



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 16 dicembre 2021¹

Causa C-411/20

S

contro

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht Bremen (Tribunale tributario di Brema, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione delle persone – Cittadinanza dell'Unione – Parità di trattamento – Cittadino di uno Stato membro che non esercita un'attività economica e che soggiorna nel territorio di un altro Stato membro da meno di tre mesi – Esclusione di tale persona dal diritto alle prestazioni familiari – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articolo 4 – Parità di trattamento – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 6 – Soggiorno inferiore a tre mesi – Articolo 24, paragrafo 2 – Deroga alla parità di trattamento – Nozione di “prestazioni d'assistenza sociale”»

I. Introduzione

1. Può uno Stato membro escludere i cittadini dell'Unione europea, aventi la cittadinanza di un altro Stato membro, dal diritto agli assegni familiari nel corso dei primi tre mesi del loro soggiorno nel suo territorio, se gli stessi durante tale periodo non percepiscono redditi nel paese, mentre un cittadino del medesimo Stato membro che vi faccia ritorno dopo aver soggiornato in un altro Stato membro in forza del diritto dell'Unione può beneficiarne fin dal suo rientro senza percepire siffatti redditi?

2. Tale è la questione sollevata dal giudice del rinvio nell'ambito di una controversia sorta tra S, una cittadina bulgara, e la Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (Cassa per gli assegni familiari per la Bassa Sassonia e Brema dell'Agenzia federale per l'impiego, Germania; in prosieguo: la «Familienkasse») avente ad oggetto il rifiuto di quest'ultima di concederle taluni assegni familiari.

¹ Lingua originale: il francese.

3. In siffatto contesto, la Corte è chiamata ad interpretare l'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE² e l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004³ e a stabilire se detta questione s'inserisca pienamente nella linea giurisprudenziale inaugurata dalle sentenze Dano⁴, Alimanovic⁵ e García-Nieto e a.⁶

4. Nelle presenti conclusioni illustrerò le ragioni in base alle quali ritengo che l'esclusione dal diritto agli assegni familiari dei cittadini di altri Stati membri economicamente inattivi, come quella di cui si discute nel procedimento principale, non rientri in detta linea giurisprudenziale.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. Oltre a talune disposizioni del diritto primario, vale a dire l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nella presente causa sono pertinenti l'articolo 1, lettera z), l'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), l'articolo 4, l'articolo 11, paragrafi 1 e 3, e l'articolo 70 del regolamento n. 883/2004, nonché l'articolo 6, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), l'articolo 14, paragrafo 1, e l'articolo 24 della direttiva 2004/38.

B. Diritto tedesco

6. L'articolo 62 dell'Einkommensteuergesetz (Legge relativa all'imposta sul reddito; in prosieguo: l'«EStG»), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale, è così formulato:

«⁽¹⁾ Per quanto riguarda i figli ai sensi dell'articolo 63, gli assegni familiari spettano, in forza della presente legge, a chiunque:

1. abbia il domicilio o il luogo di residenza abituale nel territorio nazionale

(...)

²Per avere diritto agli assegni familiari in applicazione del paragrafo 1, l'avente diritto deve essere identificato tramite un numero di identificazione che gli è stato attribuito (...). ³L'attribuzione successiva del numero di identificazione ha effetto retroattivo rispetto ai mesi durante i quali i requisiti di cui alla prima frase sono soddisfatti.

(1a) ¹Il cittadino di un altro Stato membro dell'[Unione] o di uno Stato a cui si applica l'accordo sullo Spazio economico europeo che stabilisce il proprio domicilio o la propria residenza abituale nel territorio nazionale non ha diritto ad assegni familiari per i primi tre mesi successivi

² 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, 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 (GU 2004, L 158, pag. 77, e rettifica GU 2005, L 197, pag. 34).

³ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, pag. 1, e rettifica GU 2004, L 200, pag. 1).

⁴ Sentenza dell'11 novembre 2014 (C-333/13; in prosieguo: la «sentenza Dano», EU:C:2014:2358).

⁵ Sentenza del 15 settembre 2015 (C-67/14; in prosieguo: la «sentenza Alimanovic», EU:C:2015:597).

⁶ Sentenza del 25 febbraio 2016 (C-299/14; in prosieguo: la «sentenza García-Nieto e a.», EU:C:2016:114).

all'elezione del domicilio o della residenza abituale. ²Tale regola non si applica se egli dimostra di percepire redditi nel paese ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, prima frase, nn. da 1 a 4, ad eccezione dei redditi di cui all'articolo 19, paragrafo 1, prima frase, n. 2. ³Scaduto il periodo indicato alla prima frase, egli ha diritto agli assegni familiari, tranne nei casi in cui non siano soddisfatte le condizioni stabilite all'articolo 2, paragrafi 2 o 3, del [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione)], o ricorrano soltanto le condizioni stabilite all'articolo 2, paragrafo 2, n. 1a, della legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione senza che nessun'altra condizione prevista all'articolo 2, paragrafo 2, di detta legge sia stata previamente soddisfatta. ⁴La verifica della sussistenza delle condizioni di ammissibilità agli assegni familiari a norma della seconda frase è rimessa all'esclusiva valutazione della Cassa per gli assegni familiari (...). ⁵Se, in un siffatto caso, la Cassa per gli assegni familiari respinge una domanda di assegni familiari, essa deve notificare la propria decisione all'autorità competente in materia di immigrazione. ⁶Se il richiedente ha indotto a credere che soddisfaceva i requisiti per avere diritto agli assegni familiari avvalendosi di documenti falsificati o alterati o facendo ricorso all'inganno, la Cassa per gli assegni familiari ne dà immediata comunicazione all'autorità competente in materia di immigrazione.

(...).

III. Fatti all'origine della controversia principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

7. La ricorrente nel procedimento principale, S, suo marito, V, e i loro tre figli, nati nel 2003, nel 2005 e nel 2010, sono cittadini bulgari.

8. Nel maggio 2015, S ha presentato presso la Familienkasse, per la prima volta, una domanda di assegni familiari per i suoi tre figli.

9. Con decisione del 13 maggio 2015, la Familienkasse ha accolto tale domanda e disposto la regolare erogazione di detti assegni per i tre figli a decorrere dal mese di maggio 2015.

10. Il 25 aprile 2016 l'autorità competente per la registrazione ha cancellato d'ufficio S e i suoi tre figli dal loro indirizzo a Bremerhaven (Germania) con la motivazione che l'alloggio in questione risultava vuoto. A seguito di tale cancellazione, a decorrere dal 3 giugno 2016, la Familienkasse ha smesso di versare gli assegni familiari a S e, con decisione in pari data, ha revocato la decisione di concederle tali assegni a decorrere dal mese di maggio 2016 e le ha chiesto la restituzione di quelli versati per quest'ultimo mese.

11. Nel dicembre 2017 S ha presentato una domanda di assegni familiari per due dei suoi figli, N e A, alla Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord (Cassa per gli assegni familiari per la Renania settentrionale-Westfalia nord, Germania) indicando un indirizzo a Herne (Germania). Diverse lettere inviate da detta autorità a tale indirizzo sono state restituite al mittente con la dicitura «destinatario sconosciuto» apposta dal fornitore del servizio postale.

12. Con decisione del 1° agosto 2018, notificata tramite pubblicazione, detta autorità ha respinto tale domanda motivando, in sostanza, che S non aveva il suo domicilio o la sua residenza abituale in Germania.

13. Il 28 ottobre 2019 S ha presentato alla Familienkasse una nuova domanda di assegni familiari per i suoi tre figli.

14. Con decisione del 27 dicembre 2019, la Familienkasse ha respinto detta domanda per il periodo decorrente dal mese di agosto 2019. La Familienkasse ha ritenuto che S, V e i loro figli risiedessero in Germania a partire dal 19 agosto 2019, data corrispondente al loro ingresso nel territorio di tale Stato membro, in provenienza dalla Bulgaria, e in cui si sono stabiliti in un appartamento a Bremerhaven. In effetti, la Familienkasse ha considerato che S, non avendo percepito redditi nel paese durante i primi tre mesi successivi alla fissazione della sua residenza in Germania, non soddisfaceva i requisiti di cui all'articolo 62, paragrafo 1a, dell'ESTG per avere diritto agli assegni familiari relativi a quel periodo.

15. Con decisione del 6 aprile 2020, la Familienkasse ha respinto il reclamo proposto da S e confermato la sua decisione di diniego. Essa ha aggiunto che S non aveva svolto attività lavorative retribuite nel periodo in questione e ha ritenuto trascurabile quella esercitata da V nel periodo compreso tra il 5 novembre e il 12 dicembre 2019.

16. Il 10 maggio 2020 S ha investito il giudice del rinvio di un ricorso diretto a ottenere l'annullamento del rigetto della sua domanda di assegni familiari e la condanna della Familienkasse al versamento degli assegni familiari per i suoi tre figli per i mesi da agosto a ottobre 2019 incluso.

17. Con ordinanza del 13 luglio 2020, il Finanzgericht Bremen (Tribunale tributario di Brema, Germania) ha separato il procedimento relativo agli assegni familiari per il periodo controverso, vale a dire i mesi da agosto a ottobre 2019, dal resto del procedimento.

18. In primo luogo, il giudice del rinvio precisa che gli assegni familiari ricadono nella nozione di «prestazioni familiari», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, in combinato disposto con l'articolo 1, lettera z), del medesimo⁷. Gli assegni familiari, infatti, sono finanziati tramite le imposte e verrebbero concessi ai beneficiari sulla base di una situazione legalmente definita, a prescindere dal reddito dei genitori e indipendentemente da qualsiasi valutazione individuale e discrezionale dello stato di necessità personale del richiedente. Essi avrebbero una duplice finalità, ossia garantire l'esenzione fiscale costituzionalmente richiesta del reddito minimo di *sussistenza del minore* e, nella misura in cui non siano necessari a tale scopo, promuovere la famiglia sotto il profilo del diritto sociale.

