

## Sentenza della Corte

11 luglio 2002

«Cittadinanza dell'Unione - Divieto di discriminazione - Disciplina nazionale che conferisce il diritto all'indennità di disoccupazione giovanile ai cittadini del relativo Stato membro solo se hanno terminato gli studi secondari presso un istituto scolastico dello stesso - Cittadino di uno Stato membro in cerca di prima occupazione che ha terminato gli studi secondari presso un istituto scolastico di un altro Stato membro»

Nel procedimento C-224/98,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Tribunal du travail de Liège (Belgio) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Marie-Nathalie D'Hoop

e

Office national de l'emploi,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2),

la Corte,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann (relatore), dalla sig.ra F. Macken, dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues e C.W.A. Timmermans, giudici,

avvocato generale: L.A. Geelhoed

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la sig.ra D'Hoop, dai sigg. N. Simar e M. Strongylos, avocats;
- per l'Office national de l'emploi, dal sig. J.-E. Derwael, avocat;
- per il governo belga, dal sig. J. Devadder, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra M. Wolfcarius e dal sig. P.J. Kuijper, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della sig.ra D'Hoop, rappresentata dai sigg. M. Strongylos e R. Capart, avocat, del governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. D. Wyatt, QC, e della Commissione,

rappresentata dalla sig.ra M. Wolfcarius e dal sig. D. Martin, in qualità di agente, all'udienza del 20 novembre 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 febbraio 2002,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

1.

Con sentenza 17 giugno 1998, giunta alla Corte il 22 giugno seguente, il Tribunal du travail de Liège (Tribunale del lavoro di Liegi) ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli artt. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

2.

Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra D'Hoop e l'Office national de l'emploi (Ufficio nazionale del lavoro; in prosieguo: l'«ONEM») a proposito della decisione di quest'ultimo che rifiutava di attribuirle il beneficio delle indennità di disoccupazione giovanile previste dalla normativa belga.

Normativa nazionale

3.

La normativa belga prevede la concessione ai giovani che hanno appena terminato gli studi e che sono in cerca di prima occupazione di indennità di disoccupazione, designate con l'espressione «allocations d'attente» (indennità di disoccupazione giovanile).

4.

Tali indennità consentono ai beneficiari di essere considerati «chômeurs complets indemnisés» (soggetti totalmente disoccupati che godono della relativa indennità) ai sensi della regolamentazione in materia di impiego e di disoccupazione e aprono loro l'accesso a programmi speciali di avviamento al lavoro.

5.

L'art. 36, n. 1, primo comma, del regio decreto 25 novembre 1991, recante regolamentazione della disoccupazione (*Moniteur belge* del 31 dicembre 1991, pag. 29888), dispone:

«Per essere ammesso al godimento delle indennità di disoccupazione giovanile il giovane lavoratore deve rispondere ai seguenti requisiti:

1° non essere più soggetto all'obbligo scolastico;

2° a) o aver terminato studi completi del ciclo secondario superiore o del ciclo secondario inferiore di formazione tecnica o professionale in un istituto scolastico organizzato, sovvenzionato o riconosciuto da una comunità;

(...)».

6.

Con sentenza 12 settembre 1996, causa C-278/94, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4307), la Corte ha deciso che, esigendo, come condizione per la concessione dell'indennità di

disoccupazione giovanile, che i figli a carico di lavoratori migranti comunitari residenti in Belgio abbiano terminato gli studi secondari in un istituto sovvenzionato o riconosciuto dallo Stato belga o da una delle sue comunità, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dagli artt. 48 del Trattato e 7 del regolamento n. 1612/68.

7.

Al fine di adattare la normativa nazionale al diritto comunitario, il regio decreto 13 dicembre 1996 (*Moniteur belge* del 31 dicembre 1996, pag. 32265) ha introdotto una lettera h) nell'art. 36, n. 1, primo comma, punto 2. Tale disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 1997, recita quanto segue:

«Per essere ammesso al godimento delle indennità di disoccupazione giovanile il giovane lavoratore deve rispondere ai seguenti requisiti:

(...)

