

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

11 novembre 2014 (*)

«Rinvio pregiudiziale - Libera circolazione delle persone – Cittadinanza dell’Unione – Parità di trattamento – Cittadini di uno Stato membro che non esercitano un’attività economica e soggiornano nel territorio di un altro Stato membro – Esclusione di tali persone dalle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 – Direttiva 2004/38/CE – Diritto di soggiorno superiore a tre mesi – Articoli 7, paragrafo 1, lettera b), e 24 – Requisito delle risorse economiche sufficienti»

Nella causa C-333/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Sozialgericht Leipzig (Germania), con decisione del 3 giugno 2013, pervenuta in cancelleria il 19 giugno 2013, nel procedimento

Elisabeta Dano,

Florin Dano

contro

Jobcenter Leipzig,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, presidenti di sezione, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (relatore) e J.L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 18 marzo 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per E. Dano, da E. Steffen, Rechtsanwältin;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;
- per il governo danese, da C. Thorning, in qualità di agente;
- per l’Irlanda, da M. Heneghan, T. Joyce e E. Creedon, in qualità di agenti, assistiti da C. Toland, BL;
- per il governo francese, da D. Colas e C. Candat, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da G. Hesse, in qualità di agente;

- per il governo del Regno Unito, da S. Behzadi-Spencer, in qualità di agente, assistita da J. Coppel QC, barrister;
- per la Commissione europea, da F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer e C. Tufvesson, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 maggio 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 18 TFUE, 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), e secondo comma, TFUE, degli articoli 1, 20 e 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), degli articoli 4 e 70 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 200, pag. 1), quale modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010 (GU L 338, pag. 35; in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), nonché dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77).
- 2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia tra la sig.ra Dano e suo figlio Florin, da una parte, e il Jobcenter Leipzig, dall'altra, riguardo al rifiuto di quest'ultimo di concedere loro prestazioni assicurative di base («Grundsicherung»), vale a dire, per la sig.ra Dano, la prestazione di sussistenza («existenzsichernde Regelleistung») e, per suo figlio, l'assegno sociale («Sozialgeld») nonché la partecipazione alle spese di alloggio e di riscaldamento previste dalla normativa tedesca.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Il regolamento n. 1247/92

- 3 A termini dei considerando da primo a ottavo del regolamento (CEE) n. 1247/92 del Consiglio, del 30 aprile 1992, che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 136, pag. 1):

«(...) è necessario apportare alcune modifiche al regolamento (CEE) n. 1408/71 (...) nella versione aggiornata dal regolamento (CEE) n. 2001/83 (...), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 2195/91 (...);

(...) è necessario estendere la definizione di “familiare” nel regolamento (CEE) n. 1408/71 per adeguarsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee per quanto riguarda l'interpretazione di detto termine;

(...) è necessario tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia secondo la quale alcune prestazioni previste dalle legislazioni nazionali possono rientrare simultaneamente nel settore della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale a causa del loro campo d'applicazione quanto alle persone, dei loro obiettivi e delle loro modalità d'applicazione;

(...) la Corte di giustizia ha dichiarato che, per talune loro caratteristiche, le legislazioni in virtù delle quali sono erogate tali prestazioni sono equiparabili all'assistenza sociale nella misura in cui il bisogno costituisce un criterio essenziale d'applicazione e non si considerano per la loro erogazione i periodi di attività professionale o contributiva, mentre per altre caratteristiche esse si apparentano alla sicurezza sociale in quanto manca ogni discrezione nel modo in cui tali prestazioni, così come sono previste, sono erogate e conferiscono ai beneficiari una posizione giuridicamente definita;

(...) il regolamento (CEE) n. 1408/71 esclude dal suo campo d'applicazione, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 4, i regimi d'assistenza sociale;

(...) le condizioni a cui si fa riferimento e le loro modalità di applicazione sono tali che, per proteggere gli interessi dei lavoratori migranti conformemente alle disposizioni dell'articolo 51 del trattato, dovrebbe essere inserito nel regolamento un sistema di coordinamento il quale sia diverso da quello attualmente previsto dal regolamento (CEE) n. 1408/71 e tenga conto delle caratteristiche particolari delle prestazioni in causa;

(...) queste prestazioni dovrebbero essere concesse, per quanto riguarda le persone che rientrano nel campo d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, unicamente in conformità della legislazione del paese di residenza della persona interessata e dei suoi familiari, totalizzando, a seconda della necessità, i periodi di residenza compiuti nel territorio di ogni altro Stato membro e in assenza di qualsiasi discriminazione sulla base della nazionalità;

(...) che è tuttavia necessario garantire che il sistema di coordinamento esistente previsto dal regolamento (CEE) n. 1408/71 continuerà ad essere applicato alle prestazioni che o non sono comprese nella categoria particolare di prestazioni cui è fatto riferimento o non sono espressamente incluse in un allegato del presente regolamento; che a questo proposito è necessario un nuovo allegato (...)).».

Il regolamento (CE) n. 883/2004

4 Il regolamento n. 883/2004 ha sostituito, a far data dal 1° maggio 2010, il regolamento n. 1408/71.

5 I considerando 1, 16 e 37 del regolamento n. 883/2004 così recitano:

«(1) Le norme di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale s'iscrivono nell'ambito della libera circolazione delle persone e dovrebbero contribuire al miglioramento del loro livello di vita e delle loro condizioni d'occupazione.

(...)

(16) All'interno della Comunità non c'è in linea di principio alcuna giustificazione per far dipendere i diritti in materia di sicurezza sociale dal luogo di residenza dell'interessato; anche se, in determinati casi specifici, in particolare per prestazioni speciali che hanno un legame con l'ambiente economico e sociale dell'interessato potrebbe essere preso in considerazione il luogo di residenza.