19. In secondo luogo, detto giudice rileva, in sostanza, che l'articolo 62, paragrafo 1a, dell'ESTG, derivato da una modifica legislativa introdotta nel luglio 2019, opera una differenza di trattamento tra un cittadino di un altro Stato membro che stabilisce il proprio domicilio o la propria residenza abituale in Germania e un cittadino tedesco che stabilisce il proprio domicilio o la propria residenza abituale nel territorio tedesco in seguito a un soggiorno in un altro Stato membro. Detto giudice precisa al riguardo che, in applicazione di tale disposizione, un cittadino di un altro Stato membro, quale S, non ha diritto ad assegni familiari durante i primi tre mesi del suo soggiorno se non dimostra di percepire nel paese redditi derivanti dallo svolgimento di un'attività lavorativa retribuita, mentre un cittadino tedesco ne ha diritto anche se non svolge una siffatta attività.

⁷ L'articolo 1, lettera z), del regolamento n. 883/2004 stabilisce che, «[a]i fini del presente regolamento si intende per (...) “prestazione familiare”, tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I». L'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), di detto regolamento dispone che esso si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le prestazioni familiari.

20. A tal riguardo, il giudice del rinvio spiega che, nel progetto di legge che ha portato all'aggiunta del paragrafo 1a all'articolo 62 dell'EStG, il legislatore tedesco ha considerato conforme al diritto dell'Unione la differenza di trattamento in questione, poiché consentirebbe di evitare un afflusso di cittadini di altri Stati membri idoneo a generare un onere eccessivo per il sistema tedesco di sicurezza sociale. Inoltre, il giudice del rinvio precisa che, secondo detto legislatore, tale differenza di trattamento potrebbe essere fondata sull'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, dato che gli assegni familiari percepiti da cittadini di un altro Stato membro che non svolgono un'attività lavorativa retribuita avrebbero il medesimo effetto di una prestazione sociale. Ciò posto, detto legislatore non avrebbe esplicitamente affrontato, nel citato progetto di legge, la questione dell'eventuale incidenza dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004. Infine, richiamandosi alla sentenza Commissione/Regno Unito⁸, il legislatore tedesco avrebbe giustificato tale differenza di trattamento con la necessità di proteggere le finanze dello Stato membro ospitante.

21. In terzo luogo, il giudice del rinvio rileva, tuttavia, che la questione se gli assegni familiari ricadano nella nozione di «assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, è oggetto di dibattito dottrinale. Alcuni autori sosterrrebbero, infatti, che gli assegni familiari costituiscono vere e proprie prestazioni di sicurezza sociale, non essendo la loro concessione subordinata a condizioni relative alla disponibilità di un reddito. Il giudice del rinvio aggiunge inoltre che, se è vero che, a norma del regolamento n. 883/2004, uno Stato membro è competente a stabilire taluni requisiti per la concessione di prestazioni familiari ai cittadini di altri Stati membri che risiedono nel proprio territorio senza svolgere un'attività lavorativa retribuita, tuttavia l'articolo 4 di tale regolamento prevede un obbligo di parità di trattamento e il regolamento medesimo non contiene alcuna disposizione che consenta di operare una differenza di trattamento come quella di cui trattasi nella presente causa.

22. È in tali circostanze che, con decisione del 20 agosto 2020, pervenuta in cancelleria il 2 settembre 2020, il Finanzgericht Bremen (Tribunale tributario di Brema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 24 della [direttiva 2004/38] e l'articolo 4 del [regolamento n. 883/2004] debbano essere interpretati nel senso che ostano alla normativa di uno Stato membro ai sensi della quale un cittadino di un altro Stato membro, che abbia stabilito un domicilio o la propria residenza abituale nel territorio del primo Stato e non dimostri di percepire, all'interno di detto Stato, redditi da agricoltura e silvicoltura, dall'industria, da lavoro autonomo o subordinato, non ha diritto, nei primi tre mesi dalla data in cui ha ivi stabilito il domicilio o la residenza abituale, a prestazioni familiari ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), in combinato disposto con l'articolo 1, lettera z), del regolamento [n. 883/2004], mentre un cittadino dello Stato membro interessato che si trovi nella stessa situazione ha diritto a prestazioni familiari ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), in combinato disposto con l'articolo 1, lettera z), del [regolamento n. 883/2004], senza dover dimostrare di percepire, all'interno di detto Stato, redditi da agricoltura e silvicoltura, dall'industria, da lavoro autonomo o subordinato».

23. S, i governi tedesco, ceco e polacco, nonché la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte. Non si è tenuta alcuna udienza di discussione. Le parti hanno risposto per iscritto ai quesiti della Corte.

⁸ Sentenza del 14 giugno 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

IV. Osservazioni preliminari

24. Per quanto concerne i dubbi formulati dalla Commissione circa lo status di persona in cerca di impiego della ricorrente nel procedimento principale, vorrei precisare che il giudice del rinvio precisa che S non ha svolto attività lavorative retribuite nel periodo pertinente e che l'attività esercitata dal suo coniuge nel periodo compreso tra il 5 novembre e il 12 dicembre 2019 era trascurabile.

25. Ad ogni modo, si deve rilevare che gli assegni familiari di cui trattasi non possono qualificarsi come «prestazioni di natura finanziaria» destinate a facilitare l'accesso all'impiego nel mercato del lavoro di uno Stato membro e che, di conseguenza, la questione pregiudiziale dev'essere esaminata non già, come suggerisce la Commissione, alla luce dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 e dell'articolo 45 TFUE⁹, bensì esclusivamente in relazione alla prima disposizione.

V. Analisi

26. Con la sua unica questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 24 della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa di uno Stato membro in forza della quale un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di un altro Stato membro, ha diritto agli assegni familiari durante i primi tre mesi del suo soggiorno in tale Stato membro soltanto a condizione di percepire redditi nel paese durante tale periodo, mentre un cittadino di detto Stato membro che vi faccia ritorno dopo aver soggiornato in un altro Stato membro in forza del diritto dell'Unione può averne diritto fin dalla data del suo rientro, senza condizioni relative alla disponibilità di un reddito.

27. Al fine di proporre alla Corte una risposta utile a tale questione, esaminerò, in primo luogo, se la situazione della ricorrente nel procedimento principale e dei suoi figli rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 (sezione A). Poiché ritengo, come emergerà dalle mie considerazioni, che non sia così, mi occuperò, in secondo luogo, della questione se la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale sia conforme al principio di non discriminazione sancito all'articolo 18 TFUE e concretizzato all'articolo 24, paragrafo 1, di tale direttiva e all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 (sezione B).

A. Sull'applicabilità dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38

28. Occorre anzitutto ricordare che, in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, «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». L'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva medesima dispone che, «[i]n 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), (...) a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

⁹ Sentenza Alimanovic (punti da 40 a 43 e 46).

29. Come ho già indicato, la questione che si pone nella presente causa è se la situazione di cui trattasi nel procedimento principale rientri nella deroga prevista all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. La Corte ha già avuto occasione di interpretare detta disposizione nell'ambito delle cause che hanno dato luogo alle sentenze Dano, Alimanovic, García-Nieto e a. e Jobcenter Krefeld¹⁰.

30. Per valutare se la questione sollevata dal giudice del rinvio s'inserisca in tale linea giurisprudenziale, mi sembra utile illustrare, in via preliminare, gli insegnamenti derivanti dalle citate sentenze.

1. Contesto giurisprudenziale

a) Sentenze Dano, Alimanovic e García-Nieto e a.

31. Nelle sentenze Dano, Alimanovic e García-Nieto e a. la Corte ha stabilito a quali condizioni lo Stato membro ospitante un cittadino dell'Unione economicamente inattivo, avente la cittadinanza di un altro Stato membro, possa derogare, in materia di prestazioni d'assistenza sociale, al diritto alla parità di trattamento, previsto all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, di cui gode un tale cittadino dell'Unione. Le cause che hanno dato luogo alle citate sentenze vertevano, infatti, sul rifiuto delle autorità tedesche di concedere a cittadini di altri Stati membri talune «prestazioni assicurative di base» previste dalla normativa tedesca, e segnatamente talune «prestazioni di sussistenza».

32. Nella causa che ha dato luogo alla sentenza Dano, la sig.ra Dano non aveva mai lavorato in Germania, non vi erano elementi per ritenere che cercasse un lavoro e la medesima si era avvalsa della libertà di circolazione «con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale» dalla Germania¹¹, dove la donna risiedeva *da più di tre mesi* con il figlio piccolo. La Corte ha dichiarato che la sig.ra Dano e suo figlio, non disponendo di risorse economiche sufficienti e non potendo pertanto rivendicare il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza della direttiva 2004/38, non potevano avvalersi del principio di non discriminazione enunciato all'articolo 24, paragrafo 1, della medesima direttiva¹². La Corte ha precisato, seguendo su tale punto la posizione dell'avvocato generale Wathelet¹³, che privare uno Stato membro interessato, in simili circostanze, della possibilità di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione «comporterebbe infatti (...) che persone che non abbiano, al momento del loro ingresso nel territorio di un altro Stato membro, le risorse sufficienti per far fronte ai propri bisogni, verrebbero automaticamente a disporre, grazie alla concessione di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, il cui obiettivo consiste nel provvedere alla sussistenza del beneficiario»¹⁴. La Corte ha dichiarato che la medesima conclusione s'imponeva riguardo all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 dal momento che le prestazioni ivi contemplate sono concesse, ai sensi di tale articolo, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato e conformemente alla normativa dello stesso¹⁵ e, quindi, al diritto dell'Unione.

¹⁰ Sentenza del 6 ottobre 2020 (C-181/19; in prosieguo: la «sentenza Jobcenter Krefeld», EU:C:2020:794).

¹¹ Sentenza Dano (punto 78).