2° (...)

h) o avere seguito gli studi o una formazione in un altro Stato membro dell'Unione europea, se sono nel contempo soddisfatte le seguenti condizioni:

- il giovane deve produrre una documentazione da cui risulti che gli studi o la formazione sono dello stesso livello ed equivalenti a quelli di cui alle lettere precedenti;

- al momento della richiesta delle indennità, il giovane deve essere a carico, in qualità di figlio, di lavoratori migranti, tali ai sensi dell'art. 48 del Trattato CE, residenti in Belgio;

(...).».

Controversia principale e questione pregiudiziale

8.

La sig.ra D'Hoop, di cittadinanza belga, ha terminato i suoi studi secondari in Francia, dove ha ottenuto nel 1991 il diploma di maturità. Tale diploma è stato riconosciuto in Belgio equivalente al certificato omologato d'insegnamento secondario superiore, accompagnato dal diploma omologato di idoneità all'accesso all'insegnamento superiore.

9.

La sig.ra D'Hoop ha compiuto quindi studi universitari in Belgio fino al 1995.

10.

Nel 1996 la sig.ra D'Hoop ha chiesto all'ONEM di beneficiare delle indennità di disoccupazione giovanile.

11.

Con decisione 17 settembre 1996, l'ONEM le ha rifiutato la concessione delle indennità richieste, poiché l'attrice non soddisfaceva la condizione di cui all'art. 36, n. 1, primo comma, punto 2, lett. a), del regio decreto 25 novembre 1991.

12.

La sig.ra D'Hoop ha impugnato tale decisione dinanzi al Tribunal du travail de Liège, il quale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, in quanto dall'interpretazione già formulata dalla Corte di giustizia dell'art. 48 del Trattato CE e dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68 emerge che l'art. 36 del regio decreto 25

novembre 1991 non può essere di ostacolo alla concessione di indennità di disoccupazione giovanile a uno studente, a carico di un lavoratore migrante della Comunità, che ha terminato i suoi studi secondari in un istituto di uno Stato membro diverso dal Belgio, le stesse disposizioni debbano essere interpretate nel senso che vietano altresì che il detto art. 36 del regio decreto 25 novembre 1991 osti alla concessione delle indennità di disoccupazione giovanile a uno studente belga in cerca di prima occupazione che, parimenti, ha terminato i suoi studi secondari in un istituto di uno Stato membro diverso dal Belgio».

13.

Con lettere 22 luglio e 11 settembre 1998, il Tribunal du travail de Liège ha informato la Corte che era stato proposto appello avverso tale sentenza non definitiva dinanzi alla Cour du travail de Liège (Corte d'appello del lavoro di Liegi) e ha chiesto, a causa dell'effetto sospensivo derivante da tale appello, che si sospendesse il procedimento dinanzi alla Corte.

14.

Il 23 marzo 2001 la Corte è stata informata che il detto giudice d'appello aveva, con sentenza 16 marzo 2001, confermato la decisione di rinvio. Il procedimento dinanzi alla Corte è conseguentemente ripreso il 26 marzo 2001.

15.

Dalla sentenza pronunciata dalla Cour du travail de Liège risulta che, dinanzi a tale giudice, l'ONEM ha fatto valere che la sig.ra D'Hoop non soddisfa la seconda condizione richiesta dall'art. 36, n. 1, primo comma, punto 2, lett. h), del regio decreto 25 novembre 1991, come modificato dal regio decreto 13 dicembre 1996. A tale riguardo il detto giudice ha deciso che, benché la nuova disposizione del regio decreto 25 novembre 1991 sia entrata in vigore solo il 1° gennaio 1997, cioè dopo la presentazione della richiesta delle indennità di disoccupazione giovanile, essa doveva, «tenuto conto della giurisprudenza della [Corte], (...) essere applicata alla fattispecie, non avendo d'altronde le parti sollevato al riguardo alcuna eccezione».

Sulla questione pregiudiziale

16.

Con la questione pregiudiziale il giudice del rinvio intende sapere, in sostanza, se il diritto comunitario osti a che uno Stato membro neghi ad un suo cittadino, studente in cerca di prima occupazione, la concessione di indennità di disoccupazione giovanile per il solo motivo che tale studente ha terminato i suoi studi secondari in un altro Stato membro.

