

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
RUÍZ-JARABO COLOMER  
presentate il 10 luglio 2003<sup>1</sup>

1. Uno dei Social Security Commissioners (Commissari per la previdenza sociale) del Regno Unito ha proposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'interpretazione del regolamento (CEE) n. 1612/68<sup>2</sup> e della direttiva 68/360/CEE<sup>3</sup>.

In sostanza, si tratta di accertare se un cittadino dell'Unione, che non si qualifichi come lavoratore ai sensi del regolamento n. 1612/68 e che non sia autorizzato, in base alla direttiva 68/360, a risiedere nello Stato membro in cui cerca lavoro, possa far valere una qualsiasi altra norma di diritto comunitario, allo scopo di ottenere un'indennità per persone in cerca di occupazione che dispongono di risorse finanziarie insufficienti, la cui concessione è subordinata alla condizione della residenza abituale nel paese ospitante.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

3 — Direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968 relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 13).

**I — Normativa del Regno Unito**

2. L'assegno per le persone in cerca di occupazione (jobseeker's allowance) è una prestazione previdenziale prevista dalla legge relativa alle persone in cerca di lavoro (Jobseeker's Act del 1995), in vigore dal 7 ottobre 1996. Tale prestazione ha sostituito l'indennità di disoccupazione (unemployment benefit), di natura contributiva, nonché il sostegno al reddito (income support). Vi sono due modi per ottenere la detta prestazione: in seguito al versamento di contributi o attraverso l'adempimento di determinate condizioni relative al reddito.

3. Tale normativa esige che, per poter aspirare alla suddetta indennità, il richiedente, oltre ad essere disponibile al lavoro e a cercare attivamente un'occupazione, sia iscritto presso un ufficio di collocamento e non svolga un'attività remunerata; si richiede inoltre che le entrate dell'interessato non superino l'ammontare previsto e che il suo capitale non ecceda un determinato importo. In base all'art. 4, n. 3, della suddetta legge, la prestazione di cui trattasi consiste nel versamento di un importo fisso<sup>4</sup>, se il richiedente non percepisce

4 — In risposta alla domanda che gli ho rivolto in udienza, l'agente del Regno Unito ha indicato che nel 1998 la detta prestazione ammontava a GBP 50 a settimana. Apparentemente, l'indennità viene corrisposta fino al momento in cui il beneficiario trovi un'occupazione.

reddito, ovvero di un importo pari alla differenza tra l'importo previsto ed il reddito percepito dal richiedente. L'art. 1, n. 2, lett. i) impone, come unica condizione legata alla residenza, che l'interessato «si trovi in Gran Bretagna».

68/360/CEE o alla direttiva 73/148/CEE<sup>6</sup>».

## II — Fatti all'origine della causa principale

4. L'art. 4, n. 5, della legge relativa alla ricerca di occupazione prevede che gli importi della suddetta indennità vengano fissati con apposito regolamento. Conformemente al regolamento emanato in attuazione di tale legge (Jobseeker's Allowance Regulations 1996), si prevede un importo pari a zero per la persona proveniente dall'estero che non abbia familiari a carico. La definizione di «persona proveniente dall'estero» di cui all'art. 85, n. 4, applicabile alla causa principale, è la seguente:

«Un richiedente che non risieda abitualmente nel Regno Unito, nelle Isole del Canale, nell'Isola di Man o nella Repubblica d'Irlanda, ma a tal fine, non saranno considerati non residenti abituali nel Regno Unito:

- a) i lavoratori ai sensi del regolamento (CEE) n. 1612/68 o del regolamento (CEE) n. 1251/70<sup>5</sup>, ovvero i soggetti aventi il diritto di risiedere nel Regno Unito conformemente alla direttiva

5. Il sig. Collins è nato nel 1957 negli Stati Uniti ed è cittadino americano. In tale paese è cresciuto ed ha compiuto gli studi, ottenendo la laurea nel 1980. Durante il periodo di formazione universitaria, nel 1978, ha trascorso un semestre nel Regno Unito. Tra il 1980 e il 1981, periodo in cui, inter alia, ha ottenuto la cittadinanza irlandese, egli ha abitato circa dieci mesi a Londra, svolgendo lavori occasionali e a tempo parziale. Sebbene, a quanto pare, egli avrebbe desiderato prolungare il suo soggiorno nel Regno Unito, nel 1981 fece ritorno nel suo paese di origine, poiché era rimasto senza lavoro, era costretto a chiedere un sussidio di disoccupazione e la stagnazione economica gli rendeva più difficile la ricerca di un'occupazione.

6. Il sig. Collins ha lavorato negli Stati Uniti fino al 1985. Nei due anni successivi ha svolto una collaborazione in Africa centrale. Tornato nel suo paese natale, vi è rimasto sei mesi e si è poi trasferito in Sudafrica, nel 1988, dove ha studiato storia e ha lavorato come insegnante. Poiché gli era stato negato un permesso di soggiorno permanente in quest'ultimo paese, è tornato negli Stati Uniti, dove ha lavorato sei mesi a

5 — Regolamento della Commissione 29 giugno 1970, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (GU L 142, pag. 24).

6 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati Membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU L 172, pag. 14).

tempo parziale come addetto alle vendite e sei mesi come insegnante di storia. Successivamente, egli ha deciso di trasferirsi nel Regno Unito. Nel febbraio 1998 ha ottenuto un nuovo passaporto irlandese.

7. Il sig. Collins è giunto nel Regno Unito nel maggio 1998, munito di un biglietto di andata e ritorno — poiché questo era più economico di un biglietto di sola andata —, portando con sé gli effetti personali e avendo l'intenzione di trovare un lavoro nel settore dei servizi sociali. L'8 giugno, lo stesso presentava domanda per ottenere l'indennità per le persone in cerca di occupazione, in quanto non disponeva di mezzi finanziari sufficienti. In seguito ad accertamenti, inclusa un'intervista con il sig. Collins tenutasi il 1° luglio successivo, le autorità competenti hanno respinto la suddetta domanda in quanto l'interessato non aveva la propria residenza abituale nel Regno Unito.

8. Il ricorso proposto dinanzi al Social Security Appeal Tribunal (Corte di appello in materia previdenziale) di Leeds è stato respinto con la stessa motivazione, in quanto l'accertamento della condizione relativa alla residenza abituale implica una situazione che si è protratta per un periodo consistente<sup>7</sup>.

7 — In conformità dell'art. 3, n. 1, dell'allegato VI della legge sulla previdenza sociale (Social Security Act 1998), poiché il ricorso era stato proposto dopo l'adozione di tale atto, avvenuta il 21 maggio 1998, l'Appeal Tribunal ha potuto tenere conto soltanto della situazione di fatto esistente al 1° luglio 1998. Pertanto, esso ha esaminato le questioni se il ricorrente fosse o meno residente nel Regno Unito per tutto o per parte del periodo compreso tra l'8 giugno ed il 1° luglio 1998 e come ciò abbia influito sul suo diritto all'indennità di disoccupazione in tale periodo.

### III — Questioni pregiudiziali

9. Contro tale decisione il sig. Collins si è appellato dinanzi al Social Security Commissioner, il quale, prima di risolvere la controversia nel merito, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) se una persona che si trovi nelle condizioni del richiedente nella presente causa sia un lavoratore ai sensi del regolamento del Consiglio n. 1612/68 (...).

2) In caso di soluzione negativa della prima questione, se una persona che si trovi nelle condizioni del richiedente nella presente causa abbia il diritto di risiedere nel Regno Unito ai sensi della direttiva (...) 68/360/CEE.

3) Nel caso in cui tanto la prima quanto la seconda questione vengano risolte negativamente, se vi siano disposizioni o principi del diritto comunitario che esigano la concessione di una prestazione previdenziale, alle stesse condizioni richieste per aver diritto all'indennità per persone che cercano lavoro basata sul reddito, ad una persona che si trovi nelle stesse condizioni del richiedente nella presente causa».

## IV — Normativa comunitaria

## Art. 7 del regolamento n. 1612/68

10. Il giudice del Regno Unito ha formulato le suddette questioni in termini generali, senza chiedere l'interpretazione di alcuna norma specifica del diritto comunitario. A mio parere, al fine di fornire una soluzione delle questioni così proposte, la Corte di giustizia deve esaminare, in particolare, le seguenti disposizioni:

«1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

Art. 10 bis del regolamento n. 1408/71 <sup>8</sup>

2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali

«1. Nonostante l'articolo 10 e il titolo III, le persone alle quali il presente regolamento è applicabile beneficiano delle prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo di cui all'art. 4, n. 2 bis esclusivamente nel territorio dello Stato membro nel quale esse risiedono ed in base alla legislazione di tale Stato, purché tali prestazioni siano menzionate nell'allegato II bis. Tali prestazioni sono erogate a carico dell'istituzione del luogo di residenza.

(...)).

## Art. 18 CE

«1. 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 dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

(...)).

<sup>8</sup> — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, modificato e aggiornato con regolamento del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6). L'art. 10 bis è stato inserito con il regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1247 (GU L 136, pag. 1).

(...)).

## V — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

11. Hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento, entro il termine stabilito dall'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia, il ricorrente nella causa principale, il governo tedesco, il governo del Regno Unito e la Commissione.

All'udienza, tenutasi il 17 giugno 2003, erano presenti, al fine di svolgere osservazioni orali, il rappresentante del sig. Collins, gli agenti del Regno Unito e della Commissione.

## VI — Posizioni di coloro che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento

12. Il sig. Collins sostiene che, in quanto persona attivamente impegnata nella ricerca di un'occupazione, è un lavoratore che rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1612/68 e gode del diritto di soggiornare nel Regno Unito, in applicazione della direttiva 68/360. Anche agli effetti dell'applicazione del regolamento n. 1408/71 egli sarebbe residente nel Regno Unito, per cui subordinare la concessione della citata indennità alla condizione di un lungo periodo di residenza in questo Stato, costituirebbe una discriminazione fondata sulla nazionalità, vietata dall'art. 39 CE. Egli sostiene inoltre che gli artt. 12 CE e 17 CE ostano all'imposizione, nei confronti di chiunque non sia cittadino britannico ma

possieda la cittadinanza di un altro membro e desideri ripristinare i propri legami con il Regno Unito, di una condizione relativa ad un determinato periodo di residenza al fine di acquisire il diritto ad una prestazione sociale non contributiva, come l'indennità che viene corrisposta alle persone in cerca di occupazione.

13. Rispetto alla prima questione, il governo tedesco, il governo del Regno Unito e la Commissione riconoscono un diritto dell'interessato, in quanto cittadino di uno Stato membro in cerca di lavoro, di entrare e prendere dimora nel Regno Unito per almeno sei mesi, a tenore dell'art. 39 CE. Per quanto concerne il regolamento n. 1612/68, una persona in cerca di lavoro ricade nell'ambito di applicazione della parte prima, titolo I, ma non del titolo II, dedicato esclusivamente alle persone che possiedono già un impiego in uno Stato membro, ovvero a coloro che, rimasti senza lavoro, mantengono legami stretti e duraturi con il mercato del lavoro di tale paese.

14. In merito alla seconda questione, tanto i summenzionati governi, quanto la Commissione concordano nell'affermare che un cittadino di uno Stato membro ha diritto di soggiornare in un altro Stato membro al fine di trovare un lavoro, per la durata del periodo dedicato alla ricerca, in forza dell'art. 39 CE e non già delle disposizioni della direttiva 68/360, applicabili esclusivamente alle persone che occupano un posto di lavoro.

