

## CONCLUSIONI DELL' AVVOCATO GENERALE

MELCHIOR WATHELET

presentate il 20 maggio 2014 ([1](#))

**Causa C-333/13**

**Elisabeta Dano,**

**Florin Dano**

**contro**

**Jobcenter Leipzig**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Sozialgericht Leipzig (Germania)]

«Regolamento (CE) n. 883/2004 – Direttiva 2004/38/CE – Cittadinanza dell'Unione – Parità di trattamento – Cittadini dell'Unione che non esercitano un'attività economica, i quali soggiornano nel territorio di un altro Stato membro – Normativa di uno Stato membro che prevede l'esclusione di tali persone dal beneficio delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, qualora il loro diritto di soggiorno si fondi unicamente sull'articolo 20 TFUE»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale solleva, in sostanza, la questione se uno Stato membro possa escludere dal beneficio di prestazioni non contributive volte a garantire la sussistenza, ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ([2](#)), quale modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009([3](#)) (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), cittadini di altri Stati membri che si trovano in uno stato di bisogno, al fine di evitare che tali prestazioni rappresentino, per lo stesso, un onere eccessivo, e ciò anche qualora esse siano concesse ai cittadini nazionali che si trovano nella medesima situazione.
2. Le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio porteranno nuovamente la Corte a soffermarsi sul rapporto fra il regolamento n. 883/2004 e la 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 ([4](#)) e sulle nozioni di «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» previste dal regolamento 883/2004, da un lato, e le «prestazioni di assistenza sociale» ai sensi della direttiva 2004/38, dall'altro.
3. Di conseguenza, benché le questioni pregiudiziali non riguardino espressamente la qualificazione delle prestazioni oggetto del procedimento principale con riferimento a queste due norme, mi sembra che la Corte non potrà sottrarsi a tale compito se intende fornire una risposta utile al giudice del rinvio.

## I – Contesto normativo

### A – Diritto dell'Unione

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

4. Ai sensi dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), intitolato «Dignità umana», «[l]a dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

5. L'articolo 20 della Carta, rubricato «Uguaglianza davanti alla legge», dispone che «[t]utte le persone sono uguali davanti alla legge».

2. Il regolamento n. 883/2004

6. I considerando 16 e 37 del regolamento n. 883/2004 così recitano:

«(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».

7. L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, il quale disciplina l'ambito di applicazione *ratione personae* di 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'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 883/2004 viene descritto, da parte sua, dall'articolo 3:

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

(...)

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; o

b) alle prestazioni per le quali uno Stato membro si assume la responsabilità per i danni alle persone e prevede un indennizzo, quali quelle a favore delle vittime di guerra e di azioni militari o delle loro conseguenze, le vittime di reato, di omicidio o di atti terroristici, le vittime di danni causati da agenti dello Stato membro nell'esercizio delle loro funzioni, o le persone che abbiano subito un pregiudizio per motivi politici o religiosi o a causa della loro discendenza».

9. Ai sensi dell'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Parità di trattamento»:

«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 capo 9 del titolo III del regolamento n. 883/2004 è dedicato alle «Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo». Esso è costituito dal solo articolo 70, il quale è intitolato «Disposizione generale», e prevede:

«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, che disciplina le «Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», contiene, alla rubrica «Germania», la seguente precisazione:

«(...)

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)».

3. La direttiva 2004/38

12. I considerando 10, 16 e 21 della direttiva 2004/38 prevedono:

«(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, paragrafo 1, intitolato «Diritto di soggiorno sino a tre mesi», prevede:

«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, paragrafo 4, della direttiva 2004/38, intitolato «Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione» 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 è dedicato al «Mantenimento del diritto di soggiorno». A norma di tale disposizione:

«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.

(...)

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. Infine, l'articolo 24, intitolato «Parità di trattamento», stabilisce:

«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 permanenti 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».

## B – *La normativa tedesca*

### 1. Il codice della previdenza sociale

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

«(1) 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 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (codice della previdenza sociale, libro II, in prosieguo: il «SGB II»), intitolato «Funzione e obiettivo dell'assicurazione di base per i richiedenti lavoro », dispone:

«(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:

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

1. siano di età superiore a quindici 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 tedesca (beneficiari abili al lavoro). Sono esclusi

1. gli stranieri che non sono lavoratori subordinati o autonomi nella Repubblica federale tedesca 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 tedesca in conformità di 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, dedicato alla nozione di «Abilità al lavoro», prevede:

«(1) È abile al lavoro chiunque non è incapace per un periodo determinato, 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 del SGB così recita:

«(1) 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 dei beneficiari di altre prestazioni sociali (...)

(...)

23. L'articolo 20 del SGB II contiene disposizioni complementari sulle esigenze di base di sussistenza, l'articolo 21 del SGB II sulle esigenze supplementari, e l'articolo 22 del SGB II sulle esigenze 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 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (codice della previdenza sociale, libro XII, 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:

«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. 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 devono essere garantiti agli stranieri che soggiornano effettivamente nel territorio nazionale. 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 della 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».

2. Il FreizügG/EU

27. L'ambito di applicazione del FreizügG/EU è disciplinato all'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,

(...)».

29. L'articolo 4 del FreizügG/EU dispone, con riferimento alle persone che beneficiano della libertà di circolazione, le quali non esercitano un'attività lavorativa:

«I cittadini dell'Unione senza un'attività lavorativa e i loro familiari che li accompagnano o li raggiungono, 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».

## **II – Fatti del procedimento principale**

30. 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.

31. Il 19 luglio 2011, la città di Lipsia ha rilasciato alla sig.ra Dano una carta di soggiorno di validità illimitata destinata ai cittadini dell'Unione, fissando come data di ingresso nel territorio tedesco il 27 giugno 2011. Il 28 gennaio 2013, essa le ha inoltre rilasciato un duplicato di tale carta.

32. 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.

33. La sig.ra Dano percepisce, per suo figlio Florin, prestazioni per figli a carico («Kindergeld»), versati dalla cassa per gli assegni familiari di Lipsia in 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 sugli alimenti per un importo pari a EUR 133 mensili per tale figlio.

34. La sig.ra Dano ha frequentato la scuola per tre anni in Romania, senza conseguire alcun titolo di studio. Comprende il tedesco 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 (5).