*Sull'applicabilità dell'art. 48 del Trattato CE e del regolamento n. 1612/68*

17.

In via preliminare si deve ricordare che la Corte ha già deciso che le indennità di disoccupazione giovanile previste a favore dei giovani in cerca di prima occupazione costituiscono un vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 (sentenze 20 giugno 1985, causa 94/84, Deak, Racc. pag. 1873, punto 27, e Commissione/Belgio, citata, punto 25).

18.

Tuttavia, 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 (v., quanto alla concessione delle indennità di disoccupazione giovanile, sentenza

Commissione/Belgio, citata, punto 40). Orbene, ciò non si verifica, per definizione, nel caso dei giovani in cerca di prima occupazione (sentenza Commissione/Belgio, citata, punto 40).

19.

Rispondendo ad un quesito posto nel corso dell'udienza, la sig.ra D'Hoop ha dichiarato che i suoi genitori hanno continuato a risiedere in Belgio, mentre ella proseguiva e terminava in Francia i propri studi secondari.

20.

Ne consegue che la sig.ra D'Hoop non può invocare né i diritti conferiti dall'art. 48 del Trattato e dal regolamento n. 1612/68 ai lavoratori migranti, né i diritti derivati che il detto regolamento attribuisce ai membri delle famiglie di siffatti lavoratori.

#### *Sull'applicabilità delle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione*

#### Osservazioni presentate alla Corte

21.

Nel corso dell'udienza, la sig.ra D'Hoop e la Commissione hanno analizzato la questione sottoposta alla Corte alla luce delle disposizioni del Trattato in materia di cittadinanza dell'Unione. Esse hanno sostenuto che, in quanto cittadina di uno Stato membro che ha soggiornato legalmente nel territorio di un altro Stato membro per effettuarvi gli studi, la sig.ra D'Hoop rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* di tali disposizioni. A tale titolo, a loro parere, ella beneficia dei diritti che l'art. 8 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 17 CE) ricollega allo status di cittadino dell'Unione, tra cui quello, previsto all'art. 6 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 12 CE), di non subire discriminazioni in base alla cittadinanza nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato.

22.

Il governo del Regno Unito ha contestato tale analisi. Esso ritiene che il semplice fatto di risiedere legalmente in un altro Stato membro non consenta a un cittadino comunitario di invocare le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione. Occorrerebbe inoltre che l'attività esercitata rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario. Così sarebbe stato se la sig.ra D'Hoop avesse soggiornato in Francia per seguirvi una formazione professionale. Ma ciò non sarebbe invece il caso dell'insegnamento ordinario di cui la sig.ra D'Hoop si è avvalsa in Francia.

#### Giudizio della Corte

Sul campo di applicazione *ratione temporis* delle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione

23.

L'ONEM ha motivato il suo rifiuto di concedere alla sig.ra D'Hoop le indennità di disoccupazione giovanile richieste nel 1996 con la circostanza che quest'ultima aveva terminato i suoi studi secondari in Francia. Poiché tale fatto si è verificato nel 1991, occorre esaminare se la discriminazione lamentata dalla sig.ra D'Hoop possa essere valutata con riferimento alle disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione, le quali sono entrate in vigore successivamente.

24.

A tale riguardo si deve rilevare che la controversia principale non riguarda il riconoscimento di diritti di origine comunitaria asseritamente acquisiti prima dell'entrata in vigore delle

disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione, ma è relativa ad un lamentato trattamento discriminatorio attuale di un cittadino dell'Unione.

25.

Orbene, le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione sono applicabili sin dal momento della loro entrata in vigore. Si deve allora considerare che esse devono trovare applicazione con riferimento agli effetti presenti di circostanze verificatesi anteriormente (v., in questo senso, sentenze 30 novembre 2000, causa C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Racc. pag. I-10497, punti 54 e 55, e 18 aprile 2002, causa C-290/00, Duchon, Racc. pag I-0000, punti 43 e 44).

26.

Ne consegue che la discriminazione lamentata dalla sig.ra D'Hoop può essere valutata con riferimento a tali disposizioni.

