

Causa C-411/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

2 settembre 2020

Giudice del rinvio:

Finanzgericht Bremen (Germania)

Data della decisione di rinvio:

20 agosto 2020

Ricorrente:

S

Resistente:

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

Oggetto del procedimento principale

Libera circolazione - Sicurezza sociale - Direttiva 2004/38/CE - Regolamento n. 883/2004 - Prestazioni familiari - Assegni familiari - Prova di redditi conseguiti a livello nazionale - Parità di trattamento

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE e l'articolo 4 del regolamento (CE) 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 (CE) 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 (CE) 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.

Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (in prosieguo: la «direttiva 2004/38»), in particolare articolo 24

Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in particolare articoli 1, 3 e 4

Disposizioni nazionali richiamate

Einkommensteuergesetz (legge relativa all'imposta sui redditi; in prosieguo: l'«EStG»), in particolare articoli 31 e 62, paragrafi 1 e 1a,

Sozialgesetzbuch (codice sociale; in prosieguo: lo «SGB»), secondo libro (II), articolo 11

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 La ricorrente ha tre figli, nati tra il 2003 e il 2010. Il padre di detti minori è il coniuge della ricorrente, V. La ricorrente, V e i tre figli sono cittadini bulgari.
- 2 A fine ottobre del 2019 la ricorrente presentava domanda di assegni familiari alla resistente. Quale domicilio essa indicava un indirizzo a Bremerhaven (Germania) e produceva a tale proposito un contratto di affitto di un'abitazione. Da varie ricevute di registrazione e certificati di iscrizione anagrafica del nucleo familiare presentati nel corso del procedimento, emergeva che il giorno di trasferimento dalla Bulgaria della donna, del marito e dei tre figli era stato il 19 agosto 2019, e che il giorno del loro ingresso nell'alloggio affittato era stato sempre il 19 agosto 2019. Sulla base di una valutazione generale dei suddetti certificati e di ulteriori documenti presentati, la resistente perveniva alla conclusione che la ricorrente e i suoi tre figli avevano un domicilio in Germania ai sensi dell'articolo 62 dell'EStG

dal 19 agosto 2019. La resistente provvedeva inoltre a identificare la ricorrente, il coniuge e i tre minori con i rispettivi numeri di identificazione attribuiti loro ai sensi degli articoli 62, paragrafo 1, seconda frase, e 63, paragrafo 1, terza frase, dell'ESTG.