¹² Sentenza Dano (punti 69 e 81).

¹³ V. conclusioni nella causa Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, paragrafo 106).

¹⁴ Sentenza Dano (punto 79).

¹⁵ Sentenza Dano (punto 83).

33. Nella causa che ha dato luogo alla sentenza Alimanovic¹⁶, la sig.ra Alimanovic, che risiedeva in Germania *da più di tre mesi*, aveva fatto domanda per ottenere talune prestazioni di assistenza sociale per sé e per sua figlia. Entrambe erano state occupate in impieghi di breve durata o avevano avuto opportunità di lavoro della durata inferiore a un anno e, alla data del diniego della concessione delle prestazioni in questione, le stesse non disponevano più dello status di lavoratrici in cerca di lavoro ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38¹⁷. La Corte ha dichiarato che, sebbene, secondo il giudice del rinvio, la sig.ra Alimanovic e sua figlia potessero invocare un diritto di soggiorno in forza dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), di detta direttiva, occorreva rilevare che lo Stato membro ospitante poteva invocare la deroga enuncziata all'articolo 24, paragrafo 2, della medesima direttiva, per non accordare loro la prestazione di assistenza sociale richiesta¹⁸. La Corte ha precisato che tale possibilità di deroga si fonda sul sistema graduale di mantenimento dello status di lavoratore, che mira a tutelare il diritto di soggiorno e l'accesso alle prestazioni sociali. In tal senso, la Corte ha ritenuto che la direttiva 2004/38, istituendo un sistema di questo tipo, «prende essa stessa in considerazione diversi fattori che caratterizzano la situazione individuale di ogni richiedente una prestazione sociale e, in particolare, la durata dell'esercizio di un'attività economica»; di conseguenza non era necessario, ai fini dell'applicazione di tale deroga da parte dello Stato membro ospitante, un esame individuale, che si trattasse di prendere in considerazione la situazione individuale della persona interessata oppure di stabilire che il cittadino dell'Unione interessato costituiva un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale nell'ambito del suo soggiorno¹⁹.

34. Nella causa che ha dato luogo alla sentenza García-Nieto e a., i ricorrenti nel procedimento principale, che risiedevano in Germania *da meno di tre mesi*, erano persone in cerca di occupazione²⁰. La Corte ha dichiarato che emerge chiaramente dal tenore dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 che lo Stato membro ospitante può negare a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi o che mantengano tale status la concessione di qualsivoglia prestazione d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno²¹.

35. Nelle suddette tre sentenze, la Corte ha quindi dichiarato che l'articolo 24 della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 non ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri sono esclusi dal beneficio delle prestazioni di assistenza sociale, allorché detti cittadini o non godono di un diritto di soggiorno ai sensi di tale direttiva nello Stato membro ospitante²², o godono di un diritto di soggiorno in detto Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, della citata direttiva²³, oppure sono titolari di un diritto di soggiorno fondato unicamente sull'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della medesima direttiva²⁴, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini di tale Stato membro che si trovano nella stessa situazione. Infatti, secondo la Corte, il fatto di riconoscere a tali persone un diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con l'obiettivo che consiste nel preservare l'equilibrio finanziario del *sistema di assistenza sociale* degli Stati membri evitando

¹⁶ Punti 29 e 34.

¹⁷ Sentenza Alimanovic (punti 27 e 55).

¹⁸ Sentenza Alimanovic (punti 56 e 57).

¹⁹ Sentenza Alimanovic (punto 60).

²⁰ Il sig. Peña Cuevas si era recato in Germania con il figlio per raggiungere sua moglie, che vi aveva fatto ingresso precedentemente con la loro figlia dichiarando di cercare un posto di lavoro e in seguito aveva svolto l'attività di aiuto cuoca. Sentenza García-Nieto e a. (punti 28 e 29).

²¹ Sentenza García-Nieto e a. (punto 44).

²² Sentenza Dano (punto 84 e dispositivo).

²³ Sentenza García-Nieto e a. (punto 53 e dispositivo).

²⁴ Sentenza Alimanovic (punto 63 e dispositivo).

che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, come risulta dal considerando 10 della direttiva 2004/38²⁵.

b) Sentenza Jobcenter Krefeld

36. La situazione oggetto della causa conclusasi con la sentenza Jobcenter Krefeld, che riguardava un cittadino polacco residente con i suoi due figli minori in Germania, differisce nettamente dalle situazioni in discussione nelle tre cause ricordate supra. Infatti, JD, cittadino dell'Unione, prima di trovarsi in stato di disoccupazione nello Stato membro ospitante, aveva ivi lavorato e scolalizzato i propri figli, beneficiando pertanto di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 10 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 (GU 2011, L 141, pag. 1).

37. La Corte ha rilevato che la situazione di un cittadino dell'Unione come JD differisce in maniera significativa, sotto il profilo dell'obiettivo di preservare l'equilibrio finanziario del sistema di assistenza sociale degli Stati membri, da quella dei ricorrenti nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze Dano (assenza di un diritto di soggiorno fondato sulla direttiva 2004/38), Alimanovic (diritto di soggiorno fondato unicamente sull'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38 ai fini della ricerca di un posto di lavoro) e García-Nieto e a. (diritto di soggiorno fondato sull'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva)²⁶. Per giungere a questa conclusione, la Corte ha rammentato che il diritto di soggiorno riconosciuto ai figli di un (ex) lavoratore migrante al fine di garantire il loro diritto di accesso all'istruzione e, in via derivata, al genitore affidatario, scaturisce, in origine, dallo status di lavoratore di tale genitore. Tuttavia, detto diritto, una volta acquisito, diventa autonomo e può protrarsi dopo la perdita di tale status²⁷. La Corte ha poi dichiarato che i soggetti titolari di un simile diritto di soggiorno godono altresì del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali in materia di concessione di vantaggi sociali previsto dal regolamento n. 492/2011²⁸, e ciò anche quando tali soggetti non possono più avvalersi dello status di lavoratore da cui essi hanno tratto il loro diritto di soggiorno iniziale²⁹.

38. Alcuni elementi della giurisprudenza derivante dalle sentenze Dano, Alimanovic, García-Nieto e a. e Jobcenter Krefeld mi sembrano utili ai fini dell'analisi della questione sollevata nella presente causa dal giudice del rinvio, in particolare quelli relativi alla nozione di

²⁵ V. sentenze Dano, punto 74; Alimanovic, punto 50, e García-Nieto e a. (punto 39).

²⁶ Sentenza Jobcenter Krefeld (punti 67 e 68).

²⁷ Sentenza Jobcenter Krefeld (punto 50). La Corte ha evidenziato, al punto 52 della sentenza medesima, che tale interpretazione evita infatti a una persona che intenda lasciare, con la propria famiglia, il proprio Stato membro di origine per andare a lavorare in un altro Stato membro, di esporsi al rischio, nell'ipotesi in cui perdesse lo status di lavoratore, di dover interrompere il percorso scolastico dei propri figli e di rientrare nel proprio paese d'origine, non potendo beneficiare delle prestazioni sociali previste dal diritto nazionale che consentirebbero loro di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti.

²⁸ V. articolo 7, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 492/2011.

²⁹ Sentenza Jobcenter Krefeld (punto 54). Inoltre, come sottolineato in dottrina con riferimento ai punti 64 e 65 di tale sentenza, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 «non ha codificato esaustivamente le condizioni alle quali i cittadini dell'Unione che si avvalgono del loro diritto alla libera circolazione beneficiano del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, e la deroga a tale principio contenuta in detta disposizione si applica unicamente alle situazioni in cui il diritto di soggiorno è fondato su tale direttiva»: Lenaerts, K., e Adam, S., «La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne», *Cahiers de droit européen*, n. 2, 2021, pagg. da 307 a 417, in particolare pag. 327 (traduzione libera). Occorre parimenti ricordare al riguardo che, come rilevato dall'avvocato generale Richard de la Tour nelle sue conclusioni nella causa The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:515, paragrafo 75 e nota 62), un diritto di soggiorno non solo può essere fondato su un'altra disposizione del diritto dell'Unione (v. sentenza Jobcenter Krefeld, punto 90 e dispositivo) ma anche su una disposizione di diritto nazionale più favorevole (v., segnatamente, sentenze del 7 settembre 2004, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, e del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito, C-308/14, EU:C:2016:436).

«prestazioni d'assistenza sociale». Si pone pertanto la seguente questione: gli insegnamenti tratti da tale giurisprudenza sono applicabili alla causa oggetto del procedimento principale? Non sono convinto che sia così.

2. Peculiarità della presente causa

39. Il punto in comune tra la situazione in discussione nel procedimento principale e le situazioni oggetto delle cause che hanno dato luogo alle sentenze Dano, Alimanovic, García-Nieto e a. e Jobcenter Krefeld consiste nel fatto che il cittadino dell'Unione non percepiva redditi nazionali nello Stato membro ospitante durante il periodo riguardo al quale l'autorità nazionale aveva respinto la sua domanda di assegni familiari. Inoltre, come nel caso della causa sfociata nella sentenza García-Nieto e a., il soggiorno di S e dei suoi figli nello Stato membro ospitante è fondato sull'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

40. Per contro, a differenza della ricorrente nel procedimento principale, i cittadini dell'Unione interessati nelle cause conclusesi con le sentenze Dano e Alimanovic risiedevano nello Stato membro ospitante *da più di tre mesi* e il loro soggiorno era, in linea di principio, fondato sull'articolo 7 della direttiva 2004/38³⁰. Ancor più significativo è il fatto che, come mi accingo a dimostrare, la presente causa non riguarda «prestazioni d'assistenza sociale», come nelle cause sfociate nelle sentenze Dano, Alimanovic e García-Nieto e a., bensì *assegni familiari*³¹.