(...)

(37) Come la Corte di giustizia ha affermato ripetutamente, occorre interpretare rigorosamente le disposizioni che derogano al principio della esportabilità delle prestazioni di sicurezza sociale. In altri termini, esse possono applicarsi soltanto a prestazioni che soddisfano le condizioni richieste. Ne consegue che il capitolo 9 del titolo III del presente regolamento può applicarsi soltanto a prestazioni che siano speciali e a carattere non contributivo ed elencate nell'allegato X del presente regolamento».

6 Il regolamento n. 883/2004 dispone, all'articolo 1, intitolato «Definizioni»:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

l) “legislazione”, in relazione a ciascuno Stato membro, le leggi, i regolamenti, le altre disposizioni legali e ogni altra misura di attuazione riguardanti i settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1.

(...)».

7 L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, che disciplina l'ambito di applicazione *ratione personae* del suddetto regolamento, prevede quanto segue:

«Il presente regolamento si applica ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti».

8 L'articolo 3 di detto regolamento, rubricato «Ambito d'applicazione “*ratione materiae*”», così recita:

«1. Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

(...)

b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate;

(...)

h) le prestazioni di disoccupazione;

(...)

2. Fatte salve le disposizioni dell'allegato XI, il presente regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi o non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore.

3. Il presente regolamento si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70.

(...)

5. Il presente regolamento non si applica:

a) all'assistenza sociale e medica;

(...)).

9 L'articolo 4 del regolamento, intitolato «Parità di trattamento», stabilisce quanto segue:

«Salvo quanto diversamente previsto dal presente regolamento, le persone alle quali si applica il presente regolamento godono delle stesse prestazioni e sono soggette agli stessi obblighi di cui alla legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato».

10 Il capitolo 9 del titolo III del regolamento n. 883/2004, dedicato alle «Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», contiene l'articolo 70, intitolato «Disposizione generale», che prevede quanto segue:

«1. Il presente articolo si applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale.

2. Ai fini del presente capitolo, le “prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo” sono quelle:

a) intese a fornire:

i) copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato; oppure

ii) unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato;

e

b) relativamente alle quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione, non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario. Tuttavia, le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributiva non sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo;

e

c) sono elencate nell'allegato X.

3. L'articolo 7 e gli altri capitoli del presente titolo non si applicano alle prestazioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

4. Le prestazioni di cui al paragrafo 2 sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione. Tali prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico».

- 11 L'allegato X del regolamento n. 883/2004, rubricato «Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», prevede, riguardo alla Repubblica federale di Germania, le seguenti prestazioni:

«(...)

- b) prestazioni assicurative di base per persone in cerca di lavoro, destinate a garantire il loro sostentamento, a meno che, in riferimento a tali prestazioni, non siano soddisfatte le condizioni di ammissibilità ad un supplemento temporaneo susseguente alla ricezione delle prestazioni di disoccupazione (articolo 24, paragrafo 1, del libro II del codice sociale)».

La direttiva 2004/38

- 12 I considerando 10, 16 e 21 della direttiva 2004/38 prevedono quanto segue:

«(10) Occorre tuttavia evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo iniziale di soggiorno. Pertanto il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi dovrebbe essere subordinato a condizioni.

(...)

(16) I beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Pertanto una misura di allontanamento non dovrebbe essere la conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale. Lo Stato membro ospitante dovrebbe esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso prima di considerare il beneficiario un onere eccessivo per il proprio sistema di assistenza sociale e procedere all'allontanamento. In nessun caso una misura di allontanamento dovrebbe essere presa nei confronti di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o richiedenti lavoro, quali definiti dalla Corte di giustizia, eccetto che per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

(...)

(21) Dovrebbe spettare tuttavia allo Stato membro ospitante decidere se intende concedere a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari prestazioni di assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o per un periodo più lungo in caso di richiedenti lavoro, o sussidi per il mantenimento agli studi, inclusa la formazione professionale, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente».

- 13 L'articolo 6, della direttiva medesima, intitolato «Diritto di soggiorno sino a tre mesi», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«I cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità».

- 14 L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 dispone quanto segue:

«Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

- a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o
- b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; (...)).».

- 15 L'articolo 8 della direttiva 2004/38, intitolato «Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione», al paragrafo 4 così prevede:

«Gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tener conto della situazione personale dell'interessato. In ogni caso, tale importo non può essere superiore al livello delle risorse al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficiano di prestazioni di assistenza sociale o, qualora non possa trovare applicazione tale criterio, alla pensione minima sociale erogata dallo Stato membro ospitante».

- 16 L'articolo 14 della direttiva 2004/38, intitolato «Mantenimento del diritto di soggiorno», dispone quanto segue:

«1. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui all'articolo 6 finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

2. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui agli articoli 7, 12 e 13 finché soddisfano le condizioni fissate negli stessi.

In casi specifici, qualora vi sia un dubbio ragionevole che il cittadino dell'Unione o i suoi familiari non soddisfano le condizioni stabilite negli articoli 7, 12 e 13, gli Stati membri possono effettuare una verifica in tal senso. Tale verifica non è effettuata sistematicamente.

3. Il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dà luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento.

4. In deroga ai paragrafi 1 e 2 e senza pregiudizio delle disposizioni del capitolo VI, un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari qualora:

- a) i cittadini dell'Unione siano lavoratori subordinati o autonomi, oppure
- b) i cittadini dell'Unione siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro. In tal caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo».