35. La sig.ra Dano e suo figlio hanno presentato una prima domanda relativa alla concessione di prestazioni in forza del SGB II. Il Jobcenter Leipzig l'ha respinta con decisione del 28 settembre 2011, sulla base dell'articolo 7, paragrafo 1, secondo periodo, punto 2, del SGB II. I ricorrenti nel procedimento principale non hanno contestato tale decisione, la quale è divenuta definitiva.

36. Il 25 gennaio 2012, detti ricorrenti hanno proposto una nuova domanda. A seguito del rigetto di questa seconda domanda da parte del Jobcenter Leipzig, i ricorrenti hanno presentato opposizione avverso tale decisione del 23 febbraio 2012. Il loro ricorso si fondava sugli articoli 18 e 45 TFUE e sulla sentenza Vatsouras e Koupatantze (6). Tale opposizione, tuttavia, è stata respinta con decisione del 1° giugno 2012.

37. Il 1° luglio 2012, i ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso avverso quest'ultima decisione dinnanzi al Sozialgericht Leipzig (Tribunale per le cause in materia previdenziale di Lipsia). In tale ambito, essi chiedono nuovamente la concessione delle prestazioni assicurative di base per i richiedenti lavoro, ossia la prestazione di sussistenza, l'assegno sociale e la partecipazione alle spese di alloggio e di riscaldamento (in prosieguo: le «prestazioni assicurative di base»), ai sensi del SGB II, per il periodo iniziato il 25 gennaio 2012.

### **III – La domanda di pronuncia pregiudiziale e il procedimento dinnanzi alla Corte**

38. Il Sozialgericht Leipzig ritiene che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, secondo periodo, punto 2, del SGB II e dell'articolo 23, paragrafo 3, del SGB XII, i ricorrenti 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 nazionale tedesco.

39. Di conseguenza, con decisione del 3 giugno 2013, pervenuta presso la Corte il 19 giugno 2013, il Sozialgericht Leipzig ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

«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 dei suoi 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, 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, (...) secondo periodo, 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, 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 dei diritti fondamentali impongano la concessione di prestazioni più ampie atte a permettere una permanenza duratura».

40. Hanno presentato osservazioni scritte i governi tedesco e austriaco (solo con riferimento alla seconda questione), l'Irlanda e il governo del Regno Unito, nonché la Commissione.

41. Essi si sono tutti espressi all'udienza svoltasi il 18 marzo 2014. I rappresentanti dei ricorrenti nel procedimento principale, del governo danese e del governo francese, i quali non avevano presentato osservazioni scritte, hanno parimenti potuto esporre i loro argomenti in occasione di tale udienza.

#### **IV – Analisi**

##### *A – Natura delle prestazioni assicurative di base con riferimento al regolamento n. 883/2004 e alla direttiva 2004/38*

42. Come già segnalato nelle mie osservazioni introduttive, le questioni pregiudiziali non riguardano espressamente la qualificazione delle prestazioni assicurative di base oggetto del procedimento principale con riferimento al regolamento n. 883/2004 e alla direttiva 2004/38. Tuttavia, il giudice del rinvio interroga la Corte in merito alla validità del regime tedesco rispetto, segnatamente, al principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 di detto regolamento, e al criterio delle risorse economiche sufficienti richiesto all'articolo 24, paragrafo 2, di detta direttiva. Orbene, poiché gli ambiti di applicazione di queste due norme dipendono dalla natura delle misure di cui trattasi, mi sembra che la Corte non potrà sottrarsi a tale compito per fornire una risposta utile al giudice del rinvio.

43. Di conseguenza, in un primo momento, provvederò a determinare la natura delle prestazioni assicurative di base delle quali i ricorrenti nel procedimento principale chiedono di beneficiare e i cui motivi di diniego hanno dato luogo alla domanda di pronuncia pregiudiziale.

1. Le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo con riferimento al regolamento n. 883/2004

a) La nozione teorica

44. La nozione di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo è stata inserita nel diritto dell'Unione dal 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 (7) e ciò al fine di tenere conto della giurisprudenza della Corte secondo la quale alcune

prestazioni previste dalle legislazioni nazionali possono rientrare simultaneamente nel settore della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale (8).

45. La nozione, frutto della giurisprudenza della Corte, non è dunque nuova, e la sua definizione è ormai pacifica. Una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo è definita dalla sua finalità. Essa deve, in primo luogo, rappresentare una sostituzione o un'integrazione di una prestazione previdenziale, pur distinguendosi da questa; in secondo luogo, presentare i caratteri di un aiuto sociale giustificato da motivi economici e sociali e, in terzo luogo, essere decisa da una normativa che fissa criteri obiettivi (9). Inoltre, essa deve, in quarto luogo, presentare un carattere non contributivo, nel senso che la prestazione di cui trattasi non deve essere assicurata direttamente o indirettamente da contributi sociali, bensì da risorse pubbliche (10) e, in quinto luogo, ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 883/2004, essere elencata nell'allegato X del medesimo.

46. Tale definizione deve essere accostata al principio elaborato dalla Corte di giustizia sotto l'egida del regolamento (CEE) n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nella sua versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1997 (GU L 28, pag. 1) e secondo il quale «[l]e disposizioni derogatorie al carattere esportabile delle prestazioni previdenziali, previste dall'art. 10 bis del regolamento n. 1408/71, devono essere interpretate in modo restrittivo. [Ciò significa, di conseguenza, che t]ale disposizione può riguardare solo le prestazioni che soddisfano le condizioni fissate all'art[icolo 4, [paragrafo] 2 bis, dello stesso regolamento, cioè le prestazioni che presentano allo stesso tempo un carattere speciale e non contributivo e che figurano nell'allegato II bis del detto regolamento» (11).

47. Le disposizioni corrispondenti del regolamento n. 883/2004, ossia gli articoli 3, paragrafo 3, e 70, nonché l'allegato X del medesimo, non sono atte a modificare tale valutazione (12).