15. Sulla terza questione le opinioni divergono. Il governo tedesco e quello del Regno Unito sostengono che né il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, sancito dall'art. 12 CE, né il diritto di cittadinanza di cui all'art. 17 CE, né il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione europea, contemplato dall'art. 18 CE, obbligano uno Stato membro a concedere un'indennità di disoccupazione a persone che si trovano nella situazione del sig. Collins, il quale non ha recentemente lavorato in tale Stato, in cui, peraltro, non ha la propria residenza abituale né il proprio centro di interessi, e per di più è privo di un qualsiasi legame con il mercato del lavoro nazionale.

pazione, risulta sufficientemente legata all'esercizio del diritto di libera circolazione dei lavoratori, da rientrare nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario. Di conseguenza, la Commissione osserva che il sig. Collins può avvalersi degli artt. 12 CE e 17 CE allo scopo di ottenere, nel Regno Unito, un'indennità per persone in cerca di lavoro, alle stesse condizioni dei cittadini di questo Stato.

## VII — Esame delle questioni pregiudiziali

16. Al contrario, la Commissione parte dal presupposto che il sig. Collins, in quanto cittadino dell'Unione, risiedeva legalmente nel Regno Unito in qualità di persona in cerca di lavoro, e, come tale, poteva beneficiare della tutela offertagli dall'art. 12 CE contro qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità in tutte le situazioni disciplinate dal diritto comunitario. Essa sostiene che l'indennità controversa costituisce un sussidio concesso alle persone in cerca di lavoro, deve essere considerata un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, e quindi rientra nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario. E anche se così non fosse, il diritto di circolare liberamente per cercare un impiego contribuisce in maniera rilevante a garantire l'efficacia del diritto fondamentale della libera circolazione dei lavoratori. La possibilità di accedere ad una forma di sussidio come quello controverso, diretto ai disoccupati che dispongono di scarse risorse economiche durante la ricerca di un'occu-

### A — *Natura giuridica della prestazione controversa secondo il diritto comunitario*

17. Prima di iniziare l'esame delle questioni poste dal Social Security Commissioner, che ha il compito di risolvere la controversia nel merito, mi pare opportuno definire la natura giuridica che la prestazione controversa riveste nel diritto comunitario.

18. Secondo la giurisprudenza della Corte, mentre la sola circostanza che una normativa interna non sia stata menzionata nelle dichiarazioni di cui all'art. 5 del regolamento n. 1408/71 non può, di per sé, provare che detta legge o detto provvedimento esulino dalla sfera d'applicazione del regolamento stesso, il fatto che uno Stato

membro abbia menzionato una data legge nella sua dichiarazione dev'essere considerato come prova che le prestazioni corrisposte in base a detta legge sono prestazioni di previdenza sociale ai sensi del regolamento n. 1408/71<sup>9</sup>.

L'indennità per i richiedenti lavoro basata sui redditi figura nell'allegato II bis, lett. O, dedicato al Regno Unito, sub h)<sup>10</sup>, del regolamento n. 1408/71<sup>11</sup>. Tale indennità deve pertanto essere considerata una prestazione di previdenza sociale rientrante nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del suddetto regolamento.

19. Questo elemento non osta a che tale prestazione possa, al contempo, rientrare nell'art. 7, n. 2. del regolamento n. 1612/68. La Corte di giustizia ha definito come «vantaggio sociale» ai sensi di questa disposizione, tutti i vantaggi che, connessi o meno ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali in relazione, principalmente, alla loro

qualifica obiettiva di lavoratori o al semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare pertanto atta a facilitare la loro mobilità all'interno della Comunità<sup>12</sup>.

20. L'indennità viene riconosciuta ai disoccupati residenti nel Regno Unito disponibili al lavoro, che cerchino attivamente un'occupazione, siano iscritti presso l'ufficio di collocamento e i cui redditi non superino una determinata soglia. Le caratteristiche di questa prestazione corrispondono pertanto alla definizione di vantaggio sociale di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, per cui lo Stato di occupazione deve concederla ai lavoratori cittadini di un altro Stato membro alle stesse condizioni applicabili ai propri cittadini, tenendo presente che la giurisprudenza della Corte di giustizia proibisce, in quanto discriminatoria, l'imposizione di ogni requisito di nazionalità, residenza o durata del rapporto di impiego al fine di poterne beneficiare<sup>13</sup>.

9 — Sentenze 29 novembre 1977, causa 35/77, Beerens (Racc. pag. 2249, punto 9); 11 giugno 1991, causa C-251/89, Athanasopoulos e a. (Racc. pag. I-2797, punto 28), e 20 febbraio 1997, cause C-88/95, C-102/95, C-103/95, Martínez Losada e a. (Racc. pag. I-869, punto 21).

10 — A norma dell'art. 5 del regolamento n. 1408/71, nelle dichiarazioni notificate e pubblicate conformemente alle disposizioni dell'art. 97, gli Stati membri devono menzionare le legislazioni e i regimi di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, le prestazioni speciali di carattere non contributivo di cui all'art. 4, n. 2 bis, le prestazioni minime di cui all'art. 50, nonché le prestazioni menzionate agli artt. 77 e 78.

11 — Nella versione data dal regolamento (CE) del Consiglio 2 dicembre 1996, n. 118/97, che modifica e aggiorna il regolamento n. 1408/71 (CEE) e il regolamento (CEE) n. 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 (GU L 28, pag. 1).

12 — Sentenze 31 maggio 1979, causa 207/78, Even (Racc. pag. 2019, punto 22); 14 gennaio 1982, causa 65/81, Reina (Racc. pag. 33, punto 12); 12 luglio 1984, causa 261/83, Castelli (Racc. pag. 3199, punto 11); 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx (Racc. pag. 973, punto 20) e causa 122/84, Scrivner (Racc. pag. 1027, punto 24); 20 giugno 1985, causa 90/84, Deak (Racc. pag. 1873, punto 21); 27 maggio 1993, causa C-310/91, Schmid (Racc. pag. I-3011, punto 18), e 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala (Racc. pag. I-2691, punto 25).

13 — V., ad esempio, sentenze 10 novembre 1992, causa C-326/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-5517), sui redditi garantiti agli anziani e il minimo dei mezzi di sussistenza; 29 ottobre 1998, causa C-185/96, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-6601), sulle prestazioni a favore delle famiglie numerose, e 20 giugno 2002, causa C-299/01, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-5899), sulle prestazioni di reddito minimo garantito.

21. L'indennità controversa ricade, quindi, nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario, giacché, oltre ad essere una prestazione speciale a carattere non contributivo conformemente all'art. 4, n. 2 bis del regolamento n. 1408/71, costituisce un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68.

A tal riguardo, la Corte di giustizia si è espressa nel senso che, considerata la portata generale del regolamento n. 1612/68 per quanto concerne la libera circolazione dei lavoratori, l'art. 7, n. 2, dello stesso può applicarsi ai vantaggi sociali che sono, al contempo, soggetti alla disciplina specifica del regolamento n. 1408/71<sup>14</sup>.

#### B — *La prima questione sottoposta*

22. Il Social Security Commissioner intende accertare, innanzi tutto, se un cittadino di uno Stato membro che entri nel territorio di un altro Stato membro con l'intenzione di cercare un'attività lavorativa subordinata debba essere considerato un lavoratore ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1612/68.

23. Parto dal presupposto che per il giudice nazionale sia pacifico che il sig. Collins è cittadino irlandese e che si era recato nel Regno Unito con l'intenzione di abitarvi e di lavorare. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>15</sup>, le altre circostanze che contornano la situazione dell'interessato sono prive di rilevanza, quando si tratta di stabilire se quest'ultimo possa avvalersi del principio della libera circolazione dei lavoratori. Poco importa, quindi, che il sig. Collins, cittadino nordamericano, aveva acquistato anche la cittadinanza irlandese, paese nel quale non ha mai preso la residenza né lavorato<sup>16</sup>, che può provare di essere stato occupato soltanto in uno degli Stati dell'Unione europea e che negli ultimi diciassette anni non ha vissuto né esercitato alcuna attività nel Regno Unito, dove vuole cercare lavoro.

24. Il legislatore comunitario ha dedicato il titolo I della prima parte del regolamento n. 1612/68, che comprende gli artt. 1-6, alla disciplina dell'accesso dei cittadini comunitari ad un'attività subordinata nel territorio di un qualsiasi Stato membro. Questa normativa, applicabile a «ogni cittadino di uno Stato membro», riconosce un diritto dei cittadini dell'Unione di accedere alle attività subordinate che vengano offerte da qualsiasi Stato membro, in condizioni di uguaglianza rispetto ai cittadini di tale Stato, e di ricevere la stessa assistenza garantita a questi ultimi dagli uffici di collocamento dello Stato membro medesimo.

15 — Sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e a. (Racc. pag. I-4239, punto 10).

16 — In risposta alla domanda che gli è stata rivolta all'udienza, l'avvocato del sig. Collins ha confermato che il suo assistito non aveva mai abitato in Irlanda, paese in cui si era recato tre volte e per periodi di una durata massima di dieci giorni.

14 — Sentenza 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-817, punto 21), e sentenza Martínez Sala, cit. (punto 27).

In forza di tali disposizioni, il sig. Collins poteva far valere un suo diritto a ricevere lo stesso sussidio previsto per i disoccupati residenti nel Regno Unito e ad occupare, in condizioni di uguaglianza con questi ultimi, uno dei posti vacanti, cosa che, a quanto pare, egli ha ottenuto dopo circa due mesi di ricerca.

25. Tuttavia, questa possibilità non significa, come segnalano la Commissione e gli Stati membri che hanno svolto osservazioni nel presente procedimento, che il sig. Collins possa avvalersi di tutte le disposizioni del regolamento n. 1612/68.

26. Il titolo II, in cui figurano gli artt. 7-9, è dedicato all'esercizio dell'attività lavorativa e disciplina i diritti del «lavoratore» cittadino di uno Stato membro.

La Corte di giustizia ha considerato che la nozione di «lavoratore», ai sensi dell'art. 39 CE e del regolamento n. 1612/68, riveste portata comunitaria e non deve essere interpretata in modo restrittivo. Il termine «lavoratore» si riferisce a ogni persona che presti attività reali ed effettive, ad esclusione di attività talmente ridotte da porsi come puramente marginali ed accessorie. Secondo tale giurisprudenza, la caratteristica del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima,

determinate prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione<sup>17</sup>.

27. All'epoca in cui ha chiesto di percepire un'indennità per persone in cerca di occupazione, il sig. Collins non esercitava alcuna attività rispondente alla suddetta definizione, né si trovava nella condizione di avere appena perso il lavoro nel Regno Unito. Di conseguenza, non trova applicazione nei suoi confronti, l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, che riconosce il diritto dei lavoratori di qualsiasi Stato membro di ricevere in un altro Stato membro lo stesso trattamento riservato ai cittadini di quest'ultimo relativamente al godimento dei vantaggi sociali e fiscali.

28. Siffatta interpretazione si è imposta nella causa Lebon<sup>18</sup>, in cui è stato chiesto di appurare, in sostanza, se la parità di trattamento in materia di vantaggi sociali e fiscali, sancita dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, si applichi anche a coloro che si spostano alla ricerca di lavoro. La Corte di giustizia ha affermato che tale diritto alla parità di trattamento si applica solo ai lavoratori, poiché coloro che si spostano alla ricerca di lavoro godono della parità di trattamento solo ai sensi dell'art. 39 CE e degli artt. 2 e 5 del regolamento n. 1612/68.