41. Stando così le cose, alla luce delle circostanze della presente causa, nutro dubbi circa la possibilità per lo Stato membro ospitante di avvalersi delle limitazioni previste all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Prima di soffermarmi su tale questione, occorre stabilire se S e i suoi figli godano del diritto alla parità di trattamento di cui all'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva e, a tal fine, verificare se siano titolari di un diritto di soggiorno legale in tale Stato membro³².

3. Diritto di soggiorno di cui all'articolo 6 della direttiva 2004/38

a) Osservazioni preliminari

42. La Corte ha ricordato in svariate occasioni che la cittadinanza dell'Unione è destinata a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri³³. A termini dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. Come enunciato all'articolo 1 della direttiva 2004/38, questa è preordinata, tra l'altro, a stabilire le modalità d'esercizio di tale diritto e relative

³⁰ V. paragrafi 32 e 33 delle presenti conclusioni. L'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 prevede che «[c]iascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione (...) 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». Il corsivo è mio.

³¹ A differenza della presente causa, tali tre cause riguardavano prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, disciplinate dall'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 di detto regolamento (sentenza Dano, punto 55) e considerate come *prestazioni d'assistenza sociale* ai fini della direttiva 2004/38.

³² V., a tal riguardo, sentenza García-Nieto e a. (punto 40).

³³ V., segnatamente, sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31).

limitazioni³⁴. Tra tali limitazioni e modalità figurano quelle enunciate all'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva, attinenti al suo ambito di applicazione soggettivo³⁵ e, inconfutabilmente, quelle previste all'articolo 6 della direttiva medesima.

b) Legalità del soggiorno ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2004/38

43. Riguardo all'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 24 della direttiva 2004/38, rammento che, nelle sentenze Dano, Alimanovic e García-Nieto e a., la Corte ha statuito che, per quanto concerne l'accesso a «prestazioni d'assistenza sociale», un cittadino dell'Unione 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 citata direttiva*³⁶. Tale condizione costituisce pertanto un presupposto per il godimento del diritto alla parità di trattamento previsto da detta disposizione.

44. Nelle proprie osservazioni scritte, la Commissione sostiene che, sebbene, durante i primi tre mesi, i cittadini dell'Unione godano di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza dell'articolo 6 della direttiva 2004/38, tuttavia vi può essere un «soggiorno legale» soltanto nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva medesima. La Commissione ha chiarito tale affermazione nella sua risposta per iscritto al quesito posto dalla Corte su tale punto, precisando che «il diritto di soggiorno del cittadino dell'Unione originario di un altro Stato membro durante i primi tre mesi (...) non costituisce (...) ancora un “diritto di soggiorno legale *ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, [di tale direttiva]*”»³⁷.

45. Non condivido la posizione della Commissione e ritengo che i termini utilizzati possano ingenerare confusione.

46. In primo luogo, rammento che, in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, «[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»³⁸. Tale diritto di soggiorno è quindi riconosciuto a tutti i cittadini dell'Unione, a prescindere dal fatto che essi siano economicamente attivi o inattivi. L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva medesima prevede il mantenimento di detto diritto di soggiorno finché il cittadino dell'Unione e la sua famiglia non diventano un onere eccessivo per il *sistema di assistenza sociale* dello Stato membro ospitante. Pertanto, tenuto conto della legalità del diritto di soggiorno previsto all'articolo 6 della suddetta direttiva nel contesto complessivo della stessa³⁹, non si può negare il fatto che, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, S e i suoi figli possano legittimamente invocare il loro diritto di soggiorno (legale) nel territorio dello Stato membro ospitante ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva

³⁴ V., segnatamente, sentenza del 6 ottobre 2021, A (Franchissement de frontières en navire de plaisance) (C-35/20, EU:C:2021:813, punti 49 e 50).

³⁵ Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva e sono titolari dei diritti conferiti dalla medesima i cittadini dell'Unione che si rechino o soggiornino in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la nazionalità, nonché i loro familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della suddetta direttiva. A tal riguardo, v., segnatamente, sentenza del 10 settembre 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

³⁶ Sentenze Dano (punto 69); Alimanovic (punto 49), e García-Nieto e a. (punto 38).

³⁷ Il corsivo è mio.

³⁸ Il corsivo è mio.

³⁹ Si ricorda, per quanto concerne il contesto complessivo della direttiva 2004/38, che la stessa prevede «un sistema graduale per quanto riguarda il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, il quale, riprendendo sostanzialmente le fasi e le condizioni previste nei diversi strumenti del diritto dell'Unione e nella giurisprudenza anteriori a tale direttiva, sfocia nel diritto di soggiorno permanente». V., segnatamente, sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punti 38 e 39).

medesima e che pertanto essi godano, in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, della stessa, del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini di detto Stato membro nell'ambito di applicazione del Trattato.

47. In secondo luogo, il fatto che la Commissione interpreti i termini «diritto di soggiorno legale» come esclusivamente riferiti al diritto di soggiorno previsto all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e non a quello previsto all'articolo 6 di tale direttiva, genera confusione soprattutto agli occhi delle autorità nazionali dello Stato membro ospitante, cosa che occorre evitare. Detti termini inducono, infatti, a ritenere che il diritto di soggiorno di cui all'articolo 6 della direttiva 2004/38 non sia un diritto di soggiorno legale ai sensi della stessa. Orbene, così non è. L'approccio della Commissione non discende né dall'impianto sistematico né dalla lettera della suddetta direttiva. Tale approccio non deriva nemmeno dall'obiettivo perseguito da quest'ultima, consistente, come emerge da una costante giurisprudenza, nell'agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, e nel rafforzare tale diritto⁴⁰.

48. Inoltre, la Commissione invoca, per corroborare la sua argomentazione, i punti 68 e 75 della sentenza Commissione/Regno Unito⁴¹. Orbene, si deve rilevare che il generale riferimento alle «condizioni per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante»⁴², operato dalla Corte ai punti indicati, riguarda non solo le condizioni per godere di un diritto di soggiorno superiore a tre mesi, di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38, ma anche quelle per godere di un diritto di soggiorno non superiore a tre mesi⁴³. Rammento, altresì, che il sistema graduale istituito da tale direttiva, per quanto riguarda il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, comporta che cittadino dell'Unione e i suoi familiari possano passare attraverso una o più fasi dell'esercizio della loro libertà di circolazione nel momento in cui soddisfino le condizioni previste da detta direttiva e che sono variabili a seconda della durata del soggiorno.

49. Chiarito ciò e tenuto conto del fatto che è evidente che S può rivendicare un diritto di soggiorno legale ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 nel periodo interessato dal rigetto della sua domanda di *assegni familiari* che corrisponde ai primi tre mesi del suo soggiorno in Germania, mi occuperò ora dell'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 24 della direttiva in parola e quindi della nozione di «prestazioni d'assistenza sociale», quale definita dalla Corte nella sua giurisprudenza, al fine di stabilire se l'articolo 24, paragrafo 2, della suddetta direttiva si applichi alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale.

⁴⁰ Sentenza del 2 ottobre 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

⁴¹ Sentenza del 14 giugno 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

⁴² Sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito (C-308/14, EU:C:2016:436, punti 68 e 75): «(...) nulla, in linea di principio, osta a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un *diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante*». Il corsivo è mio.

⁴³ Ricordo a tal riguardo che, al punto 68 di detta sentenza Commissione/Regno Unito, la Corte rinvia al punto 44 della sentenza del 19 settembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) e al punto 83 della sentenza Dano. Da tali punti risulta che si tratta di un «diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante *ai sensi della direttiva 2004/38*» (il corsivo è mio). Di conseguenza, i diversi tipi di diritti di soggiorno previsti da tale direttiva ai suoi articoli 6, 7 e 16 sono *tutti* diritti di soggiorno legali ai sensi della direttiva medesima.

4. Gli assegni familiari di cui trattasi rientrano nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi della direttiva 2004/38?

a) Nozione di «prestazioni d'assistenza sociale»

50. Dalle loro osservazioni emerge che S, i governi tedesco, ceco e polacco nonché la Commissione ritengono che gli assegni familiari di cui trattasi non rientrino nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Inoltre, i governi ceco e polacco e la Commissione sostengono che tale disposizione non sia applicabile al presente caso. Si pone pertanto la questione se gli assegni familiari in discussione possano qualificarsi come «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi di detta direttiva.

51. Rammento, in primo luogo, che la Corte ha interpretato la nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» nel senso che essa rinvia all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, ai quali può ricorrere un soggetto che non disponga di risorse economiche sufficienti per far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato⁴⁴. Inoltre, la Corte ha parimenti affermato che le prestazioni di sussistenza, che mirano a conferire ai loro beneficiari il minimo dei mezzi di sussistenza necessari per condurre una vita conforme alla dignità umana, devono essere considerate alla stregua di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38⁴⁵.

52. In secondo luogo, rilevo che, nel procedimento principale, secondo le indicazioni del giudice del rinvio esposte al paragrafo 18 supra, detti assegni familiari sarebbero finanziati con le imposte e concessi ai beneficiari sulla base di una situazione legalmente definita, *a prescindere dal reddito dei genitori* e indipendentemente da qualsiasi considerazione della situazione individuale di necessità personale del richiedente. Risulta altresì dalle suddette indicazioni che, secondo la dottrina, gli assegni familiari costituiscono vere e proprie *prestazioni di sicurezza sociale* dal momento che la loro concessione *non è subordinata a una condizione relativa alla disponibilità di risorse economiche*. In altri termini, come emerge anche dalle osservazioni del governo tedesco⁴⁶, la concessione di tali prestazioni non dipenderebbe né dal reddito dei genitori né dalle necessità personali dei richiedenti e *non mirerebbe neppure a garantire i mezzi di sussistenza* al richiedente e alla sua famiglia. Infatti, se è vero che gli assegni in questione sono destinati a garantire l'esenzione fiscale costituzionalmente richiesta del reddito minimo di sussistenza del minore, è altrettanto vero che, come precisa chiaramente il giudice del rinvio, essi sono intesi a promuovere la famiglia sotto il profilo del diritto sociale.