48. In conclusione, come sintetizzato perfettamente dall'avvocato generale Wahl alla nota a piè di pagina 8 nelle sue conclusioni nella causa Brey, «siffatta prestazione [speciale in denaro di carattere non contributivo] deve essere di natura *complementare* rispetto a uno dei rischi menzionati all'articolo 3, paragrafo 1 [del regolamento n. 883/2004]. Essa deve garantire al beneficiario un reddito minimo di sussistenza, il cui importo è fissato alla luce del contesto economico e sociale dello Stato membro interessato. Essa deve anche essere finanziata dalla tassazione obbligatoria invece che da contributi del beneficiario. Infine deve essere elencata nell'allegato X del regolamento (...)» (13).

b) Le prestazioni assicurative di base del SGB II

49. Le prestazioni assicurative di base previste dal SGB II comprendono prestazioni volte a garantire la sussistenza per la sig.ra Dano, nonché assegni sociali e una partecipazione alle spese di alloggio e di riscaldamento per suo figlio.

50. Tutte le parti concordano nel qualificarle come prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento n. 883/2004.

51. Infatti, se riprendiamo le cinque condizioni elencate al paragrafo 44 delle presenti conclusioni, esse sono, menzionate all'allegato X del regolamento n. 883/2004 (quinta condizione). Il loro carattere non contributivo è certo (quarta condizione) (14), e si evince dagli articoli 7 (determinazione del beneficiario), 8 (definizione dell'abilità al lavoro), 9 (definizione dell'indigenza) e 1, paragrafi 1 e 3 (funzione e obiettivi dell'assicurazione di base), del SGB II, che

è possibile ritenere che esse presentino il carattere di un aiuto sociale giustificato da motivi economici e sociali (seconda condizione) e che siano decise da una normativa che fissa criteri obiettivi ai sensi della summenzionata giurisprudenza della Corte (terza condizione) (15).

52. La prima condizione, ossia il carattere complementare di tali prestazioni rispetto ad uno dei rischi elencati tassativamente all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, sembra, per contro, meno agevole da determinare.

53. Secondo la Commissione, le prestazioni assicurative di base sarebbero paragonabili a prestazioni di disoccupazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera h), del regolamento. Si tratterebbe, infatti, secondo la Commissione, di prestazioni destinate a sostituire una retribuzione non percepita da una persona che si trova in stato di disoccupazione, pur essendo abile al lavoro, allo scopo di provvedere al suo sostentamento.

54. Il governo tedesco ritiene, al contrario, che l'assicurazione di base prevista nel SGB II non potrebbe essere inquadrata in uno dei settori previdenziali menzionati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004. Secondo il governo tedesco, il regime dell'assicurazione di base non sarebbe legato al rischio di disoccupazione, bensì accorderebbe prestazioni a persone che, pur essendo abili al lavoro, si trovano in stato di bisogno. Ciò non impedisce, tuttavia, di classificarle fra le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo (16).

55. Desumo dalle spiegazioni fornite dal governo tedesco che il sistema instaurato dal SGB II è risultato dal raggruppamento di due regimi anteriori (l'assistenza alla disoccupazione, da un lato, e l'aiuto sociale, dall'altro), e che esso è destinato alle persone abili al lavoro e ai loro familiari.

56. Rilevo parimenti che il governo tedesco precisa che, accanto al SGB II, continua a sussistere un altro regime di assistenza sociale, vale a dire l'aiuto sociale in senso stretto definito nel SGB XII.

57. Si evince da tali considerazioni che il carattere misto del regime instaurato dal SGB II (risultato dalla fusione di due regimi anteriori, dei quali l'uno dedicato esclusivamente all'assistenza alla disoccupazione), la conservazione di un regime di aiuto sociale distinto dal SGB II e la collocazione dell'assicurazione di base all'allegato X del regolamento n. 883/2004 mi inducono a vedere anche in tale regime una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo.

2. Prestazione di assistenza sociale con riferimento alla direttiva 2004/38

a) La nozione teorica: indipendenza rispetto al regolamento n. 883/2004

58. Il fatto che una prestazione non sia, con riguardo al regolamento n. 883/2004, una prestazione di assistenza sociale, non esclude la possibilità che essa rientri nel sistema di assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38.

59. La possibilità che una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento n. 883/2004 possa parimenti rientrare nella nozione di «assistenza sociale» ai sensi della direttiva 2004/38 era, peraltro, al centro della causa Brey (17).

60. L'avvocato generale Wahl, nell'esaminare gli obiettivi perseguiti dai due strumenti (dei quali il primo attiene, sostanzialmente, alla previdenza sociale, e il secondo, in maniera globale, alle libertà di circolazione, al divieto di discriminazione e alla cittadinanza dell'Unione), è pervenuto alla conclusione che la nozione di «assistenza sociale» non poteva essere la medesima nei due testi (18).

61. La Corte ha condiviso tale approccio, ritenendo che «la nozione di “sistema di assistenza sociale” che compare all’articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 (...), non [possa] essere ridotta alle prestazioni di assistenza sociale che, in forza dell’articolo 3, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 883/2004, non rientrano nell’ambito di applicazione di tale regolamento» (19).

62. Al contrario, a suo avviso, la nozione di «sistema di assistenza sociale» ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, dev’essere determinata non sulla base di criteri formali, ma secondo l’obiettivo perseguito da tale disposizione (20). Essa deve pertanto essere interpretata «nel senso che essa rinvia 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» (21).

63. Risulta, tuttavia, dalla sentenza *Vatsouras e Koupatantze* (22), che non possono per contro essere considerate «prestazioni d’assistenza sociale» ai sensi dell’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, prestazioni di natura finanziaria che, a prescindere dalla qualificazione che ne dà la legislazione nazionale, siano destinate a facilitare l’accesso al mercato del lavoro.

64. Tale precisazione mi sembra importante, in quanto l’avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer aveva espresso, nelle sue conclusioni, un’opinione esattamente opposta, secondo la quale «vi [potrebbero] essere misure di “assistenza sociale”, tra quelle contemplate dall’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, che favoriscono l’inserimento nel mercato del lavoro» (23).

b) Le prestazioni assicurative di base di cui al SGB II

65. Al punto 43 della sua sentenza *Vatsouras e Koupatantze* (24), la Corte ha formulato l’ipotesi che la condizione prevista all’articolo 7, paragrafo 1, del SGB II (secondo la quale una persona doveva essere in grado di esercitare un’attività lavorativa per beneficiare delle prestazioni assicurative di base del SGB II), potrebbe rappresentare un indizio del fatto che le prestazioni di cui trattasi sono destinate a facilitare l’accesso all’occupazione.