17 — V., sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121, punti 16 e 17); 31 maggio 1989, causa 344/87, Betray (Racc. pag. 1621, punti 11 e 12); 26 febbraio 1992, causa C-357/89, Raulin (Racc. pag. I-1027, punto 10), e C-3/90, Bernini (Racc. pag. I-1071, punto 14); e ancora 12 maggio 1998, Martínez Sala, cit. (punto 32), e 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meusen (Racc. pag. I-3289, punto 13).

18 — Sentenza 18 giugno 1987, causa 316/85 (Racc. pag. 2811).

29. Nel procedimento in esame, ci si chiede se questa analisi, che risale al 1987, continui ad essere valida, poiché al punto 32 della sentenza Martínez Sala<sup>19</sup>, pronunciata nel 1998, la Corte ha dichiarato che, una volta cessato il rapporto di lavoro, l'interessato perde, in linea di principio, la qualità di lavoratore, fermo restando tuttavia che, da un lato, questa qualifica può produrre taluni effetti dopo la cessazione del rapporto di lavoro e che, dall'altro, *una persona all'effettiva ricerca di un impiego deve pure essere qualificata lavoratore*<sup>20</sup>.

Concordo con la Commissione sul fatto che tale affermazione non deve essere interpretata al di fuori del contesto in cui è stata pronunciata e che non era tesa a infirmare la posizione espressa nella giurisprudenza anteriore<sup>21</sup>. Merita inoltre ricordare che

appena un anno fa la Corte ha ribadito che secondo una costante giurisprudenza, l'applicazione del diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori, a proposito di una normativa nazionale attinente all'assicurazione contro la disoccupazione, presuppone che la persona che l'invoca abbia già avuto accesso al mercato del lavoro mediante l'esercizio di un'attività professionale reale ed effettiva, che le abbia conferito la qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario<sup>22</sup>.

30. La causa Martínez Sala riguardava una cittadina spagnola che risiedeva in Germania dall'età di dodici anni, ossia dal maggio 1968. In tale paese, tra il 1976 e il 1986, la donna aveva esercitato varie attività lavorative subordinate. Tra il 12 settembre e il 24 ottobre 1989 aveva occupato un impiego, e, a partire da tale data, percepiva prestazioni assistenziali. Fino al maggio 1984 la sig.ra Martínez Sala aveva ottenuto permessi di soggiorno. In seguito, aveva ottenuto soltanto il rilascio di documenti

19 — Cit.

20 — Il corsivo è mio.

21 — Opinione, questa, che non viene condivisa da una parte della dottrina. V., ad esempio, S. O'Leary, «Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship», in *European Law Review* 1999, pagg. 68-79, in particolare, a pag. 76: «The definition of who qualifies as a worker in Martínez Sala has either overruled Lebon in this respect, by classifying job-seekers as workers or, at the very least, allows job-seekers to claim equal treatment as regards social and tax advantages pursuant to Article 7 (2) of the Regulation [1612/68]» [«La definizione di lavoratore data dalla sentenza Martínez Sala ha, sia superato la giurisprudenza Lebon, in quanto qualifica le persone in cerca di lavoro come lavoratori, sia, come minimo, consente alle persone in cerca di lavoro di pretendere la parità di trattamento per quanto riguarda i vantaggi sociali e fiscali in forza dell'art. 7, n. 2, del regolamento 1612/68»]; Jacqueson, C.: «Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship», in *European Law Review* 2002, pp. 260 a 281, specialmente, a pag. 267: «The origin of the right of residence in national law, Community law or international law was irrelevant. In sum, the rights granted to workers by Regulations 1408/71 and 1612/68 are available to all Union citizens lawfully resident in the host Member State. It follows that the Court's ruling in Lair and Lebon are old history» [«L'origine del diritto di soggiorno nel diritto interno, comunitario o internazionale era irrilevante. In sintesi, i diritti garantiti ai lavoratori dai regolamenti 1408/71 e 1612/68 sono fruibili da tutti i cittadini dell'Unione che risiedono legalmente nello Stato membro ospitante. Di conseguenza, le decisioni Lear e Lebon appartengono al passato»]; Whelan, A., in *Revue des affaires européennes* 1999, pp. 228 a 238, specialmente a p. 232: «(...) the Court appears to have considerably enhanced the position of job-seekers (...)» [«Sembra che la Corte abbia notevolmente rafforzato la posizione delle persone in cerca di occupazione». Traduzione italiana non ufficiale].

22 — Sentenze 12 settembre 1996, causa C-278/94, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4307, punto 40), e 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop (Racc. pag. I-6191, punto 18). V., Á Castro Oliveira: «Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship — Case Law 1995-2001» in *Common Market Law Review* 39, pagg. 77-127, segnatamente, a pag. 95: «Unemployment policy is not as such within the scope of EC law. At least not yet. The relatively vague and non-binding character of the coordination measures adopted in the field of employment policy, pursuant to the new provisions introduced by the Amsterdam Treaty, confirms this assertion. This case [C-278/94] is a good example of the moderate character of the Court's case law on free movement of workers. The Court is not willing to impose on a Member State the duty to finance the integration in its labour market of unemployed EU citizens (or their children) who are resident in another Member State» [«La politica dell'occupazione non rientra, di per sé, nell'ambito del diritto comunitario. Almeno non ancora. Il carattere indefinito e non vincolante delle misure di coordinamento adottate nell'ambito della politica dell'occupazione, in base alle norme recentemente introdotte con il Trattato di Amsterdam, avvalorava tale affermazione. Il caso presente (C-278/94) fornisce un buon esempio della moderazione della giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione dei lavoratori. La Corte non vuole obbligare lo Stato membro a finanziare l'integrazione nel suo mercato del lavoro dei cittadini dell'Unione disoccupati (o dei loro figli), che risiedono in un altro Stato membro». Traduzione non ufficiale].

attestanti che era stata presentata domanda di proroga del suo permesso di soggiorno finché, nell'aprile 1994, le fu rilasciato un permesso valido per un anno, poi prorogato per un altro anno. Nel gennaio 1993, periodo durante il quale non disponeva di un permesso di soggiorno, la sig.ra Martínez Sala aveva richiesto un assegno per l'educazione della propria figlia, nata in quello stesso mese. La domanda veniva respinta con il motivo che l'interessata non era in possesso né della cittadinanza tedesca, né di un permesso di soggiorno o di residenza.

31. Nel citato procedimento si chiedeva se un cittadino di uno Stato membro che risiede in un altro Stato membro dove ha svolto attività lavorative subordinate e dove, successivamente, ha beneficiato di una prestazione assistenziale, rivesta la qualità di lavoratore ai sensi del regolamento n. 1612/68.

In tale contesto, al punto 32 della sentenza, la Corte di giustizia ha ripetuto la definizione classica di lavoratore ai sensi dell'art. 39 CE e del regolamento n. 1612/68 ed ha poi effettuato la detta affermazione controversa, confermando, al punto successivo, la giurisprudenza Lebon, secondo cui la parità di trattamento risultante dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, per quel che riguarda le prestazioni sociali contemplate dalla normativa dello Stato membro ospitante, non si applica ai discendenti di un lavoratore migrante che abbiano compiuto i ventuno anni, qualora non rivestano la qualità di lavoratori.

32. La Corte di giustizia ha concluso il proprio ragionamento precisando che le mancavano gli elementi per stabilire se la sig.ra Martínez Sala fosse una lavoratrice ai sensi dell'art. 48 del Trattato e del regola-

mento n. 1612/68, poiché non le constava, ad esempio, se l'interessata fosse alla ricerca di un impiego<sup>23</sup>. Perciò, la Corte ha lasciato che il giudice a quo decidesse in ordine a questo aspetto della questione, specificando, da un lato, che la qualità di lavoratore non si perde, necessariamente, una volta cessato il rapporto di lavoro, e dall'altro, che chiunque ricerchi effettivamente un lavoro deve essere ugualmente considerato un lavoratore.

33. Dobbiamo pertanto supporre che l'interessata sarebbe stata qualificata come lavoratrice ai sensi dell'art. 39 CE e del regolamento n. 1612/68, se fosse stato dimostrato che stava cercando un lavoro, tenuto conto del fatto che, durante il lungo periodo di soggiorno in Germania, la donna aveva avuto vari impieghi, a motivo dei quali le autorità del paese ospitante le avevano rilasciato consecutivi permessi di soggiorno, che aveva perso il lavoro in questo stesso Stato e che aveva percepito prestazioni di assistenza sociale. Come noto, il lavoratore migrante che rimane senza lavoro nel paese ospitante non perde la qualifica di lavoratore per il solo fatto che non sta eseguendo a favore di un'altra persona e sotto la direzione di questa determinate prestazioni in contropartita delle quali percepisce una remunerazione.

34. Secondo quanto risulta dall'ordinanza di rinvio, il sig. Collins ha abitato e lavorato nel Regno Unito per circa dieci mesi tra il 1980 e il 1981, periodo in cui era già in possesso della cittadinanza irlandese e godeva pertanto della tutela elargita ai lavoratori dal diritto comunitario. Ciò non significa, tuttavia, che egli abbia conservato

23 — Il ricorso nel procedimento principale fu respinto. V., in particolare, la base «Decisioni Nazionali» della Corte di giustizia, fascicolo QP/03161-P1.

tale qualifica per diciassette anni, ossia dal momento in cui ha lasciato questo paese fino al 31 maggio 1998, quando vi ha fatto ritorno con l'intenzione di stabilirsi e di cercare un'occupazione, e senza avere esercitato in questo lasso di tempo alcuna attività lavorativa in un altro Stato membro della Comunità europea.

35. In considerazione di quanto suesposto, ritengo che si debba risolvere la questione posta dal Social Security Commissioner nel senso che un cittadino di uno Stato membro che entri nel territorio di un altro Stato membro con l'intenzione di cercare un lavoro subordinato, sebbene goda della tutela assicurata dagli artt. 1-6 del regolamento n. 1612/68, non è un lavoratore agli effetti dell'applicazione degli artt. 7 e seguenti.

#### C — *La seconda questione sottoposta*

36. Il Social Security Commissioner intende inoltre accertare, nel caso in cui alla prima questione sia data una soluzione negativa, se un cittadino comunitario che si rechi in un altro Stato membro con l'intenzione di cercare un lavoro subordinato abbia il diritto di soggiornare nel territorio di questo Stato in forza della direttiva 68/360/CEE.

37. Tale direttiva, adottata contemporaneamente al regolamento n. 1612/68, disciplina in modo specifico il trasferimento e il soggiorno all'interno della Comunità delle persone che beneficiano della libera circolazione dei lavoratori.

38. Come viene indicato nel preambolo, la direttiva 68/360 è finalizzata all'adozione di misure conformi ai diritti e alle facoltà che il regolamento n. 1612/68 riconosce ai cittadini comunitari che si spostano allo scopo di esercitare un'attività subordinata e ai loro familiari.

L'art. 1, della direttiva impone la soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri e dei loro familiari ai quali si applica il regolamento n. 1612/68.

In forza dell'art. 2, gli Stati membri dell'Unione europea riconoscono ai cittadini il diritto di lasciare il loro territorio per accedere ad un'attività subordinata e per esercitarla sul territorio di un altro Stato. L'art. 3 obbliga gli Stati membri ad ammettere sul loro territorio le suddette persone dietro presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi.