- 3 Nel corso del procedimento amministrativo, la ricorrente dichiarava di essere stata in cerca di lavoro dal 19 agosto 2019 al 4 novembre 2019, e di avere un rapporto di lavoro subordinato a tempo parziale dal 5 novembre 2019 presso la Z-Service GmbH a Bremerhaven, con un orario settimanale regolare di 20 ore. Essa presentava una certificazione del datore di lavoro, rilasciata sempre dalla stessa società, secondo cui il coniuge V sarebbe stato regolarmente occupato senza interruzioni per 20 ore settimanali a partire dal 5 novembre 2019.
- 4 Con decisione del 27 dicembre 2019 la resistente respingeva la concessione di assegni familiari a partire dal mese di agosto 2019. In data 20 gennaio 2020 la ricorrente proponeva dinanzi alla resistente reclamo avverso tale provvedimento motivando che lei e la sua famiglia erano legittimati ad esercitare la libera circolazione. Suo marito aveva lavorato dal 5 novembre 2019 al 12 dicembre 2019. Per tale motivo lo status di lavoratore sarebbe risultato soddisfatto. Lei stessa aveva trovato lavoro dal 17 gennaio 2020.
- 5 Con decisione del 6 aprile 2020 la resistente respingeva in quanto infondato il reclamo della ricorrente.
- 6 La resistente, in sostanza, motivava la propria decisione come segue: i cittadini di Stati membri dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo beneficiari del diritto alla libera circolazione residenti in Germania, nei primi tre mesi dalla data in cui hanno ivi stabilito il proprio domicilio o la propria residenza abituale, possono ottenere assegni familiari soltanto se ivi percepiscono continuativamente redditi da agricoltura e silvicoltura, dall'industria, da lavoro autonomo o subordinato. Nella specie non sarebbe sussistito un diritto ad assegni familiari nei primi tre mesi dalla data di stabilimento della residenza in Germania, poiché nei primi tre mesi non sarebbero stati percepiti redditi in tale Stato membro. La ricorrente non si sarebbe dedicata ad alcuna attività lavorativa e il padre dei minori V avrebbe ricoperto un impiego di modesta entità dal 5 novembre 2019 al 12 dicembre 2019.
- 7 Il 10 maggio 2020 la ricorrente proponeva ricorso dinanzi al giudice del rinvio contro la decisione sul reclamo emessa il 6 aprile 2020. Nella motivazione, ella sosteneva che sussistesse un diritto ad assegni familiari in quanto di fatto suo marito V lavorava.
- 8 Pertanto la ricorrente chiedeva di ingiungere alla resistente, previo annullamento della decisione del 27 dicembre 2019, come confermata dalla decisione sul reclamo emessa il 6 aprile 2020, di concederle assegni familiari per i figli S, N e A per il periodo da agosto 2019 a ottobre 2019 compreso.
- 9 La resistente chiede di respingere il ricorso.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 10 Gli assegni familiari tedeschi vengono concessi ai beneficiari indipendentemente dal reddito dei genitori e indipendentemente da una valutazione individuale e discrezionale dello stato di necessità personale. Non sono finanziati con i contributi dei destinatari, bensì mediante imposte. Ai sensi dell'articolo 31 dell'ESTG, gli assegni familiari rivestono una duplice funzione. In conformità dell'articolo 31, prima frase, dell'ESTG, essi servono a garantire l'esenzione fiscale, richiesta dal diritto costituzionale, del reddito minimo di sussistenza del minore, compreso quanto necessario per la cura, l'educazione e l'istruzione dello stesso; inoltre, qualora gli assegni familiari non fossero necessari a tale scopo, essi mirano alla promozione della famiglia sotto il profilo del diritto sociale, ai sensi dell'articolo 31, seconda frase, dell'ESTG.
- 11 In quanto contributo statale al bilancio familiare, volto a ridurre le spese per il mantenimento dei figli, gli assegni familiari tedeschi costituiscono una prestazione in denaro per compensare gli oneri familiari. Si tratta di una prestazione di sicurezza sociale che rientra nelle 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.
- 12 A luglio del 2019 è stato introdotto il paragrafo 1a nell'articolo 62 dell'ESTG. Tale disposizione trova applicazione per la prima volta alle domande di assegni familiari riguardanti i periodi che iniziano dopo il 31 luglio 2019. L'articolo 62, paragrafo 1a, prima frase, dell'ESTG prevede, tra l'altro, che un cittadino di un altro Stato membro non abbia diritto ad assegni familiari nei primi tre mesi dalla data in cui ha stabilito il proprio domicilio o la propria residenza abituale sul territorio nazionale. Ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1a, seconda frase, dell'ESTG, ciò non si applica se l'interessato dimostra di percepire nel paese redditi da agricoltura e silvicoltura, dall'industria, da lavoro autonomo o subordinato, vale a dire se svolge un'attività lavorativa.
- 13 La ricorrente non ha fornito prove di aver svolto un'attività lavorativa nel periodo controverso, da agosto 2019 a ottobre 2019. Poiché, in quanto cittadina bulgara, essa è cittadina di un altro Stato membro e, dopo il suo trasferimento dalla Bulgaria con il marito e i tre figli, ha stabilito il proprio domicilio sul territorio nazionale in data 19 agosto 2019, ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1a, prima frase, dell'ESTG, è esclusa dal beneficio degli assegni familiari tedeschi per i primi tre mesi dalla data di stabilimento della residenza in Germania, vale a dire per il periodo controverso da agosto 2019 a ottobre 2019.
- 14 Per contro, per i cittadini della Repubblica federale di Germania che, dopo un soggiorno in un altro Stato membro, stabiliscono il proprio domicilio o la propria residenza abituale sul territorio nazionale, il diritto a percepire assegni familiari non dipende dalla condizione che svolgano un'attività lavorativa.