- 17 L'articolo 24 della direttiva 2004/38, dal titolo «Parità di trattamento», così dispone:

«1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non

aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

La normativa tedesca

Il codice della previdenza sociale

- 18 L'articolo 19a, paragrafo 1, collocato nel libro 1 del codice della previdenza sociale (Sozialgesetzbuch Erstes Buch; in prosieguo: il «SGB I»), prevede i due principali tipi di prestazioni assicurative di base per i richiedenti lavoro:

«Possono essere rivendicate a titolo di diritto all'assicurazione di base per i richiedenti lavoro:

1. prestazioni intese all'inserimento nel mercato di lavoro,
2. prestazioni volte a garantire la sussistenza (...).

- 19 L'articolo 1, paragrafi 1 e 3, del libro II del codice della previdenza sociale (Sozialgesetzbuch Zweites Buch; in prosieguo: il «SGB II»), intitolato «Funzione e obiettivo dell'assicurazione di base per i richiedenti lavoro», dispone quanto segue:

«(1) L'assicurazione di base per i richiedenti lavoro mira a consentire ai suoi beneficiari di condurre una vita conforme alla dignità umana.

(...)

(3) L'assicurazione di base per i richiedenti lavoro comprende prestazioni

1. intese a porre fine o a ridurre lo stato di bisogno, in particolare tramite l'inserimento nel mercato del lavoro e
2. volte a garantire la sussistenza».

- 20 L'articolo 7 del SGB II, intitolato «Beneficiari», dispone quanto segue:

«(1) Le prestazioni previste dal presente libro vengono erogate a coloro che:

1. siano di età superiore a 15 anni, ma non abbiano ancora raggiunto il limite di età previsto dall'articolo 7 bis,
2. siano abili al lavoro,
3. siano indigenti e,
4. abbiano la propria residenza abituale nella Repubblica federale di Germania (beneficiari abili al lavoro). Sono esclusi

1. gli stranieri che non sono lavoratori subordinati o autonomi nella Repubblica federale di Germania e che non godono del diritto di libera circolazione in forza dell'articolo 2, paragrafo 3, della legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione [Freizügigkeitsgesetz/EU; in prosieguo: il "FreizügG/EU"], e i loro familiari, durante i primi tre mesi del loro soggiorno,
2. gli stranieri il cui diritto di soggiorno sia giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro e i loro familiari,

(...)

La seconda frase, punto 1, non si applica agli stranieri che soggiornano nella Repubblica federale di Germania conformemente a un titolo di soggiorno rilasciato in virtù del capo 2, sezione 5, della legge sul diritto di soggiorno. Le disposizioni in materia di diritto di soggiorno restano invariate.

(...)».

- 21 L'articolo 8 del SGB II, intitolato «Abilità al lavoro», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«È abile al lavoro chiunque non è incapace in un futuro prevedibile, in ragione di una malattia o di un handicap, di esercitare un'attività lavorativa almeno tre ore al giorno nelle condizioni abituali del mercato del lavoro.

(...)».

- 22 L'articolo 9, paragrafo 1, del SGB II così recita:

«È indigente chiunque non possa garantire la propria sussistenza, o non possa garantirla in maniera sufficiente, sulla base del reddito o del patrimonio da prendere in considerazione, e non riceva l'assistenza necessaria da parte di altre persone, in particolare da parte dei suoi familiari o di altri organismi previdenziali (...)».

- 23 L'articolo 20 del SGB II contiene disposizioni complementari sui bisogni di sussistenza di base. L'articolo 21 del SGB II prevede norme relative ai bisogni supplementari, e l'articolo 22 del SGB II norme sui bisogni di alloggio e riscaldamento. Infine, gli articoli da 28 a 30 del SGB II sono dedicati alle prestazioni di formazione e di partecipazione.

- 24 Nel libro XII del codice della previdenza sociale (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch; in prosieguo: il «SGB XII»), l'articolo 1, relativo all'aiuto sociale, così recita:

«L'obiettivo dell'aiuto sociale è di consentire ai suoi beneficiari di condurre una vita conforme alla dignità umana (...)».

- 25 L'articolo 21 del SGB XII prevede quanto segue:

«Non vengono versate prestazioni di sussistenza alle persone che sono beneficiarie delle prestazioni in forza del libro II nella misura in cui esse sono abili al lavoro oppure in ragione del loro legame familiare. (...)».

- 26 L'articolo 23 del SGB XII, intitolato «Aiuto sociale per gli stranieri», così recita:

«(1) Agli stranieri che soggiornano effettivamente nel territorio nazionale devono essere garantiti l'assegno di sussistenza, l'aiuto alle persone malate, l'aiuto alle donne in gravidanza e l'aiuto alla maternità, nonché l'aiuto per l'accesso alle cure in forza del

presente libro. Sono salve le disposizioni del quarto capo. Per il resto, l'aiuto sociale può essere accordato qualora esso sia giustificato con riferimento alle circostanze individuali. Le restrizioni di cui alla prima frase non si applicano agli stranieri che sono in possesso di un titolo di soggiorno di durata illimitata ("Niederlassungserlaubnis") o di un permesso di soggiorno di durata limitata ("befristeter Aufenthaltstitel") e che intendono soggiornare a titolo permanente nel territorio federale. Sono salve le disposizioni in forza delle quali prestazioni di aiuto sociale diverse da quelle considerate nella prima frase devono o dovrebbero essere versate.

(...)