39. I diritti delle persone che si spostano in un altro Stato membro per cercare un impiego, cui si applica la prima parte, titolo I del regolamento n. 1612/68, sembrano essere limitati a quelli previsti dai primi tre articoli della direttiva 68/360, poc'anzi menzionati.

40. Infatti, l'art. 4, che stabilisce gli obblighi degli Stati membri in materia di diritto di soggiorno, consente agli stessi, ai fini del rilascio dell'apposito documento attestante il diritto di soggiorno, di richiedere al lavoratore una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro ovvero un attestato di lavoro, documenti che una persona disoccupata potrebbe difficilmente presentare. Anche dalle altre disposizioni della direttiva 68/360 si ha la conferma che esse non sono rivolte alle persone in cerca di occupazione. Conformemente all'art. 6, la carta di

soggiorno deve avere una validità di almeno cinque anni ed essere automaticamente rinnovabile, sebbene, qualora l'impiego sia superiore ai tre mesi e inferiore ad un anno, sia previsto il rilascio di un permesso temporaneo di soggiorno, la cui validità può essere limitata alla durata prevista dell'impiego. Lo stesso tipo di documento viene rilasciato al lavoratore che svolga un'attività stagionale di durata superiore a tre mesi. Infine, l'art. 8 obbliga gli Stati membri a riconoscere il diritto di soggiorno sul loro territorio, senza che sia necessario alcun documento, al lavoratore che esercita un'attività subordinata di durata inferiore a tre mesi, in presenza di una dichiarazione del datore di lavoro che indichi la durata prevista dell'impiego<sup>24</sup>.

Come si può vedere, il diritto di soggiorno contempla tutte le circostanze che si collegano alla durata, sempre che vi sia un nesso con l'esercizio di un'attività economica; quindi, l'unico diritto di cui godono coloro che si spostano in uno Stato membro per cercare lavoro, ai sensi della direttiva 68/360, è il diritto di ingresso sul territorio

di questo Stato, senza peraltro che nessuna'altra disposizione della direttiva riconosca un diritto di soggiorno per il periodo anteriore alla contrattazione.

41. Tuttavia, il fatto che la direttiva 68/360 non riconosca uno specifico diritto di soggiorno in tal senso non significa che i cittadini comunitari debbano rinunciare a tale possibilità. Esiste una consistente giurisprudenza al riguardo.

42. La Corte di giustizia ha infatti dichiarato che la libera circolazione dei lavoratori fa parte dei fondamenti della Comunità e pertanto le disposizioni che la sanciscono devono essere interpretate estensivamente<sup>25</sup>. Inoltre, un'interpretazione restrittiva dell'art. 39 CE, n. 3, comprometterebbe le effettive possibilità di un cittadino di uno Stato membro che sia in cerca di occupazione di trovare un lavoro negli altri Stati membri, e priverebbe quindi la detta disposizione dei suoi effetti. Di conseguenza, la suddetta norma, che definisce la libera circolazione dei lavoratori come il diritto dei cittadini comunitari di rispondere a effettive offerte di lavoro, di spostarsi liberamente a tal fine sul territorio degli Stati membri, di prendere dimora in uno qualsiasi di questi Stati al fine di svolgerci un'attività di lavoro e di rimanere nel territorio dello stato membro in cui ha lavorato in precedenza, deve essere interpretata nel senso che enuncia in modo non limitativo taluni diritti di cui fruiscono i

24 — V. sentenza 20 febbraio 1997, causa C-344/95, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1035), con la quale la Corte di giustizia ha condannato per inadempimento tale Stato membro, poiché questo prevedeva il rilascio, durante i primi sei mesi di soggiorno, ai lavoratori subordinati occupati sul suo territorio con un contratto di durata non inferiore ad un anno, di due certificati d'immatricolazione consecutivi, invece della carta di soggiorno, e il rilascio ai lavoratori la cui attività avesse una durata prevista inferiore a tre mesi di un documento relativo al loro soggiorno, richiedendo il versamento di un tributo.

25 — Sentenza 3 giugno 1986, causa 139/85, Kempf (Racc. pag. 1741, punto 13).

cittadini degli Stati membri nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori; questa libertà implica del pari il diritto di circolare liberamente nel territorio della Comunità e di soggiornare in uno Stato membro qualsiasi al fine di cercarvi un lavoro<sup>26</sup>.

43. Tuttavia, siffatto diritto di soggiorno non ha durata illimitata, ma può essere soggetto a limitazioni di carattere temporale. La Corte di giustizia ha considerato che il termine di sei mesi non risulta insufficiente, in via di principio, per consentire agli interessati di prendere conoscenza, nello Stato membro ospitante, delle offerte di lavoro corrispondenti alle loro qualifiche professionali e di adottare, se del caso, le misure necessarie al fine di essere assunti; tale limite di tempo, pertanto, non pregiudica l'effetto utile del principio della libera circolazione<sup>27</sup>. Tuttavia, qualora, trascorso il termine di cui trattasi, provi che continua a cercare lavoro e ha effettive possibilità di essere assunto, l'interessato non può essere obbligato a lasciare il territorio dello Stato membro ospitante<sup>28</sup>.

26 — Sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745, punti 11-13).

27 — Nella sentenza 20 febbraio 1997, Commissione/Belgio, cit., il Belgio è stato condannato per inadempimento poiché obbligava i cittadini degli altri Stati membri in cerca di lavoro a lasciare automaticamente il suo territorio alla scadenza di un termine di tre mesi.

28 — Sentenza Antonissen, cit. (punto 21).

44. Pertanto, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, il sig. Collins, in quanto cittadino comunitario che cercava attivamente un'occupazione, aveva il diritto di soggiornare nel Regno Unito a tal fine, per un periodo di almeno sei mesi, in applicazione dell'art. 39 CE.

45. Di conseguenza, occorre segnalare al Social Security Commissioner che un cittadino comunitario che si rechi nel territorio di uno Stato membro con l'intenzione di trovare un lavoro subordinato, ha diritto di soggiornare nel territorio di questo, ai sensi dell'art 39 CE, anche se la direttiva 68/360 non contempla questa possibilità.

#### D — *La terza questione pregiudiziale*

46. Infine, il giudice del Regno Unito chiede se, nel caso in cui la prima e la seconda questione venissero risolte in senso negativo, esista una qualunque norma di diritto comunitario che imponga la concessione di una prestazione previdenziale per i richiedenti lavoro che dispongono di risorse insufficienti a un cittadino dell'Unione europea che entri nel territorio di uno Stato membro allo scopo di cercare un impiego.

47. Nell'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale esclude l'ipotesi che il sig. Collins volesse stabilirsi nel Regno Unito come prestatore di servizi e si mostra convinto del fatto che l'interessato cercasse un lavoro subordinato<sup>29</sup>. Per questa ragione, la richiesta dell'interessato di ottenere un'indennità per richiedenti lavoro potrebbe trovare sostegno nel regolamento n. 1408/71 o nell'art. 18 CE, in relazione al divieto di discriminazione a causa della cittadinanza.

48. Non è chiaro, tuttavia, sulla base degli elementi forniti alla Corte di giustizia se il regolamento n. 1408/71 sia applicabile alla controversia principale, nonostante il Social Security Commissioner affermi che il ricorrente nella causa principale rientra probabilmente nell'ambito di applicazione *ratione personae* del detto regolamento.

Muovendo, quindi, da questa premessa, esaminerò se la normativa di cui trattasi riconosca a una persona, che si trovi nella situazione del sig. Collins, il diritto di rivendicare la prestazione controversa.

49. Come ho rilevato nei precedenti paragrafi, l'indennità per richiedenti lavoro è

29 — Ciononostante, il rappresentante del sig. Collins, nelle osservazioni sia scritte sia orali, ha insistito sul fatto che l'intento del suo assistito di stabilirsi nel Regno Unito per esercitare un'attività autonoma gli dava diritto di soggiornare in tale Stato in forza della direttiva 73/148. Su mia richiesta, il legale del sig. Collins ha indicato che, anche in tal caso, quest'ultimo avrebbe potuto pretendere la prestazione controversa, la cui concessione non è limitata al caso delle persone in cerca di un'attività lavorativa subordinata.

una prestazione che figura nell'allegato II bis, lett. O, dedicata al Regno Unito, sub h), del regolamento n. 1408/71, come tale disciplinata esclusivamente dalle norme di coordinamento dell'art. 10 bis, e che quindi configura una prestazione speciale a carattere non contributivo ai sensi dell'art. 4, n. 2 bis<sup>30</sup>.

Conformemente all'art. 10 bis, n. 1, del regolamento n. 1408/71, il versamento di una prestazione come quella controversa è subordinato alla condizione che l'interessato risieda nel territorio dello Stato la cui normativa prevede la detta prestazione<sup>31</sup>. Se il diritto di percepire tale prestazione viene subordinato al compimento di un periodo di residenza, occorre prendere in considerazione, in forza del n. 2, il periodo di residenza compiuto nel territorio di ogni altro Stato membro.

50. L'art. 10 bis, n. 2, tuttavia, non si applica al sig. Collins, che non risulta avere compiuto periodi di residenza in altri Stati membri. Resta da verificare se, a prescindere da tale circostanza, debba venire

30 — Sentenze 4 novembre 1997, causa C-20/96, Snares (Racc. pag. I-6057, punto 32); 11 giugno 1998, causa C-297/96, Partridge (Racc. pag. I-3467, punto 33), e 25 febbraio 1999, causa C-90/97, Swaddling (Racc. pag. I-1075, punto 24).

31 — Con l'adozione di questa norma, nel 1992, mediante il regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1992, n. 1247, che ha modificato il regolamento n. 1408/71 (GU L 136, pag. 1), il legislatore comunitario ha introdotto una deroga al principio generale contenuto nell'art. 10, che vieta ogni condizione relativa al compimento di un periodo di residenza in uno Stato membro specifico affinché i lavoratori migranti possano accedere alle prestazioni previdenziali. Nella sentenza Snares, cit. al paragrafo 49, la Corte di giustizia ha confermato che il regime di coordinamento istituito nel 1992 non è in contrasto con l'art. 42 CE.

riconosciuto all'interessato un diritto alla pretesa indennità.

51. La legislazione del Regno Unito, oltre ad essere conforme al regolamento n. 1408/71, in quanto nega l'indennità a chi non risiede nel suo territorio, rifiuta di concedere questa prestazione anche alle persone che, sebbene mostrino la ferma intenzione di dimorare in questo paese, non hanno compiuto un periodo di residenza abituale<sup>32</sup> prima di presentare la domanda di indennità<sup>33</sup>.

32 — Il Social Security Commissioner non fornisce alcuna indicazione circa la durata del periodo che viene richiesto al sig. Collins. All'udienza, l'Agente del Regno Unito ha precisato che il periodo di residenza richiesto può variare a seconda del caso specifico, poiché vengono presi in esame la situazione personale e familiare del richiedente e i legami che lo uniscono al paese ospitante. Secondo quanto viene riportato al punto 17 della citata sentenza Swaddling, le autorità del Regno Unito avevano considerato che un cittadino britannico, che era tornato nel suo paese dopo aver lavorato alcuni anni in Francia e aveva chiesto la concessione di una prestazione simile all'indennità per persone in cerca di occupazione che non dispongono di risorse sufficienti, era divenuto residente abituale nel Regno Unito dopo otto settimane di permanenza.