66. Se così fosse, le prestazioni assicurative di base del SGB II non potrebbero, alla luce della precisazione rammentata al paragrafo 62 delle presenti conclusioni, essere considerate prestazioni di assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38.

67. Non sono tuttavia certo che il criterio dell’abilità ad esercitare un’attività lavorativa debba essere considerato in grado di determinare, di per sé, la qualificazione delle prestazioni con riferimento a tale direttiva.

68. Infatti, secondo il criterio metodologico adottato dalla Corte nella sentenza *Brey*, la nozione di «sistema di assistenza sociale» ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, deve essere dev’essere determinata *non sulla base di criteri formali*, ma secondo *l’obiettivo* perseguito da tale disposizione (25).

69. A tal riguardo, se è pur vero che l’articolo 19 bis del SGB I prevede che possano essere rivendicate a titolo di diritto all’assicurazione di base per i richiedenti lavoro sia prestazioni volte a garantire la sussistenza sia prestazioni intese all’inserimento nel mercato del lavoro, l’articolo 1, paragrafo 1, del SGB, libro II, intitolato «Funzione e obiettivo dell’assicurazione di base per i

richiedenti lavoro», precisa che «l'assicurazione di base per i richiedenti lavoro mira a consentire ai suoi beneficiari di condurre una vita conforme alla dignità umana».

70. Anche l'articolo 1, paragrafo 3, del SGB II, rammenta che l'assicurazione di base per i richiedenti lavoro comprende prestazioni intese a porre fine o a ridurre lo stato di bisogno, in particolare tramite l'inserimento nel mercato del lavoro, e a garantire la sussistenza.

71. Inoltre, secondo l'articolo 19 del SGB II, le prestazioni di cui trattasi coprirebbero «le esigenze di base, le esigenze supplementari e le esigenze di alloggio e di riscaldamento». Le prestazioni di aiuto all'inserimento professionale di cui trattasi nell'ambito dell'assicurazione di base per i richiedenti lavoro sarebbero, per contro, essenzialmente descritte nell'ambito del libro III del codice sociale (Sozialgesetzbuch Drittes Buch III). Orbene, secondo il giudice del rinvio, tali disposizioni non costituiscono l'oggetto della presente controversia, in quanto le domande dei ricorrenti nel procedimento principale non riguardano le prestazioni di aiuto all'inserimento professionale.

72. Le prestazioni assicurative di base oggetto della causa principale mi sembrano dunque corrispondere alla definizione del «sistema di assistenza sociale», ai sensi della direttiva 2004/38, accolta dalla Corte nella sentenza Brey, ossia un regime di assistenza istituito da un'autorità pubblica e al quale 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 (26).

3. Conclusione intermedia con riguardo alla natura delle prestazioni assicurative di base

73. In esito a tale analisi preliminare, pervengo alla conclusione che le prestazioni assicurative di base costituiscono, da un lato, prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento n. 883/2004 e, dall'altro, prestazioni di assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38.

74. Qualora, al contrario, la Corte dovesse intendere le prestazioni assicurative di base come prestazioni di «assistenza sociale» ai sensi del regolamento n. 883/2004, respingendo pertanto la qualificazione di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, sarebbe allora inutile risolvere la prima questione pregiudiziale. Infatti, tale questione concerne unicamente l'applicabilità dell'articolo 4 di tale regolamento alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo. Inoltre, l'inutilità della soluzione si imporrebbe a maggior ragione in quanto l'articolo 3, paragrafo 5, di suddetto regolamento esclude espressamente le prestazioni di assistenza sociale dal suo ambito di applicazione.

B – *Sulla prima questione pregiudiziale*

75. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 si applichi alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 di tale regolamento.

76. L'articolo 3 di detto regolamento definisce il suo ambito di applicazione *ratione materiae*. Esso precisa espressamente, al suo paragrafo 3, che esso «si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70».

77. Tale articolo 70 consta di quattro paragrafi. Il primo definisce l'ambito di applicazione di suddetto articolo, fornendo una definizione delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo. Il secondo precisa la definizione, elencando gli elementi costitutivi richiesti. Il quarto stabilisce il principio secondo il quale tali prestazioni sono erogate nello Stato in cui l'interessato risiede e ai sensi della sua legislazione. Il terzo enuncia, infine, che «[l']articolo 7 e gli altri capitoli del presente titolo non si applicano alle prestazioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo».

78. Si evince pertanto in maniera incontestabile dagli articoli 3, paragrafo 3, e 70, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2004, che l'articolo 4 del medesimo regolamento si applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.

79. Infatti, l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2004 sancisce, espressamente e senza alcuna eccezione, che il regolamento si applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70. Orbene, se tale articolo rende inapplicabile alle medesime prestazioni, in via di eccezione, talune disposizioni del regolamento stesso, l'articolo 4 non figura tra queste.

80. Tale interpretazione corrisponde, inoltre, alla volontà del legislatore, quale espressa al settimo considerando del regolamento n. 1247/92, il quale, come già illustrato in precedenza, ha modificato il regolamento n. 1408/71 al fine di inserirvi le disposizioni relative alle prestazioni in denaro di carattere non contributivo.

81. Stando a tale considerando, le prestazioni che rientrano simultaneamente nel settore della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale, vale a dire le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo «dovrebbero essere concesse (...) unicamente in conformità della legislazione del paese di residenza della persona interessata e dei suoi familiari (...) e *in assenza di qualsiasi discriminazione sulla base della nazionalità*» (27).

82. Sarebbe pertanto contrario non soltanto alla lettera del regolamento n. 883/2004, bensì anche alla volontà del legislatore, escludere dal principio della parità di trattamento sancito all'articolo 4 di suddetto regolamento le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.