(3) Gli stranieri che sono entrati nel territorio nazionale per ottenere l'aiuto sociale o il cui diritto di soggiorno sia giustificato unicamente dalla finalità di cercare lavoro non hanno diritto all'aiuto sociale, analogamente ai loro familiari. Qualora essi siano entrati nel territorio nazionale per curare o alleviare una malattia, l'aiuto alle persone malate può essere versato unicamente per rimediare ad una situazione critica pericolosa per la vita o per procedere al trattamento di una malattia grave o contagiosa che si rivela indispensabile e urgente.

(4) Gli stranieri che beneficiano dell'aiuto sociale devono essere informati in merito ai programmi di rimpatrio e di reinsediamento ad essi applicabili; ove opportuno, occorre fare in modo che gli stranieri interessati beneficino di tali programmi».

Legge sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione

27 L'ambito di applicazione del FreizügG/EU è precisato dall'articolo 1 di tale legge:

«La presente legge regola l'ingresso e il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea (cittadini dell'Unione) e dei loro familiari».

28 L'articolo 2 del FreizügG/EU prevede, per quanto riguarda il diritto di ingresso e di soggiorno:

(1) I cittadini dell'Unione che beneficiano della libertà di circolazione nonché i loro familiari hanno il diritto di entrare e di soggiornare nel territorio federale conformemente alle disposizioni della presente legge.

(2) Fruiscono della libertà di circolazione in forza del diritto comunitario:

1. i cittadini dell'Unione che desiderano soggiornare in qualità di lavoratori, per cercare un impiego o per seguire una formazione professionale.

(...)

5. i cittadini dell'Unione non occupati, al ricorrere dei presupposti di cui all'articolo 4,

6. i familiari, in conformità dei presupposti di cui agli articoli 3 e 4,

(...)

(4) I cittadini dell'Unione non necessitano di visto per l'ingresso nel territorio federale né di alcun titolo di soggiorno per la loro permanenza. (...)

(5) È sufficiente che i cittadini dell'Unione siano in possesso di una carta di identità o di un passaporto in corso di validità per poter soggiornare per un periodo sino a tre mesi. I familiari che non siano cittadini dell'Unione dispongono del medesimo diritto se sono in possesso di un passaporto (o di un documento equipollente) riconosciuto o debitamente autorizzato e se accompagnano o si ricongiungono al cittadino dell'Unione.

(...)

(7) L'inesistenza del diritto previsto al paragrafo 1 può essere accertata quando risulti acclarato che la persona interessata ha indotto a credere che soddisfaceva i requisiti facendo uso di documenti falsificati o alterati o facendo ricorso all'inganno. L'inesistenza del diritto di cui al paragrafo 1 può essere parimenti accertata nei confronti di un familiare che non possieda la cittadinanza dell'Unione quando risulti acclarato che non accompagna o non si ricongiunge al cittadino dell'Unione per stabilire o mantenere la comunità di vita familiare. In tal caso, al familiare che non sia cittadino dell'Unione può essere negato il rilascio della carta di soggiorno o del visto o può essere ritirata la carta di soggiorno. Le decisioni adottate ai sensi delle frasi da 1 a 3 necessitano della forma scritta».

29 L'articolo 3 del FreizügG/□U, relativo ai familiari, prevede quanto segue:

«(1) I familiari dei cittadini dell'Unione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, punti da 1 a 5, godono del diritto ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, quando accompagnano detto cittadino dell'Unione o si ricongiungono allo stesso. Per i familiari dei cittadini dell'Unione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, punto 5, tale principio si applica conformemente ai requisiti di cui all'articolo 4.

(2) Sono familiari

1. il coniuge, il partner e i discendenti delle persone di cui all'articolo 2, paragrafo 2, punti da 1 a 5 e 7, o dei loro coniugi o partner, che non abbiano raggiunto il ventunesimo anno di età.
2. gli ascendenti o i discendenti delle persone di cui all'articolo 2, paragrafo 2, punti da 1 a 5 e 7, o dei loro coniugi o partner, alla sussistenza dei quali provvedono tali persone o i loro coniugi o partner.

(...))».

30 L'articolo 4 del FreizügG/□U dispone, con riferimento alle persone che beneficiano della libertà di circolazione e che non esercitano un'attività lavorativa:

«I cittadini dell'Unione senza un'attività lavorativa e i loro familiari che li accompagnano o si ricongiungono con loro beneficiano del diritto previsto all'articolo 2, paragrafo 1, qualora dispongano di un'assicurazione malattia sufficiente e di mezzi di sussistenza sufficienti. Se un cittadino dell'Unione soggiorna nel territorio federale con lo status di studente, beneficiano di tale diritto unicamente il suo coniuge o partner e i suoi figli dei quali è garantita la sussistenza».

31 L'articolo 5 del FreizügG/□U, intitolato «Carte di soggiorno e attestazione relativa al diritto di soggiorno permanente», prevede quanto segue:

«(...)

(2) L'ufficio per gli stranieri competente può richiedere che i requisiti del diritto previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, siano dimostrati in modo credibile entro i tre mesi successivi all'ingresso nel territorio federale. Le indicazioni e le prove necessarie ai fini della giustificazione possono essere ricevute, all'atto della registrazione amministrativa, dall'autorità competente per la registrazione, che trasmette le indicazioni e le prove all'ufficio per gli stranieri competente. L'autorità per la registrazione non procede ad alcun uso o sfruttamento di tali dati.

(3) Se una circostanza particolare lo giustifica, può essere realizzato un controllo inteso a stabilire se ricorrono o continuano a ricorrere i requisiti del diritto previsti dall'articolo 2, paragrafo 1.

(...)».

32 L'articolo 5 bis del FreizügG/EU così recita:

«(1) L'autorità competente può chiedere a un cittadino dell'Unione di presentare, nelle ipotesi di cui all'articolo 5, paragrafo 2, una carta d'identità o un passaporto in corso di validità, e nelle ipotesi di cui

(...)