33 — V., Fries, S. e Shaw, J.: «Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice» in *European Public Law*, 1988, pagg. 533-559, in particolare alle pagg. 550 e 551: «Since 1994, the UK has applied an "habitual residence" test to restrict a previous entitlement on the part of workseekers coming to the UK from other EU Member States to draw the basic subsistence-level non-contributory benefit, income support, for at least six months; the policy objective behind the change is to stop the hated "benefit tourism". The position of the UK is now — having previously been more generous — as it was envisaged in *Lebon*, (...) In other words, no benefits are given to those falling outside the scope of the equal treatment principle as circumscribed by *Lebon* — whatever their residence rights» [«A partire dal 1994, il Regno Unito applica il test della "residenza abituale", allo scopo di restringere un precedente diritto delle persone in cerca di lavoro giunte nel Regno Unito in provenienza di altri Stati membri dell'Unione europea, di percepire la prestazione non contributiva del reddito di sussistenza, per almeno sei mesi; questa misura risponde all'obiettivo politico di arrestare l'odiata tendenza nota come "turismo dei vantaggi sociali". La posizione attuale del Regno Unito — in passato più generosa — è quella descritta nella sentenza *Lebon* (...) In altre parole, non vengono concesse indennità al di fuori dei casi che ricadono nell'ambito del principio della parità di trattamento come delimitato nella sentenza *Lebon* — a prescindere dai diritti di soggiorno degli interessati». Traduzione non ufficiale].

52. La Corte di giustizia ha dichiarato, ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1408/71, che, ai sensi dell'art. 1, lett. h), di tale regolamento, il termine «residenza» indica la dimora abituale ed ha portata comunitaria. Inoltre, secondo l'interpretazione della Corte, la nozione di «Stato membro nel quale esse risiedono» di cui all'art. 10 bis dello stesso regolamento si riferisce allo Stato in cui le persone interessate risiedono abitualmente ed in cui si trova altresì il centro principale dei loro interessi; in tale contesto occorre prendere in considerazione in modo particolare la situazione familiare del lavoratore, i motivi che lo hanno indotto a trasferirsi, la durata e la continuità della residenza, il fatto di disporre eventualmente di un posto di lavoro stabile e l'intenzione del lavoratore quale si può desumere da tutte queste circostanze, mentre la durata della residenza nello Stato in cui si chiede il versamento della prestazione non può essere considerata un elemento costitutivo della nozione di residenza ai sensi del summenzionato art. 10 bis<sup>34</sup>.

53. Resta pertanto da vedere quale risultato si otterrebbe applicando al caso del sig. Collins i criteri che, in base alle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia, deve utilizzare uno Stato membro nel valutare se un cittadino comunitario possiede o meno la residenza abituale nel suo territorio.

34 — Sentenza Swaddling, cit. (punti 28-30). All'udienza, l'Agente del Regno Unito ha sostenuto che perfino tale pronuncia, sebbene estremamente flessibile, ideata dalla Corte al fine di stabilire se colui che richiede una prestazione risieda nello Stato membro ospitante, può favorire i cittadini di quest'ultimo, che riusciranno a soddisfare le condizioni prescritte più facilmente rispetto ai cittadini degli altri Stati membri.

A tal riguardo, rilevo che, quando ha chiesto l'indennità per persone in cerca di occupazione, il ricorrente nella causa principale si trovava sí nel Regno Unito, poiché era atterrato otto giorni prima, però difficilmente si potrebbe considerare che egli avesse stabilito il suo centro principale di interessi in questo paese: i suoi familiari risiedevano negli Stati Uniti, egli era stato assente dal Regno Unito per più di diciassette anni, durante i quali non aveva lavorato in nessun altro Stato membro e, inoltre, non risulta che l'interessato avesse mantenuto con il Regno Unito alcun legame di carattere personale o economico che potesse provare l'esistenza di un radicamento nel territorio di quello Stato<sup>35</sup>.

54. Date le circostanze, ritengo che, anche nell'ipotesi in cui il regolamento n. 1408/71 fosse applicabile alla causa principale — il che presupporrebbe necessariamente che, al momento di richiedere la detta prestazione, il sig. Collins fosse assicurato, sia pure contro un solo rischio, nell'ambito del regime di previdenza sociale del Regno Unito applicabile ai lavoratori subordinati<sup>36</sup> —, il richiedente non avrebbe potuto comunque avvalersi delle disposizioni del detto regolamento al fine di rivendicare un diritto a percepire l'indennità per persone indigenti in cerca di occupazione.

55. Resta da verificare se l'interessato, in quanto cittadino dell'Unione legalmente residente Regno Unito, possa validamente avvalersi del combinato disposto dell'art. 18 CE e dell'art. 12 CE.

56. È giurisprudenza costante che, ai sensi dell'art. 12 CE, il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità esplica i suoi effetti nel campo di applicazione del trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste. Esprimendosi in questi termini, l'art. 12 CE rimanda fondamentalmente ad altre disposizioni del Trattato che applicano concretamente il principio generale da esso sancito a situazioni specifiche<sup>37</sup>. Questa disposizione è destinata ad applicarsi autonomamente solo nelle situazioni disciplinate dal diritto comunitario per le quali il trattato non stabilisce norme specifiche di non discriminazione<sup>38</sup>.

Nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, il principio di non discrimina-

35 — All'udienza, il rappresentante del sig. Collins ha confermato che il suo assistito non aveva legami di carattere familiare con il Regno Unito e che in quel lasso di tempo egli si era recato in tale paese in quattro diverse occasioni per far visita ad amici, trascorrendo brevi soggiorni della durata massima di una settimana.

36 — Sentenze 24 marzo 1994, causa C-71/93, Van Poucke (Racc. pag. I-1101, punto 25); 30 gennaio 1997, causa C-340/94, De Jaeck (Racc. pag. I-461, punto 36), e Martínez Sala, cit. (punto 44).

37 — Sentenza 15 gennaio 2002, causa C-55/00, Gottardo (Racc. pag. I-413, punto 21).

38 — Sentenze 29 febbraio 1996, causa C-193/94, Skanavi e Chryssanthakopoulos (Racc. pag. I-929, punto 20); 25 giugno 1997, causa C-131/96, Mora Romero (Racc. pag. I-3659, punto 10), e 26 novembre 2002, causa C-100/01, Oteiza Olazábal (Racc. pag. I-10981, punto 25).

zione è stato attuato dagli artt. 39-42 CE, nonché dagli atti delle istituzioni comunitarie emanati in base a tali articoli e, in particolare, attraverso i regolamenti n. 1612/68 e n. 1408/71<sup>39</sup>.

57. Secondo una recente giurisprudenza, l'art. 18 CE, che enuncia in chiave generale il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, trova espressione specifica nell'art. 39 CE, con riguardo alla libera circolazione dei lavoratori. Perciò, nella misura in cui una causa rientri in quest'ultima disposizione, non si rende necessario pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 18 CE<sup>40</sup>. Applicare rigorosamente tale dottrina significherebbe proporre alla Corte di considerare concluso il suo esame rispetto a tale questione.

Tuttavia, dato che il sig. Collins e la Commissione ritengono che l'art. 18 CE dia ai disoccupati in cerca di lavoro il diritto di ottenere un'indennità di disoccupazione in uno Stato membro con il cui mercato del lavoro e territorio essi non abbiano un legame stabile, analizzerò in dettaglio questa possibilità.

58. La giurisprudenza più recente ha affermato che il diritto di soggiorno sul territorio degli Stati membri sancito dall'art. 18, n. 1, CE, è riconosciuto direttamente ad ogni cittadino dell'Unione da una disposizione chiara e precisa del Trattato CE, nonostante che la concessione di tale diritto sia subordinata alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato, nonché dalle relative disposizioni di attuazione. La Corte ha altresì aggiunto che, in quanto tale diritto è soggetto a sindacato giurisdizionale, le eventuali limitazioni e condizioni ad esso relative non impediscono che le disposizioni dell'art. 18, n. 1, CE attribuiscono ai singoli diritti soggettivi che essi possono far valere dinanzi ai giudici nazionali e che questi ultimi devono tutelare<sup>41</sup>.

59. Le limitazioni in materia di libera circolazione dei lavoratori sono stabilite dall'art. 39 CE, n. 3, e rispondono a esigenze di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica<sup>42</sup>. I diritti alle prestazioni di previdenza sociale di cui fruiscono i cittadini dell'Unione sono determinati dallo Stato di iscrizione, poiché l'art. 42 CE prevede unicamente un coordi-

41 — Sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumstar* e a. (Racc. pag. I-7091, punti 84-86).

42 — Le facoltà di cui dispongono gli Stati nel momento in cui devono applicare tali limitazioni sono state disciplinate con la direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, pag. 850).

39 — Sentenze 28 giugno 1978, causa 1/78, *Kenny* (Racc. pag. 1489, punto 9), e 12 maggio 1998, causa C-336/96, *Gilly* (Racc. pag. I-2793, punto 38).

40 — Sentenza *Oreiza Olazábal*, cit. (punto 26).

namento e non un'armonizzazione dei regimi degli Stati membri<sup>43</sup>.

60. Tra le disposizioni adottate in attuazione del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori figurano i citati regolamenti n. 1618/68 e 1408/71. Ambedue i regolamenti vietano le discriminazioni fondate sulla cittadinanza, e rispettivamente, il primo, agli art. 1 e 7, e il secondo, all'art. 3. Orbene, come ho esposto in precedenza, con riferimento al regolamento n. 1612/68, il principio della parità di trattamento applicato all'accesso all'impiego tutela le persone che si spostano per cercare un lavoro, mentre il divieto di discriminazioni con riguardo alle condizioni di lavoro o alla reintegrazione nel posto di lavoro, si applica limitatamente ai lavoratori occupati o che hanno perso il lavoro<sup>44</sup>. Neppure in base al regolamento n. 1408/71, la possibilità di beneficiare dei vantaggi sociali in condizioni di uguaglianza viene concessa a tutti i cittadini comunitari per il solo fatto che risiedono in

uno Stato membro, ma è garantita soltanto a chi rientri nell'ambito di applicazione *ratione personae* del regolamento, il che implica necessariamente che l'interessato sia assoggettato alla legislazione previdenziale di uno Stato membro<sup>45</sup>.

61. Come esempio sullo stato attuale del diritto derivato, posso ricordare che la direttiva 93/96/CEE obbliga gli Stati membri ad accogliere sul loro territorio i familiari del lavoratore che si sposta al fine di esercitare un'attività lavorativa subordinata e che la direttiva 73/148 conferisce lo stesso diritto a chi intenda stabilirsi in uno Stato membro per esercitare un'attività professionale autonoma. Tuttavia, le stesse possibilità non vengono riconosciute a chi si sposta in cerca di occupazione.

La giurisprudenza sull'art. 18, n. 1, CE ha affermato che, a partire dall'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, il diritto di soggiorno, direttamente attribuito dal Trattato CE, non è subordinato alla condizione dello svolgimento di un'attività economica ai sensi degli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE<sup>46</sup>. Pertanto, i familiari di un

43 — Sentenze 9 luglio 1980, causa 807/79, Gravina (Racc. pag. 2205, punto 7); 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna (Racc. pag. 1, punto 20); 27 settembre 1988, causa 313/86, Lenoir (Racc. pag. 5391, punto 13), e 8 marzo 2001, causa C-68/99, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1863, punto 22).