83. Poiché, per riprendere i termini dell'articolo 4 di detto regolamento, nel medesimo nessun elemento consente di affermare che da esso sia «diversamente previsto», ritengo che, in linea di principio, «le persone alle quali si applica il presente regolamento godono delle stesse prestazioni [speciali in denaro di carattere non contributivo] e sono soggette agli stessi obblighi di cui alla legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato».

84. Suggerisco pertanto alla Corte di risolvere la prima questione sollevata dal giudice del rinvio nel senso che l'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 include le persone che rivendicano una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, e 70 del regolamento n. 883/2004.

85. Tuttavia, preciso subito che tale conclusione non significa necessariamente che la discriminazione invocata nella controversia principale sia contraria al principio della parità di trattamento quale previsto dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

86. Tale riflessione è al centro della seconda e della terza questione pregiudiziale sollevate dal giudice del rinvio. Le esaminerò pertanto congiuntamente.

C – *Sulla seconda e sulla terza questione pregiudiziale*

## 1. Oggetto della seconda e della terza questione e norme applicabili

87. Con la seconda e terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale secondo la quale i cittadini di un altro Stato membro, economicamente inattivi, sono esclusi, in 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 dovrebbero essere garantite ai cittadini dello Stato membro interessato che si trovano nella stessa situazione.

88. Accanto al principio della parità di trattamento previsto dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, il giudice del rinvio invoca parimenti l'articolo 18 TFUE, l'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e secondo comma, TFUE, nonché l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.

89. L'articolo 18 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, da parte sua, che i diritti conferiti da tale articolo ai cittadini dell'Unione sono esercitati «secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi». Aggiungo che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, subordina anch'esso il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri al rispetto delle «limitazioni e [del]le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

90. Orbene, il regolamento n. 883/2004 e la direttiva 2004/38 costituiscono siffatte condizioni o limitazioni, adottate in esecuzione dei trattati o per garantirne l'applicazione (28).

91. Di conseguenza, essi mi sembrano costituire gli unici strumenti utili per risolvere la seconda e la terza questione, salvo che, a mio avviso, l'articolo 24, paragrafo 2, di detta direttiva, non è pertinente nel caso di specie sottoposto al giudice del rinvio.

92. Infatti, sembra emergere dal fascicolo che la ricorrente nel procedimento principale non è entrata in Germania per cercare lavoro e che essa non si adopera per trovarlo. Orbene, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 consente agli Stati membri di non attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale a persone «che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari», e ciò durante i primi tre mesi di soggiorno o durante il periodo di ricerca di un posto di lavoro che supera tale primo periodo (29). Poiché la sig.ra Dano si trova in Germania da più di tre mesi, non è in cerca di un lavoro e non è entrata in tale paese per trovarlo, essa non rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* di tale disposizione. Per contro, la sua situazione è contemplata dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, attinente alla necessità di disporre di risorse economiche sufficienti per non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

## 2. Portata della seconda e della terza questione pregiudiziale con riferimento alla giurisprudenza della Corte

### a) Possibilità di restringere la portata del principio della parità di trattamento

93. L'eventuale esistenza di una disparità di trattamento 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.

94. Come già rilevato dall'avvocato generale Wahl al paragrafo 38 delle sue conclusioni nella causa Brey, «[m]entre l'obiettivo generale della direttiva [2004/38] è quello di semplificare e rafforzare il diritto di tutti i cittadini dell'Unione a circolare e soggiornare liberamente, l'obiettivo specifico dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b) [di tale direttiva] è quello di assicurare che coloro che esercitano il diritto di soggiorno non divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante nel periodo iniziale del soggiorno. *Ciò indica che detta norma cerca di evitare che cittadini dell'Unione economicamente inattivi utilizzino il sistema sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il loro sostentamento*» (30).

95. La Corte condivide l'analisi dell'avvocato generale Wahl. Essa ritiene, infatti, al punto 57 della sua sentenza (31), che «se è vero che il regolamento n. 883/2004 è inteso a garantire ai cittadini dell'Unione che abbiano usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori il mantenimento del diritto a determinate prestazioni di previdenza sociale concesse dal loro Stato membro d'origine, la direttiva 2004/38, dal canto suo, consente allo Stato membro ospitante di imporre ai cittadini dell'Unione, qualora non possiedano la qualità di lavoratore, o non la possiedano più, restrizioni legittime per quanto concerne la concessione di prestazioni sociali, affinché questi ultimi non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale di tale Stato membro».

96. In tale ambito, risulta necessariamente dal rapporto instaurato dal legislatore dell'Unione all'articolo 7 della direttiva 2004/38, fra la necessità di disporre di risorse economiche sufficienti quale condizione di soggiorno, da un lato, e la preoccupazione di non creare un onere per il sistema di assistenza sociale degli Stati membri, dall'altro, una potenziale disparità di trattamento nell'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale fra i cittadini dello Stato membro ospitante e gli altri cittadini dell'Unione.

97. La questione al centro della presente causa mi sembra pertanto quella della legittimità, con riferimento alla direttiva 2004/38 e al principio di proporzionalità, di un'esclusione generale dal beneficio dell'assistenza sociale dei cittadini di altri Stati membri che sono entrati nel territorio dello Stato membro ospitante «per ottenere l'aiuto sociale o il cui diritto di soggiorno sia giustificato unicamente dalla finalità di cercare lavoro», per usare i termini dell'articolo 23, paragrafo 3, del SGB XII.

b) Tentativo di sintesi dell'attuale giurisprudenza della Corte

98. Confrontato con un problema simile nella causa Brey – la normativa nazionale oggetto di tale causa subordinava il diritto ad una prestazione di assistenza sociale ad un soggiorno regolare nel territorio di tale Stato membro – l'avvocato generale Wahl si è mostrato categorico nell'affermare che «[a]i sensi della direttiva, sembrerebbe giustificato che uno Stato membro tuteli il proprio sistema di assistenza sociale nei confronti di cittadini dell'Unione inattivi che non abbiano ancora ottenuto il soggiorno permanente. Tuttavia (...) le norme che assoggettano il diritto di soggiorno alla condizione di non fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, senza prevedere una valutazione individuale della capacità economica di un cittadino dell'Unione, sono incompatibili con gli articoli 8, paragrafo 4, e 14, paragrafo 3, della direttiva [2004/38]» (32).