53. A tale riguardo, occorre, a mio avviso, evidenziare che, secondo la giurisprudenza della Corte, prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie rispondenti a determinati criteri obiettivi, relativi in particolare alle loro dimensioni, al loro reddito e alle loro risorse patrimoniali,

⁴⁴ Sentenze del 19 settembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punto 61); Dano (punto 63); Alimanovic (punto 44), e García-Nieto e a. (punto 38).

⁴⁵ Sentenza Jobcenter Krefeld, punto 57 e giurisprudenza ivi citata.

⁴⁶ Lo stesso governo tedesco ammette che gli assegni familiari di cui trattasi nel procedimento principale non rientrano nell'assistenza sociale, rigorosamente ai sensi dell'articolo 24 della direttiva 2004/38, bensì nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, in combinato disposto con l'articolo 1, lettera z), dello stesso. Detto governo, infatti, precisa che tali prestazioni sarebbero assimilabili a una prestazione in denaro destinata a compensare i carichi familiari, la quale verrebbe *erogata a prescindere dalla necessità di assistenza*.

prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle necessità personali, e destinate a compensare gli oneri familiari, devono essere considerate *prestazioni di sicurezza sociale*⁴⁷. Pertanto, se si applicano detti criteri agli assegni familiari di cui trattasi, fatte salve le verifiche che spettano al giudice del rinvio, questi devono essere qualificati come «prestazioni di sicurezza sociale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, in combinato disposto con l'articolo 1, lettera z), dello stesso⁴⁸.

54. Ne discende, a mio avviso, che gli assegni familiari di cui trattasi non possono essere qualificati come «prestazioni d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, e che, di conseguenza, tale disposizione non è applicabile alla situazione in discussione nel procedimento principale.

b) Approccio del governo tedesco

55. Il governo tedesco ritiene, tuttavia, che agli assegni familiari in questione si debba applicare la ratio legis dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Detti assegni, infatti, nel caso delle persone economicamente inattive sarebbero assimilabili, sotto il profilo dei loro effetti, a una prestazione d'assistenza sociale.

56. Non condivido tale posizione.

57. In primo luogo, rammento che la situazione di S e dei suoi figli è quella di un cittadino dell'Unione il cui diritto di soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante si basa sull'articolo 6 della direttiva 2004/38. È vero che, come considerato dalla Corte, poiché 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 massima di tre mesi sui loro rispettivi territori, è legittimo non imporre a detti Stati membri la presa in carico di tali cittadini durante detto periodo⁴⁹. Tuttavia, si deve sottolineare che tale affermazione si riferisce all'obiettivo di preservare l'equilibrio finanziario del *sistema di assistenza sociale* degli Stati membri perseguito dalla direttiva 2004/38 (considerando 10), obiettivo con cui è coerente la deroga prevista all'articolo 24, paragrafo 2, della medesima direttiva. Da tale disposizione risulta chiaramente che essa *concerne esclusivamente* le «prestazioni d'assistenza sociale».

58. Di conseguenza, basarsi, come fa il governo tedesco, sull'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 per negare gli *assegni familiari* richiesti sarebbe in contrasto con la formulazione di detta disposizione. Infatti, la volontà del legislatore dell'Unione non risiedeva nell'escludere le *prestazioni di sicurezza sociale*, bensì nell'evitare che un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di un altro Stato membro, divenga un onere eccessivo per il *sistema di assistenza sociale* dello Stato membro ospitante. Oltretutto, l'interpretazione del governo tedesco sarebbe in contrasto con lo spirito generale sotteso al sistema graduale istituito dalla direttiva 2004/38 per quanto riguarda il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, nella misura in cui, ai sensi dell'articolo 14 di tale direttiva, il cittadino dell'Unione e i suoi familiari mantengono il

⁴⁷ Sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito (C-308/14, EU:C:2016:436, punto 60). V., altresì, sentenza del 15 luglio 2021, A (Assistenza sanitaria pubblica) (C-535/19, EU:C:2021:595, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

⁴⁸ V. definizione dell'espressione «prestazioni familiari», di cui all'articolo 1, lettera z), del regolamento n. 883/2004, riportata nella nota 7 delle presenti conclusioni.

⁴⁹ Sentenza García-Nieto e a. (punto 45). V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, paragrafo 70).

diritto di soggiorno previsto all'articolo 6 della medesima direttiva, non già fintanto che essi non diventano un *onere eccessivo per il sistema di sicurezza sociale*, bensì fintanto che essi non diventano un *onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale* dello Stato membro ospitante.

59. In secondo luogo, mi preme evidenziare che, nei limiti in cui la giurisprudenza derivante dalle sentenze Dano e Alimanovic si basa sull'interazione tra il principio di non discriminazione dei cittadini dell'Unione e le condizioni di soggiorno previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, e in particolare quella di disporre di risorse economiche sufficienti⁵⁰, non comprendo come sia possibile, alla stregua di quanto propone il governo tedesco, applicare detta giurisprudenza nel contesto del diritto di soggiorno di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva, che non prevede una condizione del genere. Inoltre, come ha fatto l'avvocato generale Saugmandsgaard Øe, occorre rammentare che «il diritto dell'Unione si basa su valori di solidarietà che sono stati ulteriormente rafforzati a partire dalla creazione di una cittadinanza dell'Unione»⁵¹.

60. Alla luce di quanto precede, ritengo che gli assegni familiari controversi non ricadano nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, quale definita dalla Corte. Pertanto, lo Stato membro ospitante non può basarsi su tale disposizione al fine di derogare, per quanto riguarda la concessione di detti assegni, al diritto alla parità di trattamento previsto all'articolo 24, paragrafo 1, di tale direttiva, di cui beneficiano i cittadini dell'Unione.

⁵⁰ Ricordo, in proposito, che la giurisprudenza derivante dalle sentenze Dano, Alimanovic e García-Nieto e a. è fondata sulla deroga prevista dal legislatore dell'Unione, all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, in materia di «prestazioni d'assistenza sociale». Tuttavia, nelle citate sentenze, era possibile escludere i cittadini dell'Unione interessati dal godimento di tali prestazioni perché gli stessi risiedevano [nello Stato membro ospitante] *da più di tre mesi senza soddisfare le condizioni di soggiorno dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva* (sentenza Dano, punti 75 e 76), o esclusivamente in base a un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva medesima (sentenza Alimanovic, punti 57 e 58), oppure vi soggiornavano *da meno di tre mesi* ma chiedevano di accedere a *prestazioni d'assistenza sociale* (come nella causa García-Nieto e a.).

⁵¹ Conclusioni nella causa A (Assistenza sanitaria pubblica) (C-535/19, EU:C:2021:114, paragrafo 153).

B. Sulla conformità della normativa oggetto del procedimento principale al diritto alla parità di trattamento previsto all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004

1. Sull'interazione tra l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004

61. Come ho già precisato, occorre, a mio avviso, considerare che, poiché S e i suoi figli, cittadini dell'Unione, soggiornano legalmente in Germania in forza dell'articolo 6 della direttiva 2004/38, il loro soggiorno è conforme al diritto dell'Unione⁵². Pertanto, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva, essi godono del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini di detto Stato membro nell'ambito di applicazione del Trattato.

62. Date le circostanze, ne consegue che, nei limiti in cui S e i suoi figli non chiedono di accedere a prestazioni d'assistenza sociale, ma a prestazioni di sicurezza sociale (assegni familiari), l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 è applicabile⁵³ e che, al contrario, la deroga al principio di parità di trattamento di cui all'articolo 24, paragrafo 2, di tale direttiva non è applicabile⁵⁴.

63. Il giudice del rinvio fa notare, in sostanza, che, in applicazione dell'articolo 62, paragrafo 1a, dell'ESTG, a un *cittadino di un altro Stato membro*, quale S, viene negato il diritto agli assegni familiari per i primi tre mesi del suo soggiorno se non dimostra di svolgere un'attività lavorativa retribuita (redditi nazionali), mentre un *cittadino tedesco* ne ha diritto anche qualora non svolga una simile attività⁵⁵. Detto giudice ritiene, pertanto, che la disposizione nazionale di cui trattasi introduca una disparità di trattamento fondata sulla nazionalità.

64. A tal riguardo, i governi ceco e polacco ritengono che la disposizione nazionale in discussione operi una discriminazione diretta in base alla nazionalità, vietata dall'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, che non può essere giustificata invocando l'eccezione prevista all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38⁵⁶.

⁵² V. paragrafi da 46 a 49 delle presenti conclusioni. A tale riguardo, mi sembra utile evidenziare che il diritto di soggiorno della ricorrente nel procedimento principale non è affatto fondato su un diritto di soggiorno legale conforme al diritto nazionale, che non soddisferebbe le condizioni di soggiorno di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38, come avveniva, in particolare, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 47), citata dalla Commissione nella sua risposta per iscritto ai quesiti della Corte, o, ancora nella causa conclusasi con la sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punto 81). Rammento in proposito che, al punto 46 della citata sentenza Ziolkowski e Szeja, la Corte ha dichiarato che «la nozione di soggiorno legale sottesa ai termini “che abbia soggiornato legalmente”, di cui all'art[icolo] 16, [paragrafo] 1, della direttiva 2004/38, deve intendersi come corrispondente ad un soggiorno conforme alle condizioni previste da detta direttiva e, *segnatamente*, quelle previste all'art[icolo] 7, [paragrafo] 1, della stessa» (il corsivo è mio). Di conseguenza, come ho già precisato, un soggiorno può essere legale, ai sensi di detta direttiva, se sono soddisfatte altre condizioni rispetto a queste, *segnatamente* quelle previste all'articolo 6 della direttiva. V., a tal riguardo, paragrafi da 42 a 49 delle presenti conclusioni.