44 — Lhernould, J.-P.: «L'accès aux prestations sociales des citoyens de l'Union Européenne» in *Droit Social* 2001, pagg. 1103-1107, in particolare, a pag. 1107: «Élargir indirectement — à travers la citoyenneté de l'Union — le champ des bénéficiaires des avantages sociaux reviendrait (...) à admettre que le contenu d'un texte de droit dérivé, pourtant explicite et de surcroît conforme à l'ex-article 48 du traité CE (art. 39 CE) dédié à la libre circulation des travailleurs, soit détourné par le recours à d'autres dispositions de droit primaire. On notera aussi que cette évolution affecterait profondément le sens de la définition des avantages sociaux, fondée sur un lien entre le bénéficiaire et l'exercice d'une activité professionnelle présente ou passée» [«Ampliare indirettamente — attraverso la cittadinanza dell'Unione — la sfera dei beneficiari dei vantaggi sociali, significherebbe (...) accettare che il contenuto di un testo di diritto derivato, peraltro esplicito e per di più conforme all'ex-art. 48 del Trattato CE (art. 39 CE), dedicato alla libera circolazione dei lavoratori venga aggirato mediante il ricorso ad altre disposizioni di diritto primario. Si può osservare come tale evoluzione sia capace di alterare profondamente il senso della nozione di vantaggi sociali, che si fonda sul nesso tra il beneficiario e l'esercizio di un'attività lavorativa presente o passata». Traduzione non ufficiale].

45 — Lhernould, J.-P., op. cit., pag. 1107: «(...) il convient de se demander si des personnes qui réclameraient des prestations de sécurité sociale au sens du règlement 1408/71 (...) ne pourraient pas bénéficier de l'égalité de traitement (...) en qualité de citoyens de l'Union résidant légalement sur le territoire d'un État membre (...). La définition du champ personnel des bénéficiaires (...) serait à nouveau bousculée. Le droit à certaines prestations (quel que soit le risque concerné — chômage, maladie, vieillesse ...), qui serait refusé à certains demandeurs sur le fondement des règles de coordination, pourrait ainsi être rétabli par le recours à la qualité de citoyen de l'Union (...). [«Dobbiamo chiederci se una persona che richieda prestazioni di previdenza sociale ai sensi del regolamento 1408/71 (...) non potrebbe beneficiare della parità di trattamento in qualità di cittadino dell'Unione che risiede legalmente nel territorio di uno Stato membro (...). La definizione della sfera dei beneficiari *ratione personae* (...) verrebbe nuovamente confusa. Il diritto a determinate prestazioni (a prescindere dal rischio che viene coperto — disoccupazione, malattia, vecchiaia...) che verrebbe negato ad un richiedente conformemente alle norme di coordinamento, potrebbe essere accordato sulla base dello status di cittadino dell'Unione». Traduzione libera].

46 — Sentenza Baumbast, cit. (punto 81).

lavoratore in cerca di lavoro hanno la possibilità di stabilirsi insieme a lui, sempreché siano nelle condizioni di esercitare tale diritto in prima persona, ossia, qualora possiedano la cittadinanza comunitaria e soddisfino i requisiti imposti dalle direttive 90/364/CEE<sup>47</sup>, 90/365/CEE<sup>48</sup> o 96/93/CEE<sup>49</sup>, tra i quali figurano l'obbligo di avere un'assicurazione malattia di ampia copertura e risorse economiche sufficienti al fine di evitare il rischio che durante il loro soggiorno diventino un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante<sup>50</sup>.

62. Fino al momento attuale, la Corte di giustizia non ha mai dichiarato nulle le vigenti disposizioni di diritto derivato, emanate in attuazione degli articoli del

47 — Direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag. 26).

48 — Direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale (GU L 180, pag. 28).

49 — Direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (GU L 317, pag. 59). Questa normativa ha sostituito la direttiva 28 giugno 1990, 90/366/CEE (GU L 180, pag. 30), avente oggetto identico, che era stata annullata dalla Corte di giustizia con sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4193), in quanto emanata sulla base di un fondamento giuridico non appropriato. La Corte ha disposto il mantenimento provvisorio degli effetti della direttiva annullata, fino alla sua sostituzione con una nuova direttiva del Consiglio adottata sul fondamento normativo appropriato.

50 — Tomuschat, C., in *Common Market Law Review* 2000, pagg. 449-457, specialmente a pag. 454: «It is not without reason that the three directives which have extended freedom of movement to all other citizens of the Union (...) have set forth that the groups of persons concerned may rely on that freedom only if they have adequate financial resources and are covered by sickness insurance. These conditions and limitations have been constitutionalized by Article 18. They indicate that Member States have not been willing to admit foreigners on their territory who, although they are citizens of the Union, may become a burden on the public welfare systems of a receiving State» [«Non a caso le tre direttive che hanno esteso il principio della libera circolazione a tutti i cittadini dell'Unione (...) stabiliscono che le categorie di persone interessate possono avvalersi di tale libertà soltanto se possiedono risorse finanziarie adeguate e sono coperte da un'assicurazione contro le malattie. Tali condizioni e restrizioni sono state incorporate nel Trattato con l'art. 18. Esse indicano che gli Stati membri non hanno voluto accordare l'ingresso nel loro territorio a stranieri che, sebbene cittadini dell'Unione, possano diventare un peso per il sistema sociale pubblico dello Stato ospitante». Traduzione non ufficiale].

Trattato sulla libera circolazione e sulla parità di trattamento, per violazione del principio della gerarchia delle fonti normative. Come esempio recente, posso citare la sentenza nella causa C-257/00, Givane<sup>51</sup>, in cui la Corte ha interpretato il regolamento n. 1251/70 — che assoggetta il diritto di un lavoratore di risiedere in uno Stato membro dopo aver occupato un impiego nel territorio di questo ad alcune condizioni relative alla durata dell'impiego e della residenza — nel senso che i familiari di un lavoratore subordinato, deceduto prima di aver acquisito tale diritto, erano privi della possibilità di rimanere nel territorio di tale Stato<sup>52</sup>. Secondo il giudizio della Corte, l'art. 3, n. 2, primo trattino, del regolamento n. 1251/70, prevedendo che il lavoratore al momento del decesso abbia ininterrottamente risieduto nel territorio dello Stato membro ospitante da almeno due anni, è diretto a realizzare un collegamento sostanziale fra tale Stato, da un lato, ed il lavoratore e i suoi familiari, dall'altro, nonché a garantire un determinato livello di integrazione di queste persone nel tessuto sociale di cui trattasi.

63. Alla luce della sentenza Martínez Sala, numerosi autori hanno espresso il parere che, in seguito al riconoscimento, nel Trattato, del diritto di cittadinanza, gli Stati membri sarebbero obbligati a concedere, in tutti i casi, ad ogni cittadino comunitario che risieda legalmente nel loro territorio, lo stesso trattamento garantito ai propri cittadini, compresa la possibilità di accedere tanto ai vantaggi sociali di cui all'art. 7,

51 — Sentenza 9 gennaio 2003 (Racc. pag. I-345).

52 — Si trattava in quel caso di cittadini indiani, membri della famiglia di un lavoratore portoghese deceduto nel Regno Unito. La sentenza, comunque, non opera una distinzione in funzione del fatto che i familiari siano cittadini comunitari o di paesi terzi.

n. 2, del regolamento n. 1612/68, quanto alle prestazioni di assistenza sociale<sup>53</sup>.

53 — Fries, S. e Shaw, J., op. cit. pag. 552: «In fact, by employing a novel combination of the principles of *ratione materiae* and *ratione personae* to bring the type of humanitarian issue which *Martínez Sala* itself in reality involves, the ECJ has ended up also restricting another freedom which the Member States still thought they had: to identify, define and deal with a mischief conventionally known as “benefit tourism”». [In effetti, impiegando ex novo una combinazione dei principi della *ratione materiae* e della *ratione personae* per trattare un tipo di problema umanitario che, in realtà, riguarda la causa *Martínez Sala* in sé e per sé, la Corte di giustizia ha finito anche col restringere un'altra libertà che gli Stati membri credevano ancora di possedere: quella di individuare, definire e gestire l'inconveniente noto come “turismo delle prestazioni sociali”]. Jacqueson, C., op. cit., pag. 267: «The [*Martínez Sala*] ruling entrenched “something close to a universal non-discrimination right including access to all welfare benefits (...) as a consequence of the creation of the figure of the Union citizen”. Thereby the Court removed an important barrier to what has been called “welfare tourism”». [La decisione *Martínez Sala* ha gettato le basi “di un principio che si avvicina ad un divieto universale di discriminazione, riguardante l'accesso a tutte le prestazioni dello stato sociale (...) come conseguenza della creazione della figura del cittadino dell'Unione”. Così facendo la Corte ha rimosso un pesante ostacolo alla pratica nota come “turismo del welfare”], e a pag. 277: «Therefore, it seems that as long as they are lawfully residing in the host State, they can claim all advantages granted to workers by Community law, relying either on their status as worker (...) or, at least, on their status of citizens of the Union according to the [*Martínez Sala*] ruling» [«Perciò, sembra chiaro che, qualora risiedano legalmente nello Stato ospitante, gli interessati possono rivendicare tutti i vantaggi sociali garantiti ai cittadini dal diritto comunitario, facendo valere o la loro condizione di lavoratori, ovvero il loro status di cittadini dell'Unione, conformemente alla sentenza (*Martínez Sala*)»]; Whelan, A., op. cit., pag. 232: «(...) constitutes a considerable broadening of the rights of free movement of the unemployed which, combined with Regulation No 1612/68, could substantially reduce the effect of the restrictive conditions for residence rights under Directive 90/364/EEC by enabling those who are genuinely, if fruitlessly, seeking work to have recourse in the host State to social advantages such as a minimum subsistence allowance without fear of deportation» [«(...) estende considerevolmente il diritto alla libera circolazione dei disoccupati, ciò che, insieme al regolamento n. 1612/68, potrebbe notevolmente ridurre l'effetto delle restrizioni ai diritti di soggiorno ai sensi della direttiva 90/366/CEE, consentendo a chi cerca effettivamente lavoro, anche senza successo, di accedere nello Stato ospitante a vantaggi sociali, come il reddito minimo di sussistenza senza correre il rischio di espulsione»]. Contro questa corrente di pensiero, Tomuschat, C., op. cit., a pag. 453: «The non-discrimination clause of article 12 constitutes an instrument designed to strengthen the legal position of a citizen of the Union who, by virtue of the EC Treaty, lawfully resides or stays in a country of the Union outside his or her State of nationality. (...) There is, possibly, just one field where equality may be lacking, namely where financial benefits are at stake» [«La clausola della non discriminazione di cui all'art. 12 rappresenta uno strumento volto a rafforzare la posizione giuridica di un cittadino dell'Unione che si trova fuori dal territorio del proprio Stato di origine. (...) Esiste, probabilmente, un solo settore in cui la parità può non essere raggiunta, ossia, quando sono in palio benefici di carattere finanziario». La traduzione italiana non è ufficiale].

Tuttavia, esistono valide ragioni per ritenere che, sebbene costituisca senza dubbio un passo avanti, tale giurisprudenza non si spinga poi tanto in là come invece sostengono, oltre ad un settore della dottrina, il sig. Collins e la Commissione<sup>54</sup>.