3. all'articolo 2, paragrafo 2, punto 5, la prova di un'assicurazione malattia sufficiente e di mezzi di sussistenza sufficienti».

33 L'articolo 6 del FreizügG/EU, relativo alla perdita del diritto di ingresso e di soggiorno, prevede quanto segue:

«(1) Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 7, e l'articolo 5, paragrafo 4, la perdita del diritto di cui all'articolo 2, paragrafo 1, può essere accertata, l'attestazione relativa al diritto di soggiorno permanente ritirata e la carta di soggiorno o di soggiorno permanente revocata solo per ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (articoli 45, paragrafo 3, e 52, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). L'ingresso nel territorio può parimenti essere negato per i motivi menzionati alla prima frase. (...)

(2) Una condanna penale non è sufficiente, di per sé, per giustificare le decisioni o le misure menzionate al paragrafo 1. Possono essere prese in considerazione le sole condanne penali non ancora cancellate dal casellario centrale, e soltanto nei limiti in cui le circostanze ad esse relative denotino un comportamento personale che rappresenta una minaccia reale per l'ordine pubblico. Deve trattarsi di una minaccia effettiva e sufficientemente grave, riguardante un interesse fondamentale della società.

(3) Ai fini di una decisione in applicazione del paragrafo 1 occorre, in particolare, tenere conto della durata del soggiorno dell'interessato in Germania, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare ed economica, della sua integrazione sociale e culturale in Germania, nonché dell'intensità dei suoi legami con il paese d'origine.

(...)

(6) Le decisioni o le misure relative alla perdita del diritto di soggiorno e del diritto di soggiorno permanente non possono essere adottate per fini economici.

(...)».

- 34 Per quanto riguarda l'obbligo di lasciare il territorio, l'articolo 7 del FreizügG/EU così recita:
- «(1) I cittadini dell'Unione e i loro familiari sono tenuti a lasciare il territorio qualora l'autorità competente in materia di stranieri abbia accertato l'insussistenza del diritto di ingresso e di soggiorno. La decisione deve indicare la possibilità di riaccompagnamento alla frontiera e fissare un termine per la partenza. Fatta eccezione per i casi urgenti, il termine deve essere di almeno un mese. (...)
- (2) I cittadini dell'Unione e i loro familiari che abbiano perso il diritto alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, non possono entrare nuovamente e soggiornare nel territorio tedesco. Su domanda, il divieto in forza della prima frase è limitato nel tempo. Il termine decorre dall'uscita dal territorio. Occorre statuire entro sei mesi su ogni domanda di annullamento presentata entro un termine ragionevole o entro un termine di tre anni».
- Procedimento principale e questioni pregiudiziali**
- 35 La sig.ra Dano, nata nel 1989, e suo figlio Florin, nato il 2 luglio 2009 a Saarbrücken (Germania), sono entrambi cittadini rumeni. Secondo quanto risulta dagli accertamenti del giudice del rinvio, la sig.ra Dano sarebbe entrata in Germania l'ultima volta il 10 novembre 2010.
- 36 Il 19 luglio 2011, la città di Lipsia ha rilasciato alla sig.ra Dano una carta di soggiorno di validità illimitata («Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung») destinata ai cittadini dell'Unione, fissando come data di ingresso nel territorio tedesco il 27 giugno 2011. Il 28 gennaio 2013, la stessa città le ha inoltre rilasciato un duplicato di tale attestazione.
- 37 La sig.ra Dano e suo figlio abitano, dal loro arrivo a Lipsia, nell'appartamento di una sorella della sig.ra Dano, la quale provvede al loro sostentamento.
- 38 La sig.ra Dano percepisce, per suo figlio Florin, prestazioni per figli a carico («Kindergeld»), versate dalla cassa per gli assegni familiari di Lipsia a nome dell'Agenzia federale del lavoro, per un importo pari a EUR 184 mensili. Il servizio di assistenza sociale alla gioventù e all'infanzia di Lipsia versa inoltre un anticipo su pensione alimentare per un importo pari a EUR 133 mensili per tale figlio, il cui padre è ignoto.
- 39 La sig.ra Dano ha frequentato la scuola per tre anni in Romania, senza conseguire alcun titolo di studio. Comprende il tedesco parlato e riesce ad esprimersi in maniera semplice in detta lingua. Per contro, non sa scrivere in tale lingua e riesce a comprendere testi redatti in lingua tedesca solo in misura limitata. Non possiede alcuna formazione professionale e, sino ad oggi, non ha esercitato alcuna attività lavorativa né in Germania, né in Romania. Anche se la sua idoneità al lavoro non è mai stata contestata, non risulta da alcun elemento che abbia cercato un impiego.
- 40 Una prima domanda presentata dalla sig.ra Dano e da suo figlio intesa alla concessione di prestazioni assicurative di base in forza del SGB II è stata respinta dal Jobcenter Leipzig con decisione del 28 settembre 2011, sulla base dell'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 2, del SGB II. Tale decisione, non essendo stata contestata, è divenuta definitiva.
- 41 Una nuova domanda presentata il 25 gennaio 2012 per le medesime prestazioni è stata parimenti respinta con decisione del Jobcenter Leipzig del 23 febbraio 2012. La sig.ra Dano e suo figlio hanno presentato opposizione avverso tale decisione sul fondamento degli

articoli 18 TFUE e 45 TFUE e della sentenza Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344). Il ricorso veniva respinto con decisione del 1° giugno 2012.

