupazione nello Stato membro in questione per un periodo di una durata ragionevole (36).

84. Ciò premesso, «i cittadini degli Stati membri alla ricerca di un lavoro in un altro Stato membro, i quali abbiano stabilito legami reali con il mercato del lavoro di quest'ultimo, possono avvalersi dell'[articolo 45, paragrafo 2, TFUE] al fine di beneficiare di una prestazione di natura finanziaria destinata a facilitare l'accesso al mercato del lavoro» (37).

85. Tuttavia, non è possibile ignorare che la Corte ha già dichiarato che un unico requisito che presenti un carattere troppo generale ed esclusivo, in quanto privilegia indebitamente un elemento che non è necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra chi richiede l'indennità di disoccupazione ed il mercato geografico di cui trattasi, escludendo qualsiasi altro elemento rappresentativo, eccede quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito (38).

86. Dai due suddetti approcci deduco che, al fine di valutare l'esistenza del legame reale con il mercato geografico di cui trattasi, possono essere presi in considerazione anche elementi differenti dalla mera ricerca di un'occupazione.

87. Secondo la Corte, taluni elementi risultanti dal contesto familiare, come l'esistenza di stretti legami di natura personale, sono anch'essi di natura tale da concorrere alla costituzione di un nesso stabile tra l'interessato e il suo nuovo Stato membro ospitante (39). Ciò premesso, «eccede quanto necessario per conseguire l'obiettivo che persegue» una normativa nazionale che stabilisca una condizione che «osta alla presa in considerazione di altri elementi potenzialmente rappresentativi del reale grado di collegamento del richiedente le indennità di disoccupazione giovanile con il mercato geografico del lavoro considerato» (40).

88. Dalle suesposte considerazioni si evince che il diritto dell'Unione – e più specificamente il principio della parità di trattamento, come sancito dall'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, osta alla normativa di uno Stato membro, quale quella di cui è causa nel procedimento principale, che escluda automaticamente un cittadino dell'Unione dal beneficio di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004 e che agevoli l'accesso al mercato del lavoro durante il periodo dei primi tre mesi del suo soggiorno, senza consentire a tale cittadino di dimostrare l'esistenza di un legame reale con lo Stato membro ospitante.

89. In proposito, gli elementi risultanti dal contesto familiare (quali la scolarizzazione dei figli o stretti legami, in particolare di natura personale, instaurati dal richiedente con lo Stato membro ospitante) (41) o, ancora, l'effettiva ricerca di un'occupazione per un periodo di una durata ragionevole sono elementi atti a dimostrare l'esistenza di detto legame con lo Stato membro ospitante (42). Il passato esercizio di un'attività lavorativa o anche il fatto di aver trovato un nuovo lavoro successivamente alla presentazione della domanda di concessione di prestazioni sociali dovrebbero essere parimenti presi in considerazione a tal fine (43).

90. Non spetta, tuttavia, alla Corte rilevare l'esistenza di un simile legame nel contesto di una domanda di pronuncia pregiudiziale, bensì alle competenti autorità nazionali, di cui i giudici nazionali fanno parte.

VI – Conclusione

91. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sottoposte dal Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen nei termini seguenti:

«1) L'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE,

68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro che escluda dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010, altresì costitutive di una «prestazione d'assistenza sociale» ai sensi della direttiva 2004/38, i cittadini di altri Stati membri durante i primi tre mesi del loro soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante.

2) L'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, osta alla normativa di uno Stato membro che escluda dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, come modificato dal regolamento n. 1244/2010, che agevolano l'accesso al mercato del lavoro, i cittadini di altri Stati membri durante i primi tre mesi del loro soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante senza dar loro la possibilità di dimostrare l'esistenza di un legame reale con il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

1 – Lingua originale: il francese.

2 – GU L 166, pag. 1, e, per rettifica, GU 2004, L 200, pag. 1.

3 – GU L 338, pag. 35.

4 – GU L 158, pag. 77, e, per rettifica, GU 2004, L 229, pag. 35.

5 – Punto 55 nonché punto 1 del dispositivo.

6 – Sentenza Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punto 58).

7 – Sentenza Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 45).

8 – C-333/13, EU:C:2014:341.

9 – C-67/14, EU:C:2015:210, pendente dinanzi alla Corte.

10 – V. paragrafi da 65 a 72 delle mie conclusioni nella causa Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) e paragrafi da 54 a 58 delle mie conclusioni nella causa Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), pendente dinanzi alla Corte.

11 – Il corsivo è mio.

12 – C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344.

13 – Ibidem (punto 45).

14 – Sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 64). Il corsivo è mio.

15 – Punto 70.