64. Nella sentenza *Martínez Sala*<sup>55</sup>, la Corte di giustizia ha dichiarato che un cittadino dell'Unione europea, che risiede legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante, può avvalersi dell'art. 12 CE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario, ivi compresa la situazione in cui tale Stato membro ritardi o rifiuti di concedergli una prestazione che viene attribuita a chiunque risieda legalmente nel territorio di tale Stato, per il motivo che non è in possesso di un documento che non è richiesto ai cittadini di questo stesso Stato e il cui rilascio può essere ritardato o rifiutato dalla sua amministrazione.

65. Tuttavia, tale affermazione non va isolata dal suo contesto, caratterizzato dai seguenti elementi: a) la prestazione richiesta presentava le caratteristiche per essere concessa sia come vantaggio sociale, ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, sia come prestazione familiare, di cui all'art. 4, n. 1, lett. h), del regolamento n. 1408/71; b) sebbene risultasse che la sig.ra *Sala* aveva lavorato svariati anni nel paese ospitante, la Corte non ha potuto chiarire,

54 — Mi lascia perplesso vedere che la Commissione, in risposta alla prima questione pregiudiziale, sostiene che il sig. Collins, come chiunque si sposti all'estero per cercare lavoro, non ha il diritto di percepire l'indennità per i richiedenti lavoro che dispongano di risorse insufficienti, mentre, allorché analizza la terza questione, considera che tale diritto debba essere riconosciuto all'interessato poiché l'accesso ad una prestazione con le caratteristiche della prestazione controversa è sufficientemente legato al diritto di libera circolazione da poter ricadere nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario.

55 — Cit.

per mancanza di elementi, se i detti regolamenti fossero d'applicazione; c) la sig.ra Martínez Sala era giunta nello Stato ospitante all'età di dodici anni, risiedeva nel territorio di questo Stato da venticinque anni, aveva due figli e beneficiava di prestazioni assistenziali fin dalla cessazione del suo ultimo impiego; d) le veniva rifiutata un'indennità di educazione per i figli per il motivo che non era in possesso della cittadinanza dello Stato ospitante, né di un permesso di soggiorno o di residenza, e infine, e) durante il procedimento è stato dimostrato che le autorità nazionali richiedevano agli stranieri la presentazione di un documento con valore costitutivo, rilasciato dalla loro amministrazione, mentre non richiedevano nulla di simile ai propri cittadini.

Non è strano, quindi, che, date le circostanze, la Corte di giustizia abbia applicato l'art. 17 CE, n. 2 e l'art. 12 CE, con l'obiettivo di porre fine a tale discriminazione fondata sulla nazionalità contro una cittadina comunitaria che aveva vissuto nello Stato membro ospitante per quasi tutta la vita.

66. Qualcosa di simile è accaduto in occasione della sentenza Grzelczyk<sup>56</sup>, secondo il cui tenore gli artt. 6 e 8 del Trattato ostano a che il beneficio di una prestazione sociale di un regime non contributivo, come il minimex, sia subordinato, per quanto riguarda i cittadini di uno Stato membro diverso da quello ospitante nel cui territorio questi legalmente soggiornano, alla condizione che i detti cittadini rientrino nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1612/68, mentre nessuna condizione di natura simile si applica ai cittadini dello Stato membro ospitante.

67. Questo enunciato così generale non significa che, a partire dal momento in cui è stata pronunciata tale sentenza, qualsiasi cittadino comunitario possa stabilirsi in Belgio e, senza che occorra nient'altro, ottenere la prestazione di cui trattasi<sup>57</sup>. A mio parere, questo giudizio della Corte deve essere inquadrato nei fatti all'origine della controversia principale: un cittadino francese si era trasferito in Belgio per compiere gli studi universitari; durante i primi tre anni aveva provveduto egli stesso alle spese per il proprio mantenimento, alloggio e studi, svolgendo piccoli lavori retribuiti e ottenendo agevolazioni di pagamento; all'inizio del quarto ed ultimo anno di studi, aveva chiesto di percepire il minimex, poiché l'ultimo anno accademico si presentava più oneroso degli altri, dovendo egli scrivere una tesi e compiere un tirocinio. In un primo momento, l'organismo competente gli aveva concesso la prestazione richiesta dall'ottobre 1998 al giugno 1999, prestazione che gli veniva successivamente negata dal ministero, in quanto si trattava di un cittadino di un altro Stato membro, iscritto come studente. Il giudice belga ha ritenuto che l'interessato non possedesse i requisiti necessari per essere considerato un lavoratore ai sensi del regolamento n. 1612/68.

68. La Corte di giustizia ha ammesso che, in base all'art. 1 della direttiva 93/96, gli Stati membri possono esigere che gli studenti cittadini di uno Stato membro, che vogliano fruire del diritto soggiorno nel loro territorio, innanzitutto assicurino

57 — Kessler, F.: «Conditions d'attribution d'un revenu minimum à un étudiant européen» in *Revue de jurisprudence sociale* 2002, pagg. 11-13, a pag. 12: «(...) la Cour s'oblige (...) à des contorsions juridiques et notamment à des déductions à contrario des silences de l'article 3 de la directive 93/96, afin de faire entrer le cas soumis dans le champ d'application de la règle de non-discrimination». [«La Corte si è impegnata nel compiere acrobazie giuridiche ed in particolare, nel trarre deduzioni a contrario dai silenzi dell'art. 3 della direttiva 93/96, pur di far rientrare il caso di specie nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione». Traduzione non ufficiale].

56 — Sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99 (Racc. pag. I-6193, punto 46).

all'autorità nazionale interessata di disporre dei mezzi necessari per evitare che, durante il loro soggiorno, divengano un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante; essa ha poi aggiunto che lo Stato membro ospitante, qualora consideri che uno studente che ha fatto ricorso all'assistenza sociale non soddisfi più i requisiti ai quali è subordinato il suo diritto di soggiorno, può, nel rispetto dei limiti a tal riguardo imposti dal diritto comunitario, adottare misure affinché sia posta fine all'autorizzazione di soggiorno di tale cittadino, ovvero affinché tale autorizzazione non venga più rinnovata<sup>58</sup>.

La Corte ha, ciononostante, evitato questo ostacolo<sup>59</sup>, dichiarando che: a) la situazione finanziaria di uno studente può cambiare nel corso del tempo per ragioni che prescindono dalla sua volontà, per cui la veridicità della sua dichiarazione può pertanto essere valutata soltanto al momento in cui essa è stata fatta; b) le misure adottate dallo Stato membro per porre fine alla residenza o per impedirne il rinnovo non possono in alcun caso diven-

tere la conseguenza automatica del ricorso all'assistenza sociale da parte dello studente; c) sebbene l'art. 4 della direttiva 93/96 disponga che il diritto di soggiorno sussiste finché i beneficiari di tale diritto soddisfino le condizioni prescritte, dal sesto «considerando» di tale direttiva risulta che i beneficiari del diritto di soggiorno non debbono diventare un onere «eccessivo» per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, il che significa che le direttive 93/96, 90/364 e 90/365 consentono una certa solidarietà economica dei cittadini di tale Stato con quelli degli altri Stati membri, specie quando le difficoltà cui va incontro il beneficiario del diritto di soggiorno sono di carattere temporaneo; e, infine, d) il fatto che l'interessato non fosse in possesso della cittadinanza belga costituiva l'unico impedimento ai fini della concessione del *minimex* e, pertanto, si trattava in quel caso di una discriminazione operata sulla sola base della cittadinanza<sup>60</sup>.

69. Sembra pertanto improbabile che, una volta collocata questa giurisprudenza nel suo contesto, si possa affermare un diritto del sig. Collins di percepire l'indennità per persone indigenti in cerca di occupazione, poiché le disposizioni del diritto comunitario derivato, in forza delle quali egli può esercitare il suo diritto di circolare e soggiornare liberamente, gli consentono di fruire degli stessi vantaggi garantiti ai cittadini dello Stato ospitante per quanto riguarda l'accesso ai posti di lavoro vacanti e di ricevere lo stesso trattamento da parte degli uffici di collocamento, ma non gli riconoscono un diritto all'indennità di disoccupazione che lo Stato ospitante concede a quelle persone che, oltre a cercare attivamente un lavoro e a disporre di risorse insufficienti, mostrino di avere un radica-

58 — *Ibidem* (punti 38-42).

59 — Kessler, F., op. cit., pag. 13: «la Cour en fait trop: à force de vouloir à tout prix imposer une égalité de traitement sur la base des dispositions du traité relatives à la citoyenneté européenne, la cohérence de son raisonnement en souffre» [«La Corte si è spinta troppo oltre: volendo imporre ad ogni costo una parità di trattamento in forza delle disposizioni del Trattato sulla cittadinanza, la coerenza del suo ragionamento ne soffre»]; Martin, D.: «A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence» in *European Journal of Migration and Law* 2002, volume 4, pagg. 136-144, a pag. 139: «(...) the *Grzelczyk* judgment can already be pinpointed as a landmark judgment, the conclusion of which is likely to please European Union citizens willing to exercise their right to free movement, and is likely to greatly displease most Member States. Whatever his/her personal feeling as to the conclusion reached by the Court, the lawyer's reaction might be of some perplexity as to the reasoning used» [«(...) la sentenza *Grzelczyk* può già essere considerata una pietra miliare della giurisprudenza, il cui verdetto sarà facilmente apprezzato dai cittadini dell'Unione europea che vogliono esercitare il loro diritto alla libera circolazione, ma altrettanto sgradito agli Stati membri. Qualunque sia l'opinione personale di un giurista riguardo alle conclusioni cui è giunta la Corte, sta di fatto che si potrebbero esprimere perplessità circa il ragionamento utilizzato dalla Corte». Traduzione italiana non ufficiale].

60 — *Ibidem* (punti 29 e 43-45).

mento con tale paese o qualche legame con il suo mercato del lavoro, condizione che si soddisfa attraverso un periodo consistente di residenza previa<sup>61</sup>.

Desidero rilevare che il 29 giugno 2001 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri<sup>62</sup>, che ha come base giuridica, inter alia, gli artt. 12 CE e 18 CE, e si prefigge l'obiettivo di riconsiderare il carattere frammentario e settoriale del diritto di libera circolazione e di soggiorno, quale è disciplinato dalle norme di diritto derivato<sup>63</sup>. Faccio tuttavia osservare che, fra le norme per le quali sono state previste disposizioni derogatorie con l'entrata in vigore del suddetto provvedimento, non compare il regolamento n. 1612/68 e, inoltre, che all'interno del capitolo V, recante disposizioni comuni al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno permanente, l'art. 21, n. 2, dedicato alla parità di trattamento, stabilisce che, prima dell'acquisizione di quest'ultimo diritto, lo Stato membro ospitante non è obbligato a concedere il diritto a ricevere prestazioni di assistenza sociale o di assicurazione malattie alle persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, né a riconoscere un diritto alla borsa di mantenimento ai beneficiari del diritto di soggiorno che si

recano nel suo territorio per proseguire gli studi<sup>64</sup>. Merita ricordare che è prevista l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente dopo un soggiorno regolare di quattro anni<sup>65</sup>.