- 42 Il 1° luglio 2012, la sig.ra Dano e suo figlio hanno proposto ricorso avverso quest'ultima decisione dinanzi al Sozialgericht Leipzig, chiedendo nuovamente la concessione delle prestazioni assicurative di base per i richiedenti lavoro ai sensi del SGB II, per il periodo decorrente dal 25 gennaio 2012.
- 43 Detto giudice ritiene che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 2, del SGB II e dell'articolo 23, paragrafo 3, del SGB XII, la sig.ra Dano e suo figlio non abbiano diritto alle prestazioni assicurative di base. Tuttavia, tale giudice si chiede se le disposizioni del diritto dell'Unione, e segnatamente l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, il principio generale di non discriminazione risultante dall'articolo 18 TFUE e il diritto di soggiorno generale risultante dall'articolo 20 TFUE, non ostino alle summenzionate disposizioni del diritto tedesco.
- 44 Secondo gli accertamenti del giudice del rinvio, il procedimento principale riguarda persone che non possono rivendicare il diritto di soggiorno nello Stato ospitante ai sensi della direttiva 2004/38.
- 45 Alla luce di quanto sopra, il Sozialgericht Leipzig ha deciso di sospendere il processo e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'ambito di applicazione ratione personae dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 ricomprenda i soggetti che non intendono avvalersi di prestazioni previdenziali o a sostegno della famiglia ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento, ma rivendicano una prestazione speciale di carattere non contributivo a norma degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 del regolamento stesso.
 - 2) In caso di soluzione affermativa della prima questione: se l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 osti a che gli Stati membri, al fine di evitare un onere eccessivo in termini di prestazioni sociali non contributive volte a garantire la sussistenza in forza dell'articolo 70 del regolamento [n. 883/2004], escludano del tutto o in parte cittadini dell'Unione indigenti dal beneficio di tali prestazioni, che sono accordate ai propri cittadini che si trovano in una situazione analoga.
 - 3) In caso di soluzione negativa della prima o della seconda questione: se l'articolo 18 TFUE e/o il combinato disposto dell'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), TFUE e dell'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, TFUE, nonché dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 ostino a che gli Stati membri, al fine di evitare un onere eccessivo in termini di prestazioni sociali non contributive volte a garantire la sussistenza in forza dell'articolo 70 del regolamento [n. 883/2004], escludano in tutto o in parte cittadini dell'Unione indigenti dal beneficio di tali prestazioni, che sono accordate ai propri cittadini che si trovano in una situazione analoga.
 - 4) Nel caso in cui, in base alla soluzione apportata alle questioni che precedono, l'esclusione parziale dalle prestazioni volte a garantire la sussistenza risultasse conforme al diritto dell'Unione: se la concessione di prestazioni non contributive volte a garantire la sussistenza possa essere limitata per i cittadini dell'Unione, salvo situazioni di grave emergenza, alla messa a disposizione dei mezzi necessari per il rientro nel paese di origine, o se invece gli articoli 1, 20 e 51 della Carta (...) impongano la concessione di prestazioni più ampie atte a permettere una permanenza duratura».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 46 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 vada interpretato nel senso che la sua sfera di applicazione comprende le «prestazioni speciali di carattere non contributivo» ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 del regolamento stesso.
- 47 Si deve rilevare, in limine, che il giudice del rinvio ha qualificato le prestazioni oggetto del procedimento principale quali «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004.
- 48 Al riguardo, occorre ricordare, in primo luogo, che l'articolo 3 del regolamento n. 883/2004 definisce la sfera di applicazione *ratione materiae* di tale regolamento prevedendo espressamente, al suo paragrafo 3, che il regolamento in parola «si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70 [del regolamento medesimo]».
- 49 Risulta pertanto chiaramente dal disposto dell'articolo 3 del regolamento n. 883/2004 che esso si applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.
- 50 In secondo luogo, occorre precisare che l'articolo 70 del regolamento n. 883/2004 prevede, al suo paragrafo 3, che l'articolo 7 del regolamento n. 883/2004, che disciplina l'abolizione delle clausole di residenza, e gli altri capitoli del titolo III di detto regolamento, relativo alle diverse categorie di prestazioni, non si applicano alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.
- 51 Pertanto, se è pur vero che l'articolo 70, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2004 rende, eccezionalmente, inapplicabili a dette prestazioni talune disposizioni di detto regolamento, il suo articolo 4 non ricade tra dette disposizioni.
- 52 Infine, l'interpretazione secondo la quale l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 si applicherebbe alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo corrisponde all'intento del legislatore dell'Unione, come risulta dal considerando 3 del regolamento n. 1247/92, che ha modificato il regolamento n. 1408/71 inserendovi disposizioni relative alle prestazioni di tal genere al fine di tener conto della giurisprudenza al riguardo.
- 53 In forza del considerando 7, queste prestazioni dovrebbero essere concesse unicamente in conformità della legislazione dello Stato membro di residenza della persona interessata e dei suoi familiari, totalizzando, a seconda della necessità, i periodi di residenza compiuti nel territorio di ogni altro Stato membro e in assenza di qualsiasi discriminazione sulla base della nazionalità.
- 54 La disposizione particolare che il legislatore dell'Unione ha in tal modo introdotto nel regolamento n. 1408/71 mediante il regolamento n. 1247/92 è pertanto caratterizzata dalla non esportabilità delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, quale corrispettivo della parità di trattamento nello Stato di residenza.
- 55 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che il regolamento n. 883/2004 dev'essere interpretato nel senso che le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 di detto regolamento ricadono nella sfera di applicazione dell'articolo 4 del regolamento stesso.

Sulla seconda e terza questione

- 56 Con la sua seconda e terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 18 TFUE, 20, paragrafo 2, TFUE, 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 nonché 4 del regolamento n. 883/2004 vadano interpretati nel senso che ostano a una normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri, economicamente non attivi, sono esclusi, del tutto o in parte, dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi del regolamento n. 883/2004, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro in parola che si trovano nella medesima situazione.
- 57 Si deve rilevare, in limine, che l'articolo 20, paragrafo 1, TFUE conferisce a chiunque possenga la cittadinanza di uno Stato membro lo status di cittadino dell'Unione (sentenza N., C-46/12, EU:C:2013:9725, punto 25).
- 58 Come la Corte ha avuto più volte occasione di affermare, lo 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 FUE, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (sentenze Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punto 28, nonché N., EU:C:2013:9725, punto 27).
- 59 Ogni cittadino dell'Unione può quindi far valere il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, sancito dall'articolo 18 TFUE, in tutte le situazioni che rientrano nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione. Tali situazioni comprendono quelle che rientrano nell'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri conferita dagli articoli 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), TFUE e 21 TFUE (v. sentenza N., EU:C:2013:97, punto 28, e giurisprudenza ivi richiamata).
- 60 Al riguardo, occorre rilevare che l'articolo 18, paragrafo 1, TFUE vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità «[n]el campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste». L'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, TFUE precisa espressamente che i diritti che tale articolo conferisce ai cittadini dell'Unione si esercitano «secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi». Inoltre, l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE subordina, a sua volta, il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri al rispetto delle «limitazioni e (...) condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi» (v. sentenza Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 46 e giurisprudenza ivi richiamata).
- 61 In tal senso, il principio di non discriminazione, sancito in termini generali dall'articolo 18 TFUE, è precisato dall'articolo 24 della direttiva 2004/38 con riguardo ai cittadini dell'Unione che, come i ricorrenti nel procedimento principale, esercitano la loro libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri. Tale principio è precisato, inoltre, dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 con riguardo ai cittadini dell'Unione, quali i ricorrenti nel procedimento principale, che intendono avvalersi, nello Stato membro ospitante, delle prestazioni previste all'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento medesimo.
- 62 In tale contesto, occorre procedere all'interpretazione degli articoli 24 della direttiva 2004/38 e 4 del regolamento n. 883/2004.
- 63 In limine, occorre rilevare che le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» previste dall'articolo 70, paragrafo 2, di detto regolamento ben ricadono nella

nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Tale nozione, infatti, fa riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato (sentenza Brey, EU:C:2013:565, punto 61).

- 64 Precisato questo punto, si deve rilevare che, mentre l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 richiamano il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva stessa comporta una deroga al principio di non discriminazione.
- 65 Ai sensi di quest'ultima disposizione, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo di ricerca di un impiego previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38, più lungo di questo primo periodo, né è tenuto a concedere, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, aiuti di mantenimento agli studi a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari.
- 66 Al riguardo, risulta dagli atti di causa che la sig.ra Dano risiede in Germania da più di tre mesi, che non sta cercando un impiego e che non è entrata nel territorio di detto Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, sicché non ricade nella sfera di applicazione *ratione personae* dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.
- 67 In tale contesto, occorre verificare se l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 ostino al diniego della concessione di prestazioni sociali in una situazione come quella oggetto del procedimento principale.
- 68 Occorre sottolineare che, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla direttiva stessa, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato.
- 69 Ne consegue che un cittadino dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a prestazioni sociali come quelle oggetto del procedimento principale, può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38.
- 70 In primo luogo, infatti, per i soggiorni che vanno fino a tre mesi, l'articolo 6 della direttiva 2004/38 limita le condizioni o le formalità del diritto di soggiorno al requisito del possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, e l'articolo 14, paragrafo 1, di detta direttiva conserva tale diritto finché il cittadino dell'Unione e i suoi familiari non divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenza Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 39). Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, lo Stato membro ospitante non è quindi tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale a un cittadino di un altro Stato membro o ai suoi familiari durante questo periodo.
- 71 In secondo luogo, per un soggiorno della durata di oltre tre mesi, il beneficio del diritto di soggiorno è subordinato alle condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, di essa, tale diritto viene conservato soltanto

nei limiti in cui il cittadino dell'Unione e i suoi familiari soddisfino tali condizioni. Dal considerando 10 di tale direttiva risulta, in particolare, che dette condizioni sono dirette, segnatamente, a evitare che queste persone divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenza Ziolkowski e Szeja, EU:C:2011:866, punto 40).

- 72 In terzo luogo, dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 risulta che i cittadini dell'Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante e che tale diritto non è soggetto alle condizioni menzionate al punto precedente. Come enuncia il considerando 18 di detta direttiva, il diritto di soggiorno permanente, una volta ottenuto, non deve essere sottoposto ad alcuna condizione, e ciò affinché esso possa costituire un autentico mezzo di integrazione nella società di detto Stato (sentenza Ziolkowski e Szeja, EU:C:2011:866, punto 41).
- 73 Per valutare se cittadini dell'Unione economicamente non attivi, nella situazione dei ricorrenti nel procedimento principale, la cui durata del soggiorno nello Stato membro ospitante sia stata superiore a tre mesi ma inferiore a cinque anni, possano rivendicare un trattamento pari a quello dei cittadini di tale Stato membro per quanto riguarda il diritto alle prestazioni sociali, occorre pertanto esaminare se il soggiorno di detti cittadini rispetti i requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38. Tra tali requisiti figura l'obbligo, per il cittadino dell'Unione economicamente non attivo, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti.
- 74 Riconoscere che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con un obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 10, che è quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.
- 75 Occorre aggiungere, al riguardo, che, quanto al requisito di disporre di risorse sufficienti, la direttiva 2004/38 distingue le persone che esercitano un'attività lavorativa dalle persone che non la esercitano. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/38, il primo gruppo di cittadini dell'Unione che si trova nello Stato membro ospitante gode del diritto di soggiorno senza dover soddisfare alcun'altra condizione. Per contro, quanto alle persone economicamente non attive, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva impone che soddisfino il requisito di disporre di risorse proprie sufficienti.
- 76 Occorre pertanto rilevare che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 mira ad evitare che i cittadini dell'Unione economicamente inattivi utilizzino il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento.
- 77 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 93 e 96 delle conclusioni, l'eventuale esistenza di una disparità di trattamento, quanto alla concessione di prestazioni sociali, fra i cittadini dell'Unione che si sono avvalsi della loro libertà di circolazione e di soggiorno e i cittadini dello Stato membro ospitante è una conseguenza inevitabile della direttiva 2004/38. Tale potenziale disparità, infatti, si fonda sul rapporto instaurato dal legislatore dell'Unione all'articolo 7 della summenzionata direttiva fra la necessità di disporre di risorse economiche sufficienti quale condizione di soggiorno, da un lato, e l'esigenza di non creare un onere per il sistema di assistenza sociale degli Stati membri, dall'altro.
- 78 Uno Stato membro deve pertanto avere la possibilità, ai sensi di detto articolo 7, di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi che

esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno.

- 79 Privare uno Stato membro interessato di tale possibilità comporterebbe infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 106 delle conclusioni, che persone che non abbiano, al momento del loro ingresso nel territorio di un altro Stato membro, le risorse sufficienti per far fronte ai propri bisogni, verrebbero automaticamente a disporre, grazie alla concessione di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, il cui obiettivo consiste nel provvedere alla sussistenza del beneficiario.
- 80 Occorre pertanto effettuare un esame concreto della situazione economica di ogni interessato, senza tener conto delle prestazioni sociali richieste, per valutare se questi soddisfi il requisito di disporre di risorse sufficienti per poter beneficiare del diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38.
- 81 Nel procedimento principale, secondo gli accertamenti del giudice del rinvio, i ricorrenti non dispongono di risorse sufficienti e non possono pertanto rivendicare il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza della direttiva 2004/38. Pertanto, come affermato al precedente punto 69, non possono avvalersi del principio di non discriminazione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva medesima.
- 82 In tale contesto, l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva stessa, non osta ad una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, nella parte in cui essa esclude dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004 i cittadini di altri Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante.
- 83 La medesima conclusione s'impone quanto all'interpretazione dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004. Infatti, le prestazioni oggetto del procedimento principale, che costituiscono «prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, di detto regolamento sono concesse, ai sensi del paragrafo 4 di questo stesso articolo, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato e conformemente alla normativa dello stesso. Ne consegue che nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38 (v., in tal senso, sentenza Brey, EU:C:2013:965, punto 44).
- 84 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva stessa, e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri sono esclusi dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella medesima situazione, allorché tali cittadini di altri Stati membri non godono di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante.

Sulla quarta questione

- 85 Con la sua quarta questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 1, 20 e 51 della Carta vadano interpretati nel senso che impongono agli Stati membri di concedere ai cittadini dell'Unione prestazioni assicurative di base in denaro di carattere non contributivo tali da consentire un soggiorno permanente o che tali Stati possono limitare tale concessione alla messa a disposizione dei mezzi necessari per il rientro nello Stato di origine.
- 86 Occorre ricordare che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la Corte può interpretare il diritto dell'Unione unicamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite (v., segnatamente, sentenza *Betriu Montull*, C-5/12, EU:C:2013:571, punto 68 e giurisprudenza ivi richiamata).
- 87 Al riguardo, l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta prevede che le disposizioni della medesima si applicano «agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».
- 88 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione come definite nei trattati. Del pari, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, della Carta, essa non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati (v. sentenza *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punti 17 e 23, nonché ordinanza *Nagy*, da C-488/12 a C-491/12 e C-526/12, EU:C:2013:703, punto 15).
- 89 Al riguardo, occorre rilevare che, al punto 41 della sentenza *Brey* (EU:C:2013:565), la Corte ha confermato che l'articolo 70 del regolamento n. 883/2004, che definisce la nozione di «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» non ha lo scopo di stabilire le condizioni sostanziali per l'esistenza del diritto a dette prestazioni. Spetta quindi al legislatore di ogni Stato membro determinare tali condizioni.
- 90 Pertanto, atteso che tali condizioni non risultano né dal regolamento n. 883/2004 né dalla direttiva 2004/38 o da altri atti di diritto derivato dell'Unione e che gli Stati membri sono quindi competenti a fissare le condizioni di concessione di dette prestazioni, essi sono altrettanto competenti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 146 delle conclusioni, quanto alla definizione della portata della copertura sociale assicurata da tale tipo di prestazioni.
- 91 Conseguentemente, nel fissare le condizioni e la portata della concessione delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione.
- 92 Pertanto, la Corte non è competente a rispondere alla quarta questione.

Sulle spese

- 93 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **Il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, quale modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010, dev'essere interpretato nel senso che le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 di detto regolamento ricadono nella sfera di applicazione dell'articolo 4 del regolamento stesso.**
- 2) **L'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva stessa, e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, quale modificato dal regolamento n. 1244/2010, devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri sono esclusi dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella medesima situazione, allorché tali cittadini di altri Stati membri non godono di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante.**
- 3) **La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a rispondere alla quarta questione.**

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.