⁵³ Rilevo che la Corte, nella sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito (C-308/14, EU:C:2016:436, punti 66 e 68), ha considerato applicabile a taluni assegni familiari la direttiva 2004/38, dopo aver precisato, al punto 61, che questi costituiscono prestazioni di sicurezza sociale. Tuttavia, si deve ricordare che tale causa concerneva un ricorso diretto ad accertare che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, subordinando la concessione di dette prestazioni alla condizione di soggiornare legalmente nel suo territorio, era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti *in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004*. Mi sembra utile rilevare che, nella citata sentenza, la Corte ha fatto diretto riferimento al diritto di soggiorno contemplato all'articolo 7, paragrafo 1, e all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 nonché agli articoli 12 e 13 della stessa (punti 81, 82 e 84) senza, invece, fare alcun riferimento all'articolo 6 della direttiva medesima.

⁵⁴ V. paragrafi da 57 a 60 delle presenti conclusioni.

⁵⁵ V. paragrafo 6 delle presenti conclusioni.

⁵⁶ Il governo ceco e la Commissione ritengono che la questione se la disposizione nazionale in discussione operi una discriminazione in base alla nazionalità debba essere esaminata esclusivamente alla luce dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

65. Pertanto, si pone ora la questione se una disparità di trattamento come quella rilevata dal giudice del rinvio costituisca una discriminazione vietata dall'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e/o dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

2. Sull'esistenza di una discriminazione diretta vietata dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004

66. Ricordo, anzitutto, che l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 specificano il principio di non discriminazione, sancito all'articolo 18 TFUE. A tal proposito, la questione che si pone nell'ambito della presente causa è quella dell'articolazione tra tali due disposizioni.

67. A mio avviso, diverse ragioni depongono a favore di un'analisi della disparità di trattamento di cui è causa nel procedimento principale esclusivamente sotto il profilo dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

68. In primo luogo, come ho già illustrato⁵⁷, lo Stato membro ospitante non può invocare la deroga di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Tuttavia, se è vero che alcune persone, quali S e i suoi figli, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva, in quanto titolari di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 6 della stessa, vero è anche che, dal momento in cui esse chiedono l'attribuzione di *prestazioni di sicurezza sociale*, esse rientrano anche nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 e godono del diritto alla parità di trattamento alle specifiche condizioni previste da quest'ultima disposizione.

69. In secondo luogo, per quanto riguarda, in particolare, le *prestazioni di sicurezza sociale*, alle quali non si applica la deroga prevista all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, nella misura in cui esso impone due specifiche condizioni, l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva medesima. Infatti, l'articolo 4 del suddetto regolamento stabilisce che, «[s]alvo 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» (il corsivo è mio).

70. In terzo luogo, poiché il regolamento n. 883/2004 non costituisce una misura di armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale, bensì un atto diretto a coordinare tali sistemi, gli Stati membri restano competenti a stabilire nelle proprie legislazioni, nel rispetto del diritto dell'Unione, i requisiti per la concessione delle prestazioni di un regime di previdenza sociale⁵⁸.

71. Nella fattispecie, sebbene, in forza del regolamento n. 883/2004, uno Stato membro, quale la Repubblica federale di Germania, sia competente a stabilire i requisiti per la concessione degli assegni familiari nel suo territorio, l'articolo 4 di tale regolamento istituisce un diritto alla parità di trattamento senza prevedere alcuna deroga che possa giustificare una differenza di trattamento come quella in discussione nel procedimento principale. Di conseguenza, uno Stato membro non può sottrarsi all'obbligo ad esso incombente di garantire la parità di trattamento tra i cittadini di altri Stati membri e i propri cittadini.

⁵⁷ V. paragrafi da 29 a 60 delle presenti conclusioni.

⁵⁸ V., per analogia, sentenza dell'11 aprile 2013, Jeltens e a. (C-443/11, EU:C:2013:224, punto 59).

72. Si deve rilevare che il giudice del rinvio esprime il proprio timore in merito al fatto che l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 non sia stato rispettato e che, di conseguenza, la normativa di cui trattasi crei una discriminazione diretta, dato che il criterio distintivo decisivo è costituito dalla nazionalità.

73. Sono parimenti convinto che la differenza di trattamento tra le due situazioni in questione non sia conforme all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004⁵⁹. In tali circostanze, ritengo che la disposizione nazionale di cui trattasi introduca una *discriminazione diretta* in base alla nazionalità, che, in mancanza di deroghe espressamente previste nel regolamento n. 883/2004, non può essere giustificata.

74. Di conseguenza, non è rilevante l'argomento della Commissione secondo cui, per quanto concerne la concessione degli assegni in discussione, la situazione dei cittadini dell'Unione, come quella di S, che non svolgono un'attività lavorativa retribuita durante i primi tre mesi del loro soggiorno non è comparabile a quella dei cittadini tedeschi rientrati nel loro paese che non svolgono una siffatta attività nel medesimo periodo⁶⁰. Infatti, tenuto conto del fatto che S soggiorna legalmente nello Stato membro ospitante, dall'applicazione dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 risulta che le situazioni dei cittadini di altri Stati membri cui è applicabile tale regolamento e quella dei cittadini dello Stato membro ospitante sono comparabili; pertanto, i primi devono fruire «delle stesse prestazioni» e sono soggetti «agli stessi obblighi» dei secondi.

C. Conclusione intermedia

75. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, propongo di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio dichiarando che l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di un altro Stato membro, ha diritto agli assegni familiari nel corso dei primi tre mesi del suo soggiorno in tale Stato membro soltanto a condizione di percepire redditi in quest'ultimo Stato durante detto periodo, mentre un cittadino del medesimo Stato membro che vi faccia ritorno dopo aver soggiornato in un altro Stato membro, in forza del diritto dell'Unione, può beneficiarne fin dal suo rientro, senza condizioni relative alla disponibilità di un reddito.

D. Sull'esistenza di una discriminazione vietata dall'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38

76. Qualora la Corte accolga la mia proposta di esaminare la disparità di trattamento in discussione alla luce dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, non sarà necessario rispondere alla questione del giudice del rinvio sotto il profilo dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

77. L'analisi che segue è quindi svolta in subordine, per il caso in cui in cui la Corte accogliesse una soluzione più sfumata riguardo all'esame della disparità di trattamento di cui trattasi.

⁵⁹ Inoltre, la disposizione nazionale in questione non è conforme all'obiettivo di libera circolazione garantito dalla direttiva 2004/38 e dal regolamento n. 883/2004.

⁶⁰ V. paragrafo 79 delle presenti conclusioni.

78. Respingero, in un primo tempo, gli argomenti della Commissione relativi alla non comparabilità delle situazioni di cui trattasi e, in un secondo tempo, stabilirò se, come sostiene il governo tedesco, il diniego degli assegni familiari in questione da parte delle autorità nazionali rivesta un carattere giustificato e proporzionato.

1. Sugli argomenti della Commissione relativi alla comparabilità delle situazioni in questione

79. Dalla sua risposta scritta a un quesito posto dalla Corte, vertente segnatamente sulla giustificazione della differenza di trattamento rilevata dal giudice del rinvio, risulta che, secondo la Commissione, le due situazioni di cui trattasi non sono comparabili. A tal riguardo, la Commissione fa valere che il diritto di soggiorno riconosciuto, in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ai cittadini dell'Unione durante i primi tre mesi di soggiorno, o per un periodo più breve, non costituisce ancora un diritto di soggiorno legale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva. Soltanto con l'acquisizione del diritto di soggiorno legale ai sensi di quest'ultima disposizione il cittadino dell'Unione potrebbe invocare il divieto di discriminazione per quanto riguarda le prestazioni d'assistenza sociale.

80. Tali argomenti non possono essere accolti.

81. È vero che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, nulla impedisce, in linea di principio, che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata alla condizione sostanziale che essi soddisfino i requisiti per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante⁶¹. Tuttavia, le considerazioni esposte ai paragrafi da 43 a 49 supra mi portano a concludere che un cittadino di un altro Stato membro che soggiorni in Germania in forza dell'articolo 6 della direttiva 2004/38 e un cittadino tedesco rientrato in tale Stato membro a seguito di un soggiorno in un altro Stato membro, nella misura in cui sono entrambi titolari di un diritto di soggiorno legale in tale Stato membro, si trovano in situazioni, se non identiche⁶², quanto meno comparabili.

82. Si deve quindi considerare che, sebbene una differenza di trattamento, come quella rilevata dal giudice del rinvio, costituisca una discriminazione diretta in base alla nazionalità, essa non è tuttavia arbitraria e può essere giustificata⁶³. Mi accingo, pertanto, a esaminare la ragione che giustifica il diverso trattamento di cui trattasi addotta dal governo tedesco.

⁶¹ Sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito (C-308/14, EU:C:2016:436, punti 68 e 75).

⁶² È evidente che i cittadini tedeschi soggiornano nel proprio Stato membro d'origine sulla base del loro diritto nazionale.

⁶³ La dottrina ha segnatamente rilevato che, «benché la maggior parte delle cause in materia di cittadinanza siano state definite in base al modello di non-discriminazione/parità di trattamento, il passaggio più generale a un approccio di restrizioni/accesso al mercato osservato in altri ambiti della giurisprudenza della Corte relativi alla libera circolazione può essere parimenti osservato in materia di cittadinanza dell'Unione», v. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2019 (6ª ed.), pagg. da 352 a 360, in particolare pag. 357 (traduzione libera), e, dello stesso autore, «Editorial Comments – Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?», *Common Market Law Review*, vol. 45, n. 1, 2008, pagg. da 1 a 8. V., altresì, Nic Shuibhne, N., «What I Tell You Three Times Is True. Lawful Residence and Equal Treatment after *Dano*», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 23, n. 6, 2016, pagg. da 908 a 936.

