



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 5/2014

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA UE SI PRONUNCIA, POSITIVAMENTE, NEI CONFRONTI DELLA NORMATIVA NAZIONALE DI UNO STATO MEMBRO UE CHE ESCLUDE I CITTADINI ECONOMICAMENTE INATTIVI DI UN ALTRO STATO MEMBRO, CHE SOGGIORNANO NEL PROPRIO TERRITORIO, DALL'ACCESSO A TALUNE PRESTAZIONI SOCIALI A PARITÀ DI TRATTAMENTO RISPETTO AI CITTADINI NAZIONALI DELLO STATO MEMBRO OSPITANTE.

[Elisabeta Dano e Florin Dano \(Causa C-333/13\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) dell'11 novembre 2014 \(ECLI:EU:C:2014:2358\)](#)

Libera circolazione delle persone – Cittadinanza dell'Unione – Parità di trattamento – Cittadini di uno Stato membro che non esercitano un'attività economica e soggiornano nel territorio di un altro Stato membro – Esclusione di tali persone dalle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 – Direttiva 2004/38/CE – Diritto di soggiorno superiore a tre mesi – Articoli 7, paragrafo 1, lettera b), e 24 – Requisito delle risorse economiche sufficienti.

Il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, quale modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010, 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.

L'articolo 24, paragrafo 1, 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, 68/369/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva stessa, e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, quale modificato dal regolamento n. 1244/2010, devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri sono esclusi dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di

carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella medesima situazione, allorché tali cittadini di altri Stati membri non godono di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante.

La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a rispondere alla quarta questione.

La sentenza oggetto del presente commento origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale per le cause in materia previdenziale di Lipsia (Sozialgericht Leipzig), che solleva, 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, quale modificato dal [regolamento \(CE\) n. 988/2009](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, cittadini di altri Stati membri che si trovano in uno stato di bisogno, al fine di evitare che tali prestazioni rappresentino, per lo stesso, un onere eccessivo, e ciò anche qualora esse siano concesse ai cittadini nazionali che si trovano nella medesima situazione di bisogno.

La Corte di giustizia, nel rispondere a tale domanda, anche se in verità i quesiti posti dal giudice *a quo* sono stati quattro, si è soffermata lungamente sul rapporto tra il già ricordato regolamento n. 883/2004 e la [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. In particolare, la Corte di giustizia ha affermato che l'applicazione *ratione personae* dell'articolo 4 del regolamento 883/2004, riguardante la parità di trattamento tra i cittadini dell'Unione che si trovino nel territorio di un qualsiasi altro Stato membro UE e i cittadini nazionali dello Stato membro ospitante, ricomprenda anche i soggetti che rivendicano una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, come quella oggetto della presente causa. In sostanza, quindi, la Corte di giustizia sancisce, in via generale, la parità di trattamento tra i cittadini nazionali e i cittadini di altri Stati membri che risiedono nel territorio dei primi, per quanto concerne l'accesso a prestazioni sociali, quali le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento 883/2004. Tale principio della parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro ospitante e quelli di un altro Stato membro che risiedono nel territorio del primo è, allo stesso modo, sancito anche dall'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, per quanto concerne l'erogazione di «prestazioni d'assistenza sociale». Tuttavia, il successivo paragrafo 2 dello stesso articolo 24, prevede espressamente la possibilità di derogare al principio sancito al paragrafo 1 dell'articolo in questione, prevedendo che lo Stato membro ospitante non sia tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni di assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno del cittadino di un altro Stato membro nel proprio territorio o durante il periodo più lungo in cui questi non lavori ma sia alla ricerca di un impiego. A questo riguardo, occorre sottolineare come la Corte di giustizia abbia ribadito la totale coerenza normativa e interpretativa tra il regolamento 883/2004 e la direttiva 2004/38 anche per quanto concerne le nozioni di «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» e «prestazioni d'assistenza sociale», rispettivamente contenute

nei due atti UE in questione, affermando che le prime ricadono all'interno delle seconde, in quanto le prestazioni d'assistenza sociale includono l'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale (punto 63 della sentenza).