16 – V. sentenze Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punti 34 e 35), nonché Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punto 56).

17 – Sentenza Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 46). È vero che tale constatazione di validità è stata effettuata rispetto agli articoli 12 e

39, paragrafo 2, CE (attuali articoli 18 e 45, paragrafo 2, TFUE). Tuttavia, atteso che «[o]gni cittadino dell'Unione può (...) far valere il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, sancito dall'articolo 18 TFUE, in *tutte* le situazioni che rientrano nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione» [v. sentenza Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 59; il corsivo è mio], ritengo che la constatazione della validità dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 effettuata dalla Corte non possa essere limitata soltanto alla situazione del «lavoratore», ai sensi dell'articolo 45 TFUE.

18 – Sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 77).

19 – Punto 57.

20 – Sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 58).

21 – Ibidem (punto 59).

22 – Sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 60).

23 – Ibidem (punto 61). Il corsivo è mio.

24 – Sentenza N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punto 33).

25 – V., in tal senso, sentenza Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punto 57).

26 – Punto 70.

27 – V. considerando 10 di tale direttiva.

28 – GU L 257, pag. 2.

29 – GU L 141, pag. 1.

30 – Sentenza Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punti 31 e 58 nonché giurisprudenza ivi citata).

31 – Punti da 67 a 79.

32 – Sentenza Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punti 30 e 31).

33 – Secondo Herwig Verschueren, «[t]ale approccio equilibrato sembra altresì rispecchiato dalla normativa dell’[Unione europea] nella direttiva 2004/38. Detta direttiva, infatti, all’articolo 24, [paragrafo] 2, prevede una deroga al principio della parità di trattamento in materia di assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno (...)» (Verschueren, H., «La libre circulation des personnes à l’intérieur de l’UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d’équilibre», *Revue belge de sécurité sociale*, 1° trimestre 2013, pagg. da 127 a 133, in particolare pag. 127, v. altresì pag. 117). Anche Marc Morsa conferma che, «[s]ebbene il diritto di soggiorno sia riconosciuto per un periodo massimo di tre mesi a tutti i cittadini dell’Unione senza alcuna condizione o requisito salvo il possesso di una carta d’identità o di un passaporto in corso di validità (articolo 6, primo comma [della direttiva 2004/38]), l’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 consente nondimeno allo Stato membro ospitante di non attribuire il diritto a prestazioni d’assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno alle persone economicamente inattive, affinché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale di tale Stato membro» (Morsa, M., «Les migrations internes à l’Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38», *Journal des tribunaux du travail*, 2014, pagg. da 245 a 253, in particolare pag. 251). Elaine Fahey insiste sulla scelta delle parole dell’articolo 24, precisando che «[i]t will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal

treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) (...). The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: “shall”, as opposed to discretionary terminology such as “may”, underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance» (Fahey, E., «Interpretive legitimacy and distinction between “social assistance” and “work seekers allowance”»: Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze», *E.L. Rev.*, 2009, 34(6), pagg. da 933 a 949, in particolare pagg. 939 e 940, v. altresì pag. 946). Anche Kay Hailbronner conferma tale lettura, priva di ambiguità, dell’articolo 24 della direttiva 2004/38 allorché scrive che «the article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. *No exception is made for a genuine link to the employment market*» (il corsivo è mio, Hailbronner, K., «Union citizenship and access to social benefits», *CML Rev.*, 2005(42), pagg. da 1245 a 1267, in particolare pag. 1263, v. altresì gli sviluppi alle pagg. 1259 e 1260).

34 – Sentenza Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punto 25). V. altresì, in tal senso, punto 49 della stessa sentenza; sentenze Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punto 63); Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, punto 22), nonché Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 37).

35 – Punto 38.

36 – V., in tal senso, sentenze Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punto 70); Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 39), nonché Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punto 46).

37 – Sentenza Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 40).

38 – V., in tal senso, sentenza Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

39 – Ibidem (punto 50).

40 – Ibidem (punto 51).

41 – V., in tal senso, sentenze Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punto 50), e Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punto 100).

42 – Perlomeno con il suo mercato del lavoro. V., in tal senso, sentenze Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punto 70); Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 39), nonché Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punto 46).

43 – V., a tal proposito, conclusioni dell’avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle cause Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:150), il quale evidenziava che i ricorrenti nel procedimento principale avevano svolto un’attività economica nel corso dei primi mesi successivi al loro ingresso nel territorio dello Stato membro ospitante. In forza di tale particolare circostanza, l’avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer ritiene che i ricorrenti «difficilmente poss[ano] essere considerati come “persone in cerca di lavoro” ordinarie se sono successivamente rimasti disoccupati» (paragrafo 63).