2. Sul carattere oggettivamente giustificato o non giustificato del diniego oggetto del procedimento principale

a) Sulle giustificazioni addotte dal governo tedesco: l'obiettivo di protezione delle finanze pubbliche

83. Il governo tedesco sostiene che l'articolo 62, paragrafo 1a, dell'ESTG non istituisce una disparità di trattamento tra i cittadini di altri Stati membri e i cittadini tedeschi. In ogni caso, esso ritiene, basandosi segnatamente sulle considerazioni della Corte di cui al punto 80 della sentenza Commissione/Regno Unito⁶⁴, relative agli assegni familiari, che l'esclusione delle famiglie economicamente inattive dal diritto alle prestazioni sia giustificata nel senso che essa sarebbe idonea, necessaria e congrua rispetto al conseguimento dell'obiettivo di protezione delle finanze pubbliche. La predetta disposizione mirerebbe, quindi, a prevenire un inappropriato ricorso alle prestazioni di previdenza sociale in Germania, alla luce del rischio per le finanze pubbliche rappresentato, da un lato, dall'aumento delle domande di assegni familiari presentate dai cittadini di altri Stati membri tra il 2010 e il 2017 e, dall'altro, dall'aumento delle domande abusive di assegni familiari. In effetti, l'aumento delle domande ammonterebbe a EUR 46,67 miliardi nel 2020, il 21,28% dei quali sarebbe stato versato a cittadini *stranieri*. Inoltre, il numero di lavoratori subordinati di altri Stati membri sarebbe significativamente cresciuto nel corso di questi ultimi anni, così come, in certi casi, il numero di minori originari di altri Stati membri che ricevono assegni familiari⁶⁵. Peraltro, il numero medio di figli in una famiglia originaria di un altro Stato membro sarebbe più elevato di quello delle famiglie tedesche e, di conseguenza, il costo finanziario degli assegni erogati alle famiglie dei cittadini stranieri supererebbe di circa il 15% quello degli assegni versati alle famiglie tedesche.

84. In primo luogo, per quanto concerne l'idoneità della disposizione nazionale di cui trattasi a conseguire l'obiettivo di protezione delle finanze pubbliche, il governo tedesco sostiene che il fatto di escludere dagli assegni familiari i cittadini di altri Stati membri economicamente inattivi durante i primi tre mesi di soggiorno consentirebbe di disincentivare tali cittadini dallo stabilirsi in Germania. Inoltre, il requisito di un'attività lavorativa retribuita porterebbe a una diminuzione della quantità delle domande di assegni.

85. In secondo luogo, per quanto concerne la necessità della disposizione nazionale di cui trattasi, il governo tedesco deduce che non esistono altre misure idonee a conseguire l'obiettivo di protezione delle finanze pubbliche. Da un lato, l'esclusione in questione si applicherebbe soltanto durante i primi tre mesi di soggiorno e riguarderebbe esclusivamente le persone inattive e quelle in cerca di lavoro. Dall'altro, tale esclusione sarebbe accompagnata da misure dirette ad approfondire l'esame dei fatti svolto dall'amministrazione e, in caso di dubbi fondati, sarebbe la stessa Cassa per gli assegni familiari ad esaminare, ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1a, dell'ESTG, se, in relazione a una domanda di assegni familiari, siano soddisfatte le condizioni previste dalla legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, in modo da individuare e prevenire in una fase iniziale gli abusi organizzati relativi a domande di prestazioni.

86. In terzo luogo, per quanto riguarda la congruità della disposizione nazionale di cui trattasi, il governo tedesco fa valere che, poiché, in forza dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, lo Stato membro ospitante non è obbligato a concedere prestazioni d'assistenza sociale ai cittadini

⁶⁴ Sentenza del 14 giugno 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

⁶⁵ Per illustrare tale punto, il governo tedesco cita la Bulgaria, in cui l'importo delle prestazioni familiari è nettamente inferiore a quello della Germania.

dell'Unione inattivi, tale Stato membro non può neppure essere obbligato a erogare altre prestazioni non contributive, sicuramente concesse a prescindere dalla necessità di assistenza, ma che, in caso di necessità di assistenza sociale, sono detratte dalle prestazioni di sussistenza e finanziate tramite il gettito fiscale.

b) Valutazione

87. Rammento, anzitutto, che la disparità di trattamento derivante dalla disposizione di cui trattasi nel procedimento principale può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo qualora sia basata su considerazioni oggettive di interesse generale, indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate, e sia adeguatamente commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che una misura è proporzionata quando, pur essendo idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento⁶⁶. Sebbene spetti al giudice nazionale stabilirlo, la Corte può tuttavia fornirgli alcune indicazioni che gli consentano di statuire.

1) Sull'esistenza di comprovati rischi per le finanze pubbliche

88. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'esistenza di comprovati rischi per le finanze pubbliche dovuti *all'aumento delle domande di assegni familiari presentate dai cittadini dell'Unione* che hanno la cittadinanza di altri Stati membri, desidero esporre tre serie di osservazioni.

89. Anzitutto, ritengo che le considerazioni del governo tedesco relative al fatto che le famiglie originarie di altri Stati membri avrebbero un maggior numero di figli rispetto alle famiglie tedesche non siano pertinenti⁶⁷.

90. Inoltre, rilevo che il governo tedesco si limita ad asserire che il 21,28% dell'importo degli assegni familiari per l'anno 2020 sarebbe versato per i figli di cittadini *stranieri*, vale a dire i figli dei cittadini dell'Unione aventi la cittadinanza di altri Stati membri e quelli dei cittadini di Stati terzi. Orbene, l'importo versato a questi ultimi non è rilevante nel presente caso. Anche per quanto concerne i cittadini dell'Unione, detto governo non precisa gli importi versati per i figli dei cittadini *economicamente inattivi* e per quelli dei cittadini economicamente attivi, e quest'ultimo importo non è pertinente nel caso di specie.

91. Di conseguenza, ritengo che non sia dimostrato che l'aumento delle spese relative agli assegni familiari di cui trattasi sia dovuto ai cittadini di altri Stati membri (o ai loro figli). A mio avviso, il fatto che una voce di spesa come quella relativa agli assegni familiari aumenti non può, di per sé, costituire un indicatore negativo della situazione economica di uno Stato membro. Mi sembra, infatti, importante ricordare che, in via generale, le spese sociali possono contribuire alla coesione sociale e all'economia, permettendo ai beneficiari di essere più attivi e di offrire un maggiore contributo sul mercato del lavoro. Occorrerebbe peraltro valutare gli effetti sulle entrate di bilancio e sul dinamismo dell'economia a lungo termine, in un contesto di integrazione del mercato del lavoro a livello di Unione. In tal senso, il fatto di accogliere cittadini di altri Stati membri, con un incremento delle spese sociali, in particolare all'inizio, ed eventualmente delle

⁶⁶ V., segnatamente, per analogia, sentenza del 26 ottobre 2006, Tas-Hagen e Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

⁶⁷ V. documento di Eurostat intitolato «Fertility Statistics» sulle statistiche di fertilità: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

spese di formazione, può anche rispondere a una necessità dell'economia dello Stato membro, facendo affluire una manodopera adeguata in taluni settori dove essa è carente e contribuendo in tal modo a migliorarne la competitività⁶⁸.

92. A mio avviso, nel caso delle prestazioni di sicurezza sociale a vocazione universale, che, come gli assegni familiari di cui trattasi, riguardano i figli, per poter ritenere che una differenza di trattamento sia giustificata è necessario basarsi su dati puntuali ed esatti. Pertanto, ammettere che generiche considerazioni di carattere finanziario, vaghe e imprecise, possano giustificare una differenza di trattamento tra i cittadini di altri Stati membri e i cittadini nazionali, implicherebbe che l'applicazione e la portata di una regola così fondamentale del diritto dell'Unione quale il principio di non discriminazione in base alla nazionalità possano variare, nel tempo e nello spazio, a seconda della situazione delle finanze pubbliche degli Stati membri⁶⁹, e ciò senza che lo Stato membro interessato abbia presentato elementi di prova precisi e rigorosi che dimostrino l'esistenza di un rischio effettivo per le finanze pubbliche⁷⁰.

93. In secondo luogo, per quanto riguarda l'esistenza di comprovati rischi per la preservazione delle finanze pubbliche a causa di un *aumento degli abusi e delle frodi commessi da cittadini dell'Unione*, aventi la cittadinanza di altri Stati membri, in forma organizzata, vorrei rammentare i seguenti elementi.

94. Innanzitutto, dalla giurisprudenza della Corte risulta che la nozione di «abuso di diritto» costituisce una nozione autonoma del diritto dell'Unione secondo la quale «[l]a constatazione che si tratta di una pratica abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa [dell'Unione], l'obiettivo perseguito dalla detta normativa non è stato raggiunto. (...) Essa richiede, d'altra parte, un elemento soggettivo che consiste nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa [dell'Unione] mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento»⁷¹.

95. Inoltre, la Corte ha evidenziato che spetta al giudice nazionale accertare l'esistenza dei due detti elementi, oggettivo e soggettivo, la cui prova deve essere fornita conformemente alle norme del diritto nazionale, «*purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto [dell'Unione]*»⁷². Essa ha parimenti ricordato che l'applicazione della norma nazionale relativa all'abuso di diritto non può pregiudicare la piena efficacia e l'applicazione uniforme delle disposizioni dell'Unione negli Stati membri; in particolare, i giudici nazionali non possono, nel valutare l'esercizio di un diritto derivante da una disposizione dell'Unione, modificare il contenuto di detta disposizione né compromettere gli obiettivi da essa perseguiti⁷³.

⁶⁸ La nozione di «onere eccessivo» dev'essere valutata tenendo conto non solo delle eventuali spese supplementari iniziali ma anche delle ricadute economiche a lungo termine. A tale riguardo, è possibile stabilire un parallelo con le spese di formazione che, in un contesto di libera circolazione delle persone, possono tendere ad aumentare in determinati settori, ma s'iscrivono in una prospettiva di crescita economica e di adeguamento della manodopera alle esigenze del mercato del lavoro.