Secondo la ricostruzione e l'interpretazione della Corte di giustizia, quindi, l'applicazione del principio di parità di trattamento in materia di accesso a «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi del regolamento 883/2004, o «prestazioni d'assistenza sociale», per utilizzare il linguaggio della direttiva 2004/38, non è priva di condizionamenti di una certa rilevanza. Infatti, il diritto dei cittadini di altri Stati membri di accedere alle prestazioni sociali di riferimento erogate dallo Stato membro ospitante in cui risiedono, a parità di condizioni rispetto ai cittadini di quest'ultimo, sarebbe subordinata al soggiorno legittimo del primo sul territorio dello Stato membro ospitante nel rispetto dei requisiti di cui alla direttiva 2004/38. A questo riguardo, la Corte di giustizia fa espresso riferimento ai requisiti per l'acquisto del diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi previsti dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, tra i quali figura, in particolare, l'obbligo, per il cittadino dell'Unione economicamente inattivo, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di «risorse economiche sufficienti», affinché questi possa rivendicare un trattamento pari a quello dei cittadini di tale Stato membro ospitante per quanto riguarda il diritto alle prestazioni sociali (punto 73 della sentenza). Infatti, secondo la Corte di giustizia, il riconoscere un tale diritto a persone che non beneficino di un diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38 si porrebbe in contrasto con uno degli obiettivi della direttiva in questione, quale quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Di conseguenza, la disparità di trattamento, nel concedere prestazioni sociali, fra i cittadini dell'UE che si sono avvalsi della libertà di circolazione e di soggiorno e i cittadini dello Stato membro ospitante deriverebbe inevitabilmente dalla direttiva 2004/38 e si fonderebbe sul rapporto fra la necessità di disporre di risorse economiche sufficienti, quale condizione di soggiorno, e l'esigenza di non creare un onere per il sistema di assistenza sociale degli Stati membri ospitanti.

In base a quanto precede, la Corte di giustizia ha, quindi, affermato che uno Stato membro deve avere la possibilità di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'UE economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno, ai sensi dell'articolo 7, della direttiva 2004/38 (punto 78 della sentenza). In sostanza, però, la Corte di giustizia sembra assegnare un'importanza precipua all'esame concreto della situazione economica della persona interessata al fine di valutare se questi soddisfi il requisito delle risorse economiche sufficienti che gli permetterebbe di beneficiare del diritto di soggiorno, senza tener particolarmente conto, invece, delle prestazioni sociali specificamente richieste e se queste ultime costituiscano, o meno, un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Così facendo, la Corte di giustizia sembra inevitabilmente attribuire maggiore importanza al requisito della disponibilità di risorse economiche sufficienti rispetto alla valutazione se, in effetti, la prestazione sociale richiesta costituisca un onere. Un tale approccio, da parte della Corte, è ulteriormente palesato al punto 81 della sentenza in oggetto, allorché afferma che i ricorrenti nella causa principale, non disponendo di risorse sufficienti e non potendo pertanto rivendicare il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, ai sensi della direttiva 2004/38, non possono avvalersi del

principio di non discriminazione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva medesima, a cui si è già fatto cenno.

In conclusione, quindi, la Corte di giustizia ha affermato che l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della stessa direttiva, non osta ad una normativa nazionale che esclude dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento 883/2004, i cittadini di altri Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante. La stessa Corte di giustizia è pervenuta alla medesima conclusione anche per quanto concerne l'interpretazione dell'articolo 4, del regolamento 883/2004, riguardante il principio della parità di trattamento nell'accesso a determinate prestazioni sociali tra i cittadini dell'Unione che si trovino nel territorio di un qualsiasi altro Stato membro UE e i cittadini nazionali dello Stato membro ospitante, affermando, anche in questo caso, che nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'UE economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, ai sensi della direttiva 2004/38.

La sentenza oggetto del presente commento, resa dalla Grande Sezione, è indubbiamente annoverabile tra quelle idonee a suscitare delle opinioni a dir poco divergenti. Infatti, da una parte, tale pronuncia è certamente criticabile per l'interpretazione eccessivamente formalistica, se non oltremodo restrittiva, del requisito della disposizione di risorse economiche sufficienti, di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, per poter beneficiare del diritto di soggiorno in uno Stato membro ospitante; condizione necessaria, quest'ultima, per accedere alle prestazioni sociali a parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali dello Stato membro ospitante. L'interpretazione eccessivamente formalistica e rigida di tale requisito risulta chiara, infatti, dall'importanza secondaria assegnata, invece, alla valutazione dell'eventuale onere che l'accesso ad una determinata prestazione sociale possa comportare per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. A ragion veduta, infatti, quest'ultimo costituisce uno degli obiettivi della direttiva 2004/38 stessa, ossia quello di far sì che la libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione nel territorio dell'UE non costituisca un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, così come espressamente enunciato al considerando 10 della stessa direttiva e specificamente richiamato dalla Corte al punto 74 della sentenza in oggetto. Una tale linea interpretativa, quindi, rende il requisito delle risorse economiche sufficienti un limite insormontabile, visto che l'ordinamento di uno Stato membro potrà ritenersi soddisfatto, ai fini del rifiuto dell'accesso ad una determinata prestazione sociale da parte di un cittadino UE di un altro Stato membro, dalla mera insufficienza delle risorse economiche disponibili, senza neanche valutare se l'erogazione della prestazione richiesta costituisca un onere eccessivo per il proprio bilancio nazionale. Può ragionevolmente concludersi, quindi, che la sentenza in oggetto ostacoli la costruzione di una c.d. cittadinanza sociale, fondata sulla creazione di un autentico spazio di solidarietà sovranazionale.

Accanto a tale opinione, assolutamente condivisibile e piuttosto diffusa, non possono non riscontrarsi, allo stesso tempo, delle altre possibili chiavi interpretative e di lettura della sentenza in oggetto. A questo riguardo, non può ignorarsi che la Corte di giustizia abbia interpretato le norme del regolamento 883/2004 e della direttiva 2004/38 tenendo in debita considerazione le circostanze specifiche oggetto della causa principale dinanzi al *Sozialgericht Leipzig*, ossia il fatto che la ricorrente, residente in Germania, non stesse

cercando un impiego e non fosse entrata nel territorio di detto Stato membro per svolgere un'attività lavorativa. Inoltre, non risultava che la ricorrente avesse mai lavorato non solo in Germania ma anche in Romania, Stato membro di cittadinanza della ricorrente stessa. In considerazione di tali circostanze, risulta piuttosto chiaro che la ricorrente avesse esercitato il proprio diritto alla libera circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro. In base a quanto precede, quindi, sembrerebbe chiara l'intenzione della Corte di giustizia di voler limitare eventuali esercizi abusivi della libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini UE nel territorio dell'Unione. Un tale approccio, peraltro, è assolutamente coerente al dettato normativo della direttiva 2004/38, il quale subordina: la concessione del diritto di soggiorno a delle condizioni ben specifiche, entrambe legate alla disponibilità di risorse economiche sufficienti; e, l'attribuzione del diritto a prestazioni d'assistenza sociale ad una presenza più prolungata e più "produttiva" del soggetto richiedente nel territorio dello Stato membro ospitante, attraverso un soggiorno superiore a tre mesi e l'esercizio di un'attività lavorativa o la disposizione di risorse economiche sufficienti.

In conclusione, quindi, sebbene l'interpretazione della Corte di giustizia possa senz'altro ritenersi in qualche modo eccessivamente formale e restrittiva, non può, allo stesso tempo, negarsi che la stessa sia assolutamente coerente al dettato normativo della direttiva 2004/38; a mio avviso, l'unico strumento cui è imputabile, evidentemente, un'interpretazione ancora eccessivamente "economica" del concetto di cittadinanza europea, che lo allontana da quello di cittadinanza nazionale, espressione questa di uno *status civitatis* a tutti gli effetti. Sebbene, quindi, non sembri che la Corte, nella circostanza di specie, e in considerazione della normativa UE vigente, potesse raggiungere una soluzione differente rispetto a quella cui è pervenuta, rimangono, tuttavia, alcuni punti che, a mio avviso, necessitano maggiori chiarimenti. Uno di questi è senz'altro costituito dal valore dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sul diritto dei cittadini UE di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, al cospetto della subordinazione del diritto di soggiorno all'esercizio di un'attività lavorativa o, se economicamente inattivi, alla disponibilità di risorse economiche sufficienti a non gravare eccessivamente sul bilancio dello Stato membro ospitante. La garanzia del diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione alle condizioni appena descritte, per motivi più o meno economici, quindi, sembrerebbe possibile, infatti, anche in virtù degli articoli 45, 49 e 56, del TFUE, in materia di libertà di circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi. Sembrerebbe così auspicabile, se non necessario, un chiarimento interpretativo, se non addirittura normativo (legislativo) al riguardo, sebbene il momento storico-politico dello sviluppo dell'integrazione europea non sia dei più propizi per tali slanci.

MICHELE MESSINA