70. La giurisprudenza ha confermato che le limitazioni e le condizioni di cui all'art. 18 CE si ispirano all'idea che l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato ai legittimi interessi degli Stati membri<sup>66</sup>. Essa ha tuttavia precisato che l'applicazione di tali limitazioni e condizioni dev'essere operata nel rispetto dei limiti imposti a tal riguardo dal diritto comuni-

64 — Martin, D., op. cit. a pag. 143 «If this provision is adopted without modification, it will mean that after the entry into force of the directive "another Mr. Grzelczyk" will legally be deprived, in the same factual situation, of the benefit of this judgment» [«Se questa disposizione verrà adottata senza modifiche, vorrà dire che dopo l'entrata in vigore della direttiva "un altro sig. Grzelczyk", nella stessa situazione di fatto di quest'ultimo, verrà illegittimamente privato della possibilità di avvalersi di questa sentenza». Traduzione italiana non ufficiale].

65 — Nella pagina web del Consiglio dedicata alla procedura di codecisione ([www.consilium.eu.int/codec](http://www.consilium.eu.int/codec)), si indica che la Commissione presenterà una proposta modificata, facendo seguito alla prima lettura del Parlamento europeo. La presidenza greca sperava di addivenire ad un accordo politico durante il Consiglio del 189 maggio 2003 che, apparentemente, non è stato raggiunto.

66 — Bonnechère, M. «Citoyenneté européenne et Europe Sociale» in *Europe*, luglio 2002, pagg. 6-10, a pag. 8: «La doctrine s'est interrogée sur l'apparente dissociation de la citoyenneté et de la nationalité dans le traité de Maastricht: la citoyenneté européenne se définit par rapport à un cadre de référence supra-national (...), mais les citoyens de l'Union Européenne établis dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants demeurent dans une situation spécifique (obligation de solliciter un titre de séjour, exposition à des mesures d'éloignement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, droit de vote limité au niveau municipal, absence d'accès aux emplois comportant une "participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde de l'Etat ou des autres collectivités publiques")» [«La dottrina si è interrogata sull'apparente dissociazione tra cittadinanza e nazionalità nel Trattato di Maastricht; la cittadinanza europea viene definita in rapporto ad un quadro di riferimento sovranazionale (...), ma i cittadini dell'Unione europea che si sono stabiliti in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza permangono in una situazione speciale (obbligo di chiedere un documento di soggiorno, esposizione alle misure di allentamento per motivi di ordine pubblico, di sicurezza o di sanità pubblica, diritto di voto limitato alle elezioni comunali, impossibilità di accedere agli impieghi che comportano una "partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri e alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche")». Traduzione italiana non ufficiale].

61 — Nonostante ciò, all'udienza l'agente della Commissione ha affermato, in risposta ad una domanda che gli avevo rivolto, che i lavoratori i quali, in applicazione dell'art. 69 del regolamento n. 1408/71, hanno diritto di recarsi in altri Stati membri al fine di cercare un lavoro, ove percepiscono un'indennità di disoccupazione per un periodo massimo di tre mesi, potrebbero richiedere, nel Regno Unito, il versamento di una somma pari alla differenza tra l'importo delle dette indennità e l'importo della prestazione contraria, se fosse più elevato.

62 — COM (2001) 257 def. — 2001/0111(COD) (GU 2001, C 270 E, pag. 150).

63 — Punto 5 del preambolo.

tario e in conformità ai principi generali da esso sanciti, in particolare al principio di proporzionalità. Ciò significa che i provvedimenti nazionali adottati a tal fine devono essere appropriati e necessari per l'attuazione dello scopo perseguito<sup>67</sup>.

71. In due occasioni la Corte di giustizia ha esaminato le disposizioni adottate dagli Stati membri in relazione all'esercizio del diritto di soggiorno propriamente detto e all'accesso ai sussidi per l'occupazione alla luce del principio di proporzionalità.

72. La sentenza D'Hoop<sup>68</sup> riguarda l'indennità di disoccupazione giovanile che viene concessa in Belgio ai giovani che abbiano terminato gli studi e siano in cerca del primo impiego, al fine di facilitare il loro accesso a programmi speciali di collocamento. Tale indennità era stata rifiutata a una giovane belga che aveva compiuto gli studi secondari in Francia. La Corte di giustizia ha ritenuto che l'ordinamento dello Stato interessato introducesse una differenza di trattamento tra i cittadini belgi che avevano compiuto interamente gli studi secondari in Belgio e quelli che, avendo fatto uso della libertà di circolazione, avevano ottenuto il diploma di maturità in un altro Stato membro; essa ha rilevato che una disparità di trattamento di tal genere svantaggiava determinati cittadini nazionali per il solo fatto che essi avevano esercitato la loro libertà di circolazione al fine di compiere gli studi in un altro Stato membro; la Corte ha altresì dichiarato che siffatta disparità era contraria ai principi

che sono alla base dello status di cittadino dell'Unione, cioè la garanzia di un medesimo trattamento giuridico nell'esercizio della propria libertà di circolazione<sup>69</sup>.

Dato che le indennità di disoccupazione giovanile hanno l'obiettivo di facilitare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, la Corte di giustizia ha ritenuto legittimo che il legislatore nazionale voglia essere sicuro dell'esistenza di un nesso reale tra chi richiede le dette indennità ed il mercato geografico del lavoro interessato; tuttavia essa ha considerato che un'unica condizione relativa al luogo di conseguimento del diploma di maturità presentasse un carattere troppo generale ed esclusivo e che pertanto eccedeva quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito<sup>70</sup>.

73. Nella sentenza Baumbast<sup>71</sup>, la Corte ha affermato che avrebbe costituito un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto di soggiorno riconosciutogli dall'art. 18, n. 1, CE, il fatto di negare la possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante ad un cittadino comunitario in possesso di risorse sufficienti ai sensi della direttiva 90/364; che aveva svolto un'attività lavorativa e, quindi, legittimamente risieduto nello Stato membro ospitante per vari anni; i cui familiari avevano, nel corso di tale periodo, parimenti risieduto nel paese ospitante, ove erano rimasti anche dopo che l'interessato aveva cessato ogni attività lavorativa; che in nessun momento aveva costituito un onere per le finanze pubbliche e, infine, che disponeva per sé e

67 — Sentenza Baumbast, cit. (punti 90 e 91).

68 — Cit.

69 — Ibidem (punti 33-35).

70 — Ibidem (punti 38 e 39).

71 — Cit. (punti 92 e 93).

per la propria famiglia di una copertura assicurativa completa contro le malattie in un altro Stato membro dell'Unione, quando tale diniego viene motivato in base all'unico rilievo che l'assicurazione malattia dell'interessato, conclusa ai sensi della direttiva 90/364 non coprirebbe le cure di primo soccorso prestate nello Stato membro ospitante.

74. Nell'ipotesi in cui si dovesse considerare che l'art. 18 CE, in combinato disposto con l'art. 12 CE — a prescindere dal diritto derivato in materia di libera circolazione dei lavoratori —, obbliga gli Stati membri a erogare prestazioni di disoccupazione non contributive a chiunque cerchi lavoro trovandosi nella situazione del sig. Collins, una normativa come quella britannica, che subordina la concessione di tale beneficio alla condizione della residenza abituale, costituirebbe una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità, in quanto, sebbene tale condizione si applichi a tutti i richiedenti senza distinzioni di nazionalità, di fatto i cittadini britannici risulterebbero avvantaggiati riguardo al soddisfacimento di tale condizione.

75. Tuttavia, nella pratica, ritengo che l'imposizione di una condizione relativa alla residenza, volta a comprovare un radicamento nel paese ospitante e l'esistenza di legami tra il richiedente e il mercato del lavoro di questo paese, possa essere giustificata in base all'esigenza di evitare il fenomeno del cosiddetto «turismo sociale», praticato da quelle persone che si spostano da uno Stato all'altro allo scopo di usufruire di prestazioni non contributive e,

quindi, al fine di prevenire gli abusi<sup>72</sup>. Nei limiti in cui l'applicazione di tale condizione si accompagni all'esame della situazione particolare del richiedente in ciascun caso specifico, non mi pare che una tale misura ecceda quanto necessario al fine di conseguire l'obiettivo perseguito.

76. Di conseguenza, occorre indicare che, allo stato attuale, il diritto comunitario non esige la concessione di una prestazione di previdenza sociale, destinata alle persone in cerca di occupazione che dispongano di risorse insufficienti, ad un cittadino dell'Unione che si rechi nel territorio di uno Stato membro con l'intenzione di trovare un lavoro senza avere un radicamento in tale paese né legami con il mercato del lavoro nazionale.

72 — Closa, C.: «The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union» in *Common Market Law Review* 1992, pagg. 1137-1169, in particolare, a pag. 1162: «Two provisions of this article [18 CE, § 2] are relevant. Firstly, these are not unlimited rights (...). Secondly, the remission to secondary legislation is based on a preoccupation to ensure an equitable distribution of charges particularly regarding social protection. This reflected the fears of eventual pressures on the more generous social systems which appeared in the wording of the initial draft. Although this reference was eliminated afterwards, this concern underlies the final wording» [«Due sono le disposizioni rilevanti di quest'articolo (art. 18, n. 2). In primo luogo, il fatto che non vi siano diritti illimitati (...) In secondo luogo, il rinvio alla normativa derivata è motivato dalla preoccupazione di assicurare un'equa distribuzione degli oneri, in particolare, per quanto riguarda la protezione sociale. Ciò riflette il timore di eventuali pressioni sui sistemi sociali più generosi, che traspare dalla prima formulazione dell'articolo. Sebbene tale riferimento sia stato successivamente eliminata, la versione definitiva sottende pur sempre questa preoccupazione»]; e Tomuschat, C., op. cit., pag. 455: «Social welfare benefits are indeed the crux of the matter, benefits which have not been earned by the claimant on account of his or her participation in the collective work process of a given society, albeit sometimes under a tenuous linkage (...) A person who is not actively involved in economic life must take care of his or her vital necessities in a manner congruent with taking his or her own responsibility, without enjoying the right to rely on public funds of the State of residence. In this regard, the Treaty itself establishes that non discrimination does not apply» [«Le prestazioni assistenziali costituiscono indubbiamente il fulcro del problema, quelle prestazioni per ricevere le quali il richiedente non ha acquisito un diritto come risultato della partecipazione al processo lavorativo collettivo di una data società, sia pure, talvolta, con un debole legame (...) Chiunque non partecipi attivamente alla vita economica, deve provvedere ai propri bisogni vitali in modo congruo alle proprie responsabilità, e non può legittimamente fare affidamento sui fondi pubblici dello Stato di dimora. In proposito, il Trattato stesso prevede che in tal caso non si applichi il divieto di discriminazione». Traduzione italiana non ufficiale].

## VIII — Conclusione

77. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di giustizia di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dal Social Security Commissioner nei seguenti termini:

- «1) il cittadino di uno Stato membro che entri nel territorio di un altro Stato membro con il proposito di cercare un impiego, sebbene goda della tutela elargita dagli artt. 1-6 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, non è considerato un lavoratore ai fini dell'applicazione degli artt. 7 e segg.
  
- 2) Il cittadino di uno Stato membro che si rechi in un altro Stato membro con l'intenzione di cercarvi un impiego, ha il diritto di soggiornare nel territorio di questo Stato in forza dell'art. 39 CE, anche se tale possibilità non è prevista dalla direttiva 68/360.
  
- 3) Il diritto comunitario, allo stato attuale, non richiede la concessione di una prestazione di previdenza sociale, destinata alle persone in cerca di occupazione che non dispongono di risorse sufficienti, ad un cittadino dell'Unione che si rechi in uno Stato membro con il proposito di cercare lavoro senza avere un radicamento in tale paese né legami con il mercato del lavoro nazionale».