99. È giocoforza constatare che la Corte segue tale interpretazione della direttiva 2004/38 quando dichiara, al punto 77 della sentenza Brey (33), che un'«esclusione automatica, da parte dello Stato membro ospitante, dei cittadini di altri Stati membri economicamente inattivi dal beneficio di una data prestazione sociale (...) non consente alle autorità competenti dello Stato membro ospitante, qualora le risorse dell'interessato siano inferiori all'importo di riferimento per la

concessione di tale prestazione, di procedere, ai sensi delle disposizioni che discendono, in particolare, dagli articoli 7, paragrafo 1, lettera b), e 8, paragrafo 4, di tale direttiva, nonché dal principio di proporzionalità, a una valutazione globale dell'onere che rappresenterebbe, in concreto, la concessione di tale prestazione per il sistema di assistenza sociale nel suo complesso a seconda delle circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato».

100. La conclusione alla quale perviene la sentenza Brey si iscrive nella continuità della giurisprudenza elaborata in precedenza dalla Corte in relazione alla questione delle prestazioni di assistenza sociale.

101. Nella sentenza Grzelczyk (34), la Corte ha segnatamente deciso che gli articoli 6 CE e 8 CE (divenuti articoli 18 TFUE e 20 TFUE) ostavano a che il beneficio di una prestazione sociale di un regime non contributivo 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 relativo alla libera circolazione dei lavoratori, mentre nessuna condizione di tale natura si applica ai cittadini dello Stato membro ospitante.

102. Il risultato più estremo di tale giurisprudenza è senza dubbio ravvisabile nella sentenza Trojani (35), ove la Corte, dopo aver affermato che un cittadino dell'Unione che non fruisce nello Stato membro ospitante di un diritto di soggiorno in forza degli articoli 45 TFUE, 49 TFUE o 56 TFUE può, esclusivamente in virtù della sua qualità di cittadino dell'Unione, fruirvi di un diritto di soggiorno per applicazione diretta dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE, ha aggiunto «[c]he una volta accertato che una persona che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale dispone di un titolo di soggiorno, detta persona può avvalersi dell'art[icolo 18 TFUE] affinché le sia accordato il beneficio di una prestazione di assistenza sociale».

c) Raffronto della giurisprudenza con il caso di specie, con la ratio legis e con il testo della direttiva 2004/38

103. Mi preme riportare la giurisprudenza al caso di specie, nonché alla ratio legis e al testo della direttiva 2004/38 (36).

104. La direttiva 2004/38 subordina espressamente il diritto di soggiorno superiore a tre mesi di un cittadino dell'Unione che non è un lavoratore (subordinato o autonomo) alla doppia condizione che esso disponga, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico del sistema di 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 (37).

105. Salvo mettere in discussione la validità di detta direttiva con riguardo agli articoli 18 TFUE, 20 TFUE e 21 TFUE, mi sembra pertanto legittimo che uno Stato membro possa rifiutare la concessione di prestazioni di assistenza sociale a cittadini che esercitino la loro libertà di circolazione al solo fine di essere ammessi a fruire dell'aiuto sociale di un altro Stato membro anche qualora essi non dispongano di risorse economiche sufficienti per pretendere il beneficio di un diritto di soggiorno superiore a tre mesi.

106. Negare loro tale diritto comporterebbe che un cittadino di uno Stato membro che non abbia, al momento del suo ingresso nel territorio di un altro Stato membro, le risorse economiche sufficienti per far fronte ai suoi bisogni, disporrebbe delle stesse, *automaticamente* e *de facto*, tramite la concessione di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, il cui obiettivo

consiste nel garantire la sussistenza del beneficiario, consentendogli di condurre una vita conforme alla dignità umana.

107. L'applicazione cumulativa delle due norme di diritto derivato costituite dal regolamento n. 883/2004 e dalla direttiva 2004/38, condurrebbe, qualora esse fossero interpretate nel senso che escludono in generale i cittadini di Stati membri diversi dallo Stato membro ospitante dal beneficio di una prestazione di assistenza sociale di questo tipo, ad annullare la volontà manifestata dal legislatore in detta direttiva.

108. Infatti, secondo il considerando 10 della direttiva 2004/38, occorre evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, il che implica che «il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi dovrebbe essere subordinato a condizioni». Il considerando 21 aggiunge che «[d]ovrebbe spettare [pertanto] 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».

109. Aggiungo che, se l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, autorizza il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per i primi tre mesi (38), «finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante», il suo articolo 7, paragrafo 1, lettera b), quanto ad esso, impone che il cittadino dell'Unione che ha esercitato la propria libertà di circolazione e che desidera restare nel territorio dello Stato ospitante per un periodo più lungo di tre mesi, disponga di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante, senza esigere che tale onere sia «eccessivo».

110. Il considerando 16 della direttiva 2004/38, il quale esplicita l'idea sottesa al requisito delle risorse economiche sufficienti necessarie alla conservazione del diritto di soggiorno, associa peraltro l'espressione «onere eccessivo» all'insieme dei «beneficiari del diritto di soggiorno». Questi ultimi sono pertanto presi in considerazione collettivamente.

111. A tal riguardo, condivido l'opinione dell'avvocato generale Wahl quando rileva che «[u]na semplice domanda di assistenza sociale non può costituire *di per sé* un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale di uno Stato membro e causare la perdita del diritto di soggiorno» (39). Infatti, è difficilmente concepibile che l'aiuto accordato ad *un solo* richiedente, nella sua esiguità, possa essere insostenibile per uno Stato membro. Pertanto, è necessariamente l'eventuale conseguenza globale di tutte le domande individuali che il legislatore aveva in mente quanto ha consentito agli Stati membri di esigere da *ciascun* richiedente il soggiorno che esso dimostri di disporre di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi per soggiornare più di tre mesi nel territorio di uno Stato diverso da quello di cui è cittadino.

112. Incontro di conseguenza alcune difficoltà a conciliare tali considerazioni con l'idea, elaborata allo stesso paragrafo delle conclusioni presentate nella sentenza Brey, secondo la quale «le norme che assoggettano il diritto di soggiorno alla condizione di non fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, senza prevedere una valutazione individuale della capacità economica di un cittadino dell'Unione, sono incompatibili con (...) la direttiva [2004/38]».