- 15 Il legislatore tedesco è partito dal presupposto che tale disparità di trattamento sia conforme al diritto dell'Unione, in quanto dagli assegni familiari potrebbe accidentalmente derivare un effetto di incentivazione al trasferimento da altri Stati membri, mentre sussisterebbe la necessità di impedire un onere eccessivo per il sistema di sicurezza sociale in Germania. Gli assegni familiari avrebbero per i cittadini di un altro Stato membro che non lavorano l'effetto di una prestazione sociale e, in quanto reddito, diminuirebbero le necessità nei casi di stato di bisogno previsti dal diritto sociale (v. articolo 11, paragrafo 1, dello SGB II). Pertanto troverebbe applicazione l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, che prevede, in deroga all'articolo 24, paragrafo 1, della medesima direttiva, l'esclusione dal beneficio di prestazioni di assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno.
- 16 Il progetto di legge del governo tedesco del 25 marzo 2019 non affronta espressamente la questione se, ed eventualmente fino a che punto, l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 osti alla mancata concessione di assegni familiari tedeschi a cittadini di un altro Stato membro che non lavorano nei primi tre mesi dalla data di stabilimento di un domicilio o della residenza abituale in Germania. Il legislatore tedesco ritiene un'eventuale violazione del principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 manifestamente giustificata dalla possibilità prevista nell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 di limitare l'accesso ai sistemi nazionali di assistenza sociale per i cittadini di un altro Stato membro che non svolgono un'attività lavorativa.
- 17 Inoltre, il progetto di legge del governo tedesco fa riferimento a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza del 14 giugno 2016 (Commissione/Regno Unito, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436, punti 63 e segg.), avente ad oggetto la normativa in materia di concessione di assegni familiari nel Regno Unito, secondo cui in merito alle prestazioni familiari il regolamento n. 883/2004 enuncia solo norme di conflitto dirette a determinare la normativa nazionale applicabile nei casi transfrontalieri. Il regolamento n. 883/2004 non stabilirebbe le condizioni sostanziali per avvalersi di prestazioni di sicurezza sociale. Queste rientrerebbero nell'ambito di competenza del rispettivo legislatore nazionale.
- 18 Per contro, nella dottrina si sostiene che gli assegni familiari tedeschi non possano essere classificati come prestazioni di assistenza sociale ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, in quanto sono concessi senza un esame dello stato di necessità. Gli assegni familiari tedeschi, in qualità di 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, costituirebbero una vera e propria prestazione di sicurezza sociale, che non va considerata come prestazione di assistenza sociale ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.
- 19 Tale tesi potrebbe essere avvalorata dal fatto che la Germania è anche competente per la concessione di prestazioni familiari a cittadini di un altro Stato membro che non lavorano residenti sul suo territorio. L'articolo 67 del regolamento n. 883/2004 stabilisce che una persona ha diritto alle prestazioni familiari ai sensi

della legislazione dello Stato membro competente, anche per i familiari che risiedono in un altro Stato membro, come se questi ultimi risiedessero nel primo Stato membro. L'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2004 attribuisce la competenza per i cittadini di un altro Stato membro che svolgono un'attività lavorativa allo Stato membro in cui viene esercitata detta attività subordinata o autonoma, mentre per i cittadini di un altro Stato membro che non lavorano la competenza è attribuita allo Stato membro di residenza.

- 20 Il regolamento n. 883/2004 enuncia, nel suo articolo 4, un principio di parità di trattamento. In base a tale disposizione, salvo quanto diversamente previsto da detto regolamento, le persone cui si applica il regolamento de quo 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.
- 21 Una violazione del principio di parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 comporta, data la preminenza spettante all'applicazione del diritto dell'Unione, l'inapplicabilità dell'elemento discriminatorio del diritto nazionale nell'applicazione dei presupposti delle restanti fattispecie del diritto alla prestazione (costante giurisprudenza della Corte a partire dalla sentenza del 16 dicembre 1976, Inzirillo, 63/76, ECLI:EU:C:1976:192).
- 22 Con l'esclusione di cittadini di un altro Stato membro che non lavorano dalla percezione di assegni familiari per i primi tre mesi dalla data di stabilimento di un domicilio o della residenza abituale sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1a, prima frase, dell'ESTG si rileva una manifesta discriminazione diretta, in quanto il criterio decisivo è costituito dalla cittadinanza. Nel regolamento n. 883/2004, in sé, non si trovano disposizioni (espresse) che consentano una simile disparità di trattamento. Se pertanto si considerasse che l'articolo 62, paragrafo 1a, prima frase, dell'ESTG viola il principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, la disposizione in questione non sarebbe applicabile per quanto riguarda i suoi aspetti discriminatori (esclusione dalla prestazione). A quel punto il diritto della ricorrente alla concessione di assegni familiari per il periodo controverso da agosto 2019 a ottobre 2019 deriverebbe dagli articoli 62, paragrafo 1, punto 1, e 63, paragrafo 1, seconda frase, dell'ESTG in combinato disposto con l'articolo 32, paragrafi 1 e 3, dell'ESTG.
- 23 Se per contro si partisse dal presupposto che la violazione del principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 sia giustificato dalla possibilità prevista dall'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/84 di limitare l'accesso ai sistemi nazionali di assistenza sociale per i cittadini di un altro Stato membro che non lavorano, la ricorrente non avrebbe diritto, ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1a, prima frase, dell'ESTG, alla concessione di assegni familiari per il periodo controverso da agosto 2019 a ottobre 2019.