Sul campo di applicazione *ratione personae* e *ratione materiae* delle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione

27.

L'art. 8 del Trattato conferisce a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione. La sig.ra D'Hoop, possedendo la cittadinanza di uno Stato membro, beneficia di tale status.

28.

Tale status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk, Racc. pag. I-6193, punto 31).

29.

Tra le situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario figurano quelle rientranti nell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, in particolare della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri quale conferita dall'art. 8 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 18 CE) (sentenze 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz, Racc. pag. I-7637, punti 15 e 16, e Grzelczyk, citata, punto 33).

30.

Poiché un cittadino dell'Unione ha diritto a che gli venga riconosciuto in tutti gli Stati membri il medesimo trattamento giuridico accordato ai cittadini di tali Stati membri che si trovino nella medesima situazione, sarebbe incompatibile con il diritto alla libera circolazione che gli si potesse applicare nello Stato membro di cui è cittadino un trattamento meno favorevole di quello di cui beneficerebbe se non avesse usufruito delle facilitazioni concesse dal Trattato in materia di circolazione.

31.

Tali facilitazioni non potrebbero infatti dispiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso da ostacoli posti, al suo ritorno nel paese di origine, da una normativa che penalizzasse il fatto che egli ne abbia usufruito (v., in questo senso, sentenza 7 luglio 1992, causa C-370/90, Singh, Racc. pag. I-4265, punto 23).

32.

Tale considerazione è particolarmente importante nel settore dell'istruzione. Tra gli obiettivi fissati per l'azione della Comunità figura infatti all'art. 3, lett. p), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. q), CE] un contributo ad un'istruzione e ad una

formazione di qualità. Ai sensi dell'art. 126, n. 2, secondo trattino, del Trattato CE (divenuto art. 149, n. 2, secondo trattino, CE), tale contributo deve tendere, in particolare, a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti.

33.

Orbene, nella fattispecie del giudizio principale la normativa nazionale introduce una differenza di trattamento tra i cittadini belgi che hanno compiuto interamente gli studi secondari in Belgio e quelli che, avendo fatto uso della libertà di circolazione, hanno ottenuto il diploma di maturità in un altro Stato membro.

34.

Collegando la concessione delle indennità di disoccupazione giovanile alla condizione di avere ottenuto il diploma richiesto in Belgio, la normativa nazionale svantaggia così determinati cittadini nazionali per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolazione al fine di seguire un insegnamento in un altro Stato membro.

35.

Una disparità di trattamento di tal genere è 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.

36.

La condizione di cui trattasi può essere giustificata solo se basata su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale (sentenza Bickel e Franz, citata, punto 27).

37.

A tale riguardo né il governo belga né l'ONEM hanno presentato osservazioni.

38.

Le indennità di disoccupazione giovanile previste dalla normativa belga, che danno ai loro beneficiari l'accesso a programmi speciali di avviamento al lavoro, hanno l'obiettivo di facilitare per i giovani il passaggio dalla scuola al mercato del lavoro. In un tale contesto è 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.

39.

Tuttavia, un'unica condizione relativa al luogo di conseguimento del diploma di maturità presenta un carattere troppo generale ed esclusivo. Essa infatti privilegia indebitamente un elemento che non è necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra chi richiede le indennità di disoccupazione giovanile ed il mercato geografico del lavoro, escludendo ogni altro elemento rappresentativo. Essa eccede così quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

40.

Pertanto la questione proposta va risolta dichiarando che il diritto comunitario osta a che uno Stato membro neghi ad un suo cittadino, studente in cerca di prima occupazione, la concessione di indennità di disoccupazione giovanile per il solo motivo che tale studente ha terminato i suoi studi secondari in un altro Stato membro.

Sulle spese

41.

Le spese sostenute dai governi belga e del Regno Unito e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

la Corte,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Tribunal du travail de Liège con sentenza 17 giugno 1998, dichiara:

Il diritto comunitario osta a che uno Stato membro neghi ad un suo cittadino, studente in cerca di prima occupazione, la concessione di indennità di disoccupazione giovanile per il solo motivo che tale studente ha terminato i suoi studi secondari in un altro Stato membro.