113. Infatti, tale ragionamento mi sembra suscettibile di portare ad uno stallo. La direttiva 2004/38 subordina il diritto di soggiorno al duplice requisito obiettivo di disporre di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. Delle due l'una: o il cittadino

dell'Unione dispone di risorse economiche sufficienti, e allora può soggiornare nel territorio dello Stato membro di sua scelta e non avrà bisogno, per il fatto stesso di disporre di risorse economiche sufficienti, di ricorrere a prestazioni di assistenza sociale intese ad garantire un minimo vitale, o egli non dispone di risorse economiche sufficienti, e allora lo stesso soddisfa, teoricamente, le condizioni per ottenere il beneficio di tale tipo di prestazioni di assistenza sociale, ma, in questo caso, non può soggiornare in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino, con riguardo all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38. Impedire agli Stati membri di escludere tale tipo di situazioni dal beneficio dell'assistenza sociale comporta che il requisito delle risorse economiche sufficienti sia artificialmente soddisfatto in capo al cittadino dell'Unione che si trasferisce al solo fine di ottenere l'aiuto sociale in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino.

114. Un'interpretazione del regolamento n. 883/2004 e della direttiva 2004/38 in sintonia con la giurisprudenza della Corte (40), mi sembra parimenti suscettibile di sfociare in una situazione paradossale con riferimento all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva stessa.

115. Se è pur vero che l'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva proclama il principio della parità di trattamento, il paragrafo 2 vi deroga, autorizzando espressamente lo Stato membro ospitante a negare il diritto ad una prestazione di assistenza sociale alle persone in cerca di lavoro.

116. Di conseguenza, qualora la Corte dovesse ritenere contraria al diritto dell'Unione una normativa come quella oggetto del procedimento principale, perverremmo ad una situazione nella quale il cittadino di uno Stato membro che si è avvalso del proprio diritto alla libera circolazione in quanto cittadino dell'Unione, senza intenzione di integrarsi nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, si troverebbe in una situazione più favorevole rispetto al cittadino di uno Stato membro che ha lasciato il proprio paese di origine per cercare un lavoro in un altro Stato membro. Il secondo, infatti, potrebbe vedersi negare la concessione di una prestazione di assistenza sociale sulla base di una normativa adottata in conformità dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, mentre il primo potrebbe essere destinatario di un tale diniego solo sulla base di un esame approfondito della sua situazione personale (41).

117. Concluderò tali riflessioni concernenti la coerenza del sistema predisposto dalla direttiva 2004/38 richiamando l'idea secondo la quale la concessione di una prestazione di assistenza sociale grava necessariamente sul sistema di assistenza sociale. Tale conseguenza, infatti, risulta dalla definizione stessa del sistema di assistenza sociale accolta dalla Corte, che intende tale sistema come «l'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» (42).

118. Alla luce di tali considerazioni, la normativa di uno Stato membro come quella di cui al procedimento principale, la quale esclude dal beneficio di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento n. 883/2004 (costitutiva peraltro di una prestazione di assistenza sociale ai sensi della direttiva 2004/38) le persone che fanno il loro ingresso nel territorio di suddetto Stato membro al solo scopo di beneficiare di tale misura o di cercare un impiego, non mi sembra contraria né all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 né al sistema predisposto dalla direttiva 2004/38.

119. Al contrario, essa consente di evitare, come prescritto dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, che un cittadino dell'Unione divenga «un onere a carico dell'assistenza sociale», qualora esso non disponga di risorse economiche sufficienti per soddisfare con i propri mezzi alle sue esigenze.

### 3. Possibilità di distinguere la causa Brey dalla causa principale

120. Nella presente causa, la discussione è incentrata sulle conseguenze della sentenza Brey. Alla luce delle riflessioni che precedono, si pone la questione se non sia opportuno distinguere le due cause.

121. Nella causa Brey, la legge austriaca subordinava la concessione della prestazione di assistenza sociale alla regolarità del soggiorno, la quale impone, al di là dei primi tre mesi, come rammentato in precedenza, il possesso della qualità di lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante, o la disponibilità di risorse economiche sufficienti per non divenire un onere a carico del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante (43).

122. In un'ipotesi del genere, la necessità di un esame individuale si imponeva alla luce dell'economia generale della direttiva 2004/38. Sarebbe, infatti, in contrasto con quest'ultima autorizzare l'esclusione automatica dal beneficio di una prestazione sociale facendo riferimento in maniera generale ed astratta alla regolarità del soggiorno, mentre, ai fini della valutazione di tale regolarità, l'articolo 8 di detta direttiva vieta espressamente agli Stati membri di fissare l'importo preciso delle risorse economiche che essi considerano sufficienti e impone loro di tenere conto della situazione *personale* dell'interessato, e il suo articolo 14, paragrafo 3, precisa che il ricorso, da parte di un cittadino dell'Unione, al sistema di assistenza sociale non può dar luogo ad un provvedimento di allontanamento *automatico*.

123. Al contrario, l'articolo 7, paragrafo 1, punto 2), del secondo periodo, del SGB II, e l'articolo 23, paragrafo 3, del SGB XII, non fanno riferimento alla regolarità del soggiorno del richiedente, ma negano la concessione di prestazioni di assistenza sociale alle persone il cui diritto di soggiorni derivi dal solo obiettivo della ricerca di un impiego o dell'ottenimento dell'aiuto sociale.

124. La concessione della prestazione di assistenza sociale è, con una siffatta normativa, indipendente dalla regolarità del soggiorno del richiedente con riguardo alla direttiva 2004/38. Per riprendere i termini della sentenza Grzelczyk (44), essa non è subordinata, *stricto sensu*, alla condizione di rientrare nell'«ambito di applicazione» della direttiva n. 2004/38.

125. Tale distinzione mi sembra tuttavia, se non artificiosa, quantomeno debole. Infatti, anche se, come confermato dal rappresentante del governo tedesco in udienza, la normativa tedesca non collega formalmente la regolarità del soggiorno al beneficio delle prestazioni di sussistenza, è tuttavia probabile che il soggiorno dei ricorrenti nel procedimento principale sia precario nel caso di esclusione dal beneficio delle prestazioni di sussistenza.

### 4. Requisito legittimo di un collegamento reale con lo Stato membro ospitante

126. Mi sembra tuttavia necessario effettuare un'ultima analisi con riferimento al principio di proporzionalità. Occorre, infatti, interrogarsi in ordine al rapporto che unisce il criterio generale impiegato dalla legislazione tedesca e l'esistenza di un collegamento «reale» fra le persone che rientrano nel suo ambito di applicazione e lo Stato membro ospitante.

127. Rilevo che, in materia di spese di mantenimento degli studenti, ad esempio, la Corte ha più volte avuto occasione di riconoscere che, se è pur vero che gli Stati membri erano chiamati a dare prova, nell'organizzazione e nell'applicazione del loro sistema di assistenza sociale, di una certa solidarietà finanziaria con i cittadini di altri Stati membri, era consentito loro di vigilare affinché la concessione di tali aiuti non divenga un onere irragionevole che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato. In tale ottica, la Corte ha ritenuto che fosse legittimo, per uno Stato membro, concedere un siffatto aiuto solo agli studenti che abbiano dato prova di un certo *grado di integrazione* nella società di tale Stato (45).

128. La Corte ha adottato un approccio simile quanto all'indennità di disoccupazione giovanile accordata ai giovani alla ricerca di un primo impiego o di un'indennità per persone in cerca di occupazione. In tali casi, la Corte ha, infatti, parimenti ritenuto legittimo che il legislatore nazionale volesse accertarsi dell'esistenza di un *nesso reale* tra chi richiede le indennità ed il mercato geografico del lavoro interessato (46).

129. Risulta da tale giurisprudenza che il diritto alle prestazioni di assistenza sociale dei cittadini dell'Unione, economicamente non attivi, esige in generale una certa integrazione nello Stato membro ospitante.

130. Queste legittime preoccupazioni si riflettono nei considerando 10 e 21 della direttiva 2004/38, rammentati in precedenza, secondo i quali occorre, da un lato, «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» e, dall'altro, lasciare lo Stato membro ospitante libero di «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».

131. Nella specie, negando le prestazioni assicurative di base a persone che vengono in Germania al solo scopo di beneficiare del regime di assistenza sociale di tale Stato membro e che non intendono in alcun modo integrarsi nel mercato del lavoro, la normativa nazionale mi sembra iscriversi nella volontà del legislatore dell'Unione. Essa consente di evitare che le persone che esercitano la loro libertà di circolazione senza l'intento di integrarsi divengano un onere per il sistema di assistenza sociale. Essa è inoltre conforme al margine discrezionale lasciato agli Stati membri in materia. In altri termini, essa consente di evitare gli abusi ed una certa forma di «turismo sociale» (47).

132. Rilevo parimenti che la Corte, seppur in un ambito diverso, ha dichiarato che «in generale non si può esigere che una misura (...) preveda un esame individuale di ciascun caso particolare (...), poiché la gestione di detto regime deve restare sostenibile da un punto di vista tecnico ed economico» (48). Essa ha altresì ammesso che un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario di un sistema previdenziale possa costituire un motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare taluni ostacoli alle libertà fondamentali (49). È parimenti tale idea che è sottesa alla possibilità, lasciata agli Stati membri, di vigilare affinché la concessione di aiuti a copertura delle spese di mantenimento di studenti provenienti da altri Stati membri non diventi un onere irragionevole che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato (50).

133. Il giudice del rinvio, pur non fornendo informazioni precise sull'esistenza di un siffatto rischio, invoca cionondimeno i limiti dei sistemi assicurativi di base finanziati dai contributi fiscali con riferimento agli importi in gioco, i quali potrebbero costituire un incentivo all'immigrazione per cittadini dell'Unione il cui reddito è ampiamente inferiore.

134. È inoltre probabile che, in circostanze come quelle che caratterizzano il procedimento principale, il ricorso al regime di assistenza sociale non sia temporaneo bensì si prolunghi a tempo indeterminato, alla luce dell'assenza totale di ricerca di un impiego.

135. In conclusione, il criterio scelto dalla legislazione di cui al procedimento principale – vale a dire il fatto di recarsi nel territorio tedesco al solo scopo di cercare un lavoro o di beneficiare dell'aiuto sociale – è idoneo a dimostrare l'assenza di un collegamento reale con il territorio dello Stato membro ospitante e di integrazione nel medesimo. Esso consente di garantire la sostenibilità economica del regime e di non mettere in pericolo il suo equilibrio finanziario. La legislazione persegue pertanto un obiettivo legittimo ai sensi della summenzionata giurisprudenza.

136. Il requisito scelto mi sembra, inoltre, proporzionato all'obiettivo legittimamente perseguito dal diritto nazionale.

137. Per negare la concessione delle prestazioni assicurative di base, le autorità dello Stato membro dovranno necessariamente, in una certa misura, esaminare la situazione personale del richiedente, al fine di stabilire se ricada nell'eccezione prevista dall'articolo 7, paragrafo 1, punto 2, del secondo periodo del SGB II oppure dall'articolo 23, paragrafo 3, del SGB XII.

138. Il limitato ambito di applicazione di tale eccezione esclude parimenti il rischio di una misura di allontanamento automatico in ragione della sola domanda di una prestazione di assistenza sociale, misura vietata dall'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2004/38.

139. Di conseguenza, alla luce di quanto precede, ritengo che occorra rispondere alla seconda e alla terza questione pregiudiziale affermando che il regolamento n. 883/2004 e la direttiva 2004/38 non ostano alla scelta di un legislatore nazionale di escludere dal beneficio di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo i cittadini degli altri Stati membri sulla base di un criterio generale, quale il motivo dell'ingresso nel territorio dello Stato membro ospitante, idoneo a dimostrare l'assenza di un collegamento reale con tale Stato, e ciò al fine di evitare un onere eccessivo per il suo sistema di assistenza sociale.

140. Preciso ancora, ad ogni fine utile, che tale rilievo non incide sulla facoltà degli Stati membri di concedere, qualora lo desiderino, prestazioni quali quelle previste dall'assicurazione di base oggetