

Cittadinanza dell'Unione, diritto  
di soggiorno e accesso al *Welfare  
State*: la sentenza sul caso *Dano*  
della Corte di giustizia

Prof. Luigi Daniele e dott. Roberto Cisotta

# Il caso *Dano*: il quadro giuridico (I)

- **Assistenza sociale:** bisogno come criterio essenziale di applicazione e per l'erogazione delle relative prestazioni non si considerano i periodi di attività professionale o contributiva [al di fuori del campo di applicazione del reg. 1408/71 -> evoluzione col reg. 883/2004]
- **Sicurezza sociale:** non c'è discrezionalità nel modo in cui le prestazioni, così come sono previste, sono erogate e conferiscono ai beneficiari una posizione giuridicamente definita
- Possibilità di prestazioni che ricadano in entrambi i settori

# Il caso *Dano*: il quadro giuridico (II)

- Le prestazioni in questione nel caso *Dano* non sembrerebbero rientrare tra quelle a cui è applicabile il reg. 883/2004 (v. Allegato X con l'elenco delle prestazioni a carattere non contributivo coperte)
- Considerando 16 della direttiva 2004/38: “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”.

# Il caso *Dano*: il quadro giuridico (III)

- Direttiva 2004/38: distinzione tra soggiorno inferiore a tre mesi e soggiorno più lungo di tre mesi (per il secondo deve trattarsi di un soggetto che esercita un'attività lavorativa subordinata o autonoma, o che abbia comunque risorse economiche sufficienti e un'assicurazione malattia); entro i tre mesi (o per un periodo più lungo nel caso di richiedenti lavoro o sussidi per il mantenimento agli studi) spetta allo Stato decidere se possono essere erogate a favore di cittadini

# Il caso *Dano*: il quadro giuridico (IV)

- Art. 14 Direttiva 2004/38:
  - i cittadini dell'UE beneficiano del diritto di soggiorno finché soddisfano le relative condizioni;
  - il ricorso da parte del cittadino dell'UE o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale del paese ospitante non dà luogo automaticamente al provvedimento di allontanamento
  - un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di un cittadino dell'UE in cerca di lavoro che dimostri di avere buone possibilità di trovarlo

# Il caso *Dano*: il quadro giuridico (V)

- Art. 14 Direttiva 2004/38:
  - par. 1: parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante;
  - par. 2: “in deroga al par. 1” lo Stato ospitante non è tenuto ad erogare prestazioni di assistenza sociale a favore di cittadini dell’UE di altri Stati durante i primi tre mesi di soggiorno o per il periodo più lungo necessario alla ricerca di un lavoro

# Il caso *Dano*: il quadro giuridico (VI)

- Legislazione tedesca:
  - Assicurazione di base per i richiedenti lavoro, che viene concessa a certe condizioni (capacità al lavoro, indigenza); tra l'altro, non ne possono beneficiare i cittadini dell'UE “che non godono del diritto di libera circolazione” in forza della legislazione nazionale in materia: requisito essenziale è disporre dei mezzi di sussistenza e di un'assicurazione per malattia per coloro che non esercitano un'attività lavorativa (art. 4 Freizüg)
  - Prestazioni di aiuto sociale (previste per una serie di finalità): non ne hanno diritto gli stranieri entrati in territorio tedesco al solo fine di cercare lavoro

# Il caso *Dano*: i fatti

- La sig.ra Dano è entrata legalmente in Germania ed ha un permesso di soggiorno illimitato; gode di prestazioni a favore del figlio Florin; è abile al lavoro ma non risulta che ne abbia mai cercato uno
- Ricorso contro la decisione del Jobcenter Leipzig di rifiutare l'erogazione di prestazioni assicurative di base
- Il sozialgericht Leipzig sottopone alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali

# Il caso *Dano*: la decisione della Corte (I)

- **Prima questione:** art. 4 reg. 883/2004 (parità di trattamento) e prestazioni speciali di carattere non contributivo
- Prestazioni incluse nel campo di applicazione del reg. (argomenti testuali – artt. 3, 70 – e di carattere sistematico: il legislatore ha dettato norme apposite per queste prestazioni)
- Tali prestazioni sono da concedersi sulla base della legislazione dello Stato membro di residenza

## Il caso *Dano*: la decisione della Corte (II)

- **Seconda e terza questione:** gli artt. 18 e 20, par. 2 TFUE, 24, par. 2 Direttiva 2004/38, 4 reg. 883/2004 ostano ad una normativa statale che secondo la quale i cittadini di altri Stati dell'UE economicamente non attivi sono esclusi in tutto o in parte da prestazioni speciali di carattere non contributivo (concesse invece ai cittadini nazionali)?
- Status di cittadino dell'UE come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che garantisce parità di trattamento nel campo di applicazione del TFUE, salvo eccezioni espressamente previste

## Il caso *Dano*: la decisione della Corte (III)

- libertà di circolare e soggiornare: rientra sicuramente nel campo di applicazione del TFUE
- Gli artt. 4 reg. 883/2004 e 24 direttiva 2004/38 specificano il principio di non discriminazione e sono le disposizioni che in particolare vanno interpretate
- Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo = prestazioni d'assistenza sociale ai sensi del art. 24, par 2 direttiva 2004/38: sono quelle per cui è prevista una deroga al principio di non discriminazione! (punti 63-64 della sentenza)

## Il caso *Dano*: la decisione della Corte (IV)

- Secondo l'art. 24, par. 2 Direttiva 2004/38, lo Stato non è tenuto a garantire quel tipo di prestazioni nei primi tre mesi o per il periodo più lungo impegnato nella ricerca di un lavoro;
- La sig.ra Dano, pur abile al lavoro, non risulta che abbia mai cercato un impiego ed è in Germania da più di tre mesi ->la sua situazione non ricade nella sfera d'applicazione *ratione personae* dell'art. 24, par. 2 (punto 66)
- Per quanto riguarda l'art. 24, par 1, la parità di trattamento può essere invocata da parte di quei cittadini dell'UE che risiedono in un altro Stato membro conformemente alla Direttiva

# Il caso *Dano*: la decisione della Corte (V)

- Art. 7, par. 1 Direttiva 2004/38: esercizio di un'attività economica o disporre di risorse economiche sufficienti (affinché non si divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante: considerando 10 della Direttiva) (punti 71, 74 e 76-77): discriminazione inevitabile in caso di soggetti non economicamente attivi - >gli Stati devono avere la possibilità di negare le prestazioni d'assistenza in queste situazioni
- Queste condizioni cadrebbero solo in caso di diritto di soggiorno permanente acquisito dopo cinque anni di soggiorno permanente e continuativo

## Il caso *Dano*: la decisione della Corte (VI)

- se, come risulta dagli accertamenti del giudice del rinvio, la sig.ra Dano, come soggetto economicamente inattivo, non dispone di risorse sufficienti, non può avvalersi del principio di non discriminazione di cui all'art. 24, par 1 Direttiva 2004/38
- l'art. 4 reg. 883/2004 fa riferimento alla legislazione dello Stato membro di residenza: può quindi leggersi questo requisito in linea con la Direttiva 2004/38, che prescrive condizioni per il soggiorno, quindi la conclusione è la stessa

## Il caso *Dano*: la decisione della Corte (VII)

- **Quarta questione:** gli artt. 1, 20 e 51 della Carta dei diritti fondamentali vanno interpretati nel senso che impongono agli Stati membri di concedere ai cittadini dell'UE prestazioni assicurative di base in denaro di carattere non contributivo tali da consentire un soggiorno permanente o che tali Stati possono limitare tale concessione alla messa a disposizione dei mezzi necessari per il rientro nello Stato di origine?
- Art. 51 della Carta: si applica agli Stati membri “esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”

## Il caso *Dano*: la decisione della Corte (VIII)

- Artt. 51 della Carta e 6 TUE: la Carta non estende le competenze dell'UE e l'ambito di applicazione del diritto UE al di là delle competenze dell'Unione
- Secondo l'art. 70 reg. 883/2004, sono gli Stati competenti a determinare le condizioni per l'esistenza del diritto a tali prestazioni
- Quindi siamo fuori del campo di applicazione del diritto dell'UE e gli Stati, nel fissare quelle condizioni, non stanno attuando il diritto dell'UE