⁶⁹ V., segnatamente, per analogia, sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a. (C-20/12, EU:C:2013:411, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

⁷⁰ V., a tal riguardo, in particolare, per analogia, sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punto 71): «Occorre che tale analisi obiettiva, *circostanziata e corredata di dati numerici* sia idonea a dimostrare, sulla base di *dati seri, convergenti e probatori*, l'effettiva esistenza di rischi per la sanità pubblica». Il corsivo è mio.

⁷¹ V., segnatamente, sentenze del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punti 52 e 53); del 16 ottobre 2012, Ungheria/Slovacchia (C-364/10, EU:C:2012:630, punto 58 e giurisprudenza ivi citata); del 12 marzo 2014, O. e B. (C-456/12, EU:C:2014:135), e del 18 dicembre 2014, McCarthy e a. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

⁷² Sentenze del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punti da 52 a 54), e del 16 ottobre 2012, Ungheria/Slovacchia (C-364/10, EU:C:2012:630, punto 58). Il corsivo è mio.

⁷³ V., segnatamente, sentenze del 12 marzo 1996, Pafitis e a. (C-441/93, EU:C:1996:92, punto 68), e del 12 maggio 1998, Kefalas e a. (C-367/96, EU:C:1998:222, punto 22).

96. A tal riguardo, ritengo che, come giudicato dalla Corte, il fatto che uno Stato membro si trovi, come il governo tedesco afferma di essere, a fronteggiare un elevato numero di episodi di abuso di diritto o di frode commessi da cittadini di altri Stati membri che beneficiano di assegni familiari ottenuti con mezzi fraudolenti non possa giustificare l'adozione di una disposizione nazionale, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, basata su considerazioni di prevenzione generale, e che lascia da parte qualsiasi valutazione specifica del comportamento della persona interessata⁷⁴.

97. Nella fattispecie, è evidente che gli elementi di prova presentati dal governo tedesco non possono considerarsi prove concrete collegate alla condotta individuale della ricorrente nel procedimento principale. Infatti, tali elementi di prova non soddisfano le condizioni richieste sotto i profili oggettivo e soggettivo ai fini dell'accertamento dell'esistenza di un abuso di diritto in un caso concreto, quali risultano dai paragrafi 94 e 95 supra. A tale riguardo, il giudice del rinvio non ha rilevato l'esistenza di un abuso di diritto commesso dalla ricorrente nel procedimento principale. In ogni caso, detto giudice non precisa che la ricorrente nel procedimento principale avrebbe esercitato la sua libertà di circolazione «con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale» della Germania⁷⁵.

98. Occorre altresì ricordare che una presunzione generale di frode non può essere sufficiente a giustificare una misura che pregiudichi gli obiettivi della direttiva 2004/38⁷⁶. A tal riguardo, il fatto di accettare l'attuazione di misure di applicazione generale da parte della Repubblica federale di Germania equivarrebbe a consentire a uno Stato membro di eludere i diritti alla libera circolazione e alla parità di trattamento e comporterebbe la conseguenza che altri Stati membri potrebbero anch'essi adottare misure analoghe e sospendere unilateralmente l'applicazione, in particolare, dell'articolo 24, paragrafo 1, della suddetta direttiva⁷⁷. Pertanto, non si può quindi ritenere che S sia rientrata in Germania a fini qualificati come «turismo sociale» con il solo scopo di fruire degli assegni familiari, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

99. Di conseguenza, mi sembra innegabile che il governo tedesco non ha fornito la prova di un abuso di diritto a carico della ricorrente nel procedimento principale, dato che nel caso di specie non può essere chiaramente individuato alcun elemento oggettivo o soggettivo.

2) Sulla proporzionalità della disposizione nazionale di cui trattasi nel procedimento principale

100. Per il caso in cui il giudice del rinvio ritenesse, nondimeno, che il governo tedesco abbia dimostrato l'esistenza di comprovati rischi per le finanze pubbliche, esaminerò ora se, alla luce degli elementi forniti da detto governo, la disposizione nazionale di cui trattasi nel procedimento principale possa essere considerata idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di protezione delle finanze pubbliche e non vada oltre quanto necessario a conseguire tale obiettivo.

101. In primo luogo, in merito all'idoneità di una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, ricordo che la situazione di S e dei suoi figli non rientra nelle situazioni che hanno dato luogo alle sentenze Dano, Alimanovic e García-Nieto e a.⁷⁸ Di conseguenza, il giudice del rinvio dovrebbe verificare se le autorità nazionali, nell'ambito della

⁷⁴ V., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, McCarthy e a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punto 55).

⁷⁵ Sentenza Dano (punto 78).

⁷⁶ V., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2012, Commissione/Belgio (C-577/10, EU:C:2012:814, punto 53 e giurisprudenza ivi citata). V., altresì, mie conclusioni nella causa McCarthy e a. (C-202/13, EU:C:2014:345, paragrafo 134).

⁷⁷ V. mie conclusioni nella causa McCarthy e a. (C-202/13, EU:C:2014:345, paragrafo 139).

⁷⁸ V. paragrafi 39 e segg. delle presenti conclusioni.

concessione di assegni familiari come quelli in discussione, rispettino, per quanto riguarda il diritto di soggiorno non superiore a tre mesi, i requisiti di cui all'articolo 6 della direttiva 2004/38, posto che le condizioni previste all'articolo 7 della direttiva medesima sono applicabili solo in caso di soggiorno superiore a tre mesi. Infatti, in tale contesto, mi sembra difficile prevedere di imporre una condizione relativa alla residenza di una certa durata quale legame di integrazione con lo Stato membro ospitante, dal momento che detta condizione, qualora superasse i tre mesi di soggiorno, entrerebbe direttamente in contraddizione con la natura e i requisiti del diritto di soggiorno previsti all'articolo 6 di detta direttiva e sarebbe potenzialmente in contraddizione con quelli stabiliti all'articolo 7 della medesima direttiva per i soggiorni superiori a tre mesi.

102. In secondo luogo, per quanto riguarda la proporzionalità di una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, si pone la questione se esistano misure meno restrittive che consentano di raggiungere l'obiettivo di protezione delle finanze pubbliche.

103. In tale contesto, al fine di salvaguardare la coerenza della direttiva 2004/38, la logica insita nelle sentenze Dano, Alimanovic e García-Nieto e a. – secondo la quale un esame individuale da parte dello Stato membro ospitante non è necessario nell'ambito dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38⁷⁹ – non è pertinente nella situazione di persone quali S e i suoi figli. Infatti, nei limiti in cui la loro situazione non rientra nell'ambito dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, per verificare se dette persone risiedano effettivamente nel territorio dello Stato membro ospitante⁸⁰ e, di conseguenza, non abbiano più diritto agli assegni familiari nello Stato membro di cui sono cittadine, mi sembra pertinente un esame volto a stabilire la situazione individuale delle persone interessate, relativamente alla concessione degli assegni familiari alle stesse condizioni dei cittadini nazionali.

104. Un siffatto esame consentirebbe dunque, da un lato, di evitare di escludere sistematicamente ed esclusivamente i cittadini di altri Stati membri economicamente inattivi dal beneficio degli assegni familiari, rispettandone il diritto fondamentale alla libera circolazione e, dall'altro, di riconoscere gli abusi di diritto e le frodi commessi da cittadini di altri Stati membri, anche in forma organizzata, al fine di ridurre il numero di richiedenti di tali assegni e di preservare così le finanze pubbliche.

105. In terzo e ultimo luogo, ricordo che, poiché il diniego di cui trattasi nel procedimento principale riguarda taluni assegni familiari, il giudice del rinvio deve altresì verificare se le autorità nazionali abbiano tenuto conto dei diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, quale enunciato all'articolo 7 della Carta letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione *l'interesse superiore del minore*, riconosciuto all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta⁸¹.

106. Di conseguenza, ritengo che, nel caso in cui la Corte esaminasse la questione posta dal giudice del rinvio sotto il profilo dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, occorrerebbe rispondere che tale disposizione osta alla disposizione nazionale di cui trattasi nel

⁷⁹ Sentenza Alimanovic (punto 59).

⁸⁰ Rammento che, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 «[l]e persone alle quali si applica il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un singolo Stato membro». L'articolo 11, paragrafo 3, lettere a) ed e), di tale regolamento dispone che, fatti salvi gli articoli da 12 a 16, una persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato membro e che qualsiasi altra persona che non rientri nelle categorie di cui alle lettere da a) a d) è soggetta alla legislazione dello *Stato membro di residenza*, fatte salve le altre disposizioni del presente regolamento che le garantiscono l'erogazione di prestazioni in virtù della legislazione di uno o più altri Stati membri.

⁸¹ Sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

procedimento principale, in forza della quale un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di un altro Stato membro, ha diritto agli assegni familiari nel corso dei primi tre mesi del suo soggiorno in tale Stato membro soltanto a condizione di percepire redditi in quest'ultimo Stato durante detto periodo, mentre un cittadino del medesimo Stato membro che vi faccia ritorno dopo aver soggiornato in un altro Stato membro in forza del diritto dell'Unione può beneficiarne fin dal suo rientro, senza condizioni relative alla disponibilità di un reddito.

VI. Conclusione

107. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla questione sollevata dal Finanzgericht Bremen (Tribunale tributario di Brema, Germania) nei seguenti termini:

L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di un altro Stato membro, ha diritto agli assegni familiari nel corso dei primi tre mesi del suo soggiorno nel primo Stato membro soltanto a condizione di percepire redditi in quest'ultimo Stato durante detto periodo, mentre un cittadino del medesimo Stato membro che vi faccia ritorno dopo aver soggiornato in un altro Stato membro in forza del diritto dell'Unione può beneficiarne fin dal suo rientro, senza condizioni relative alla disponibilità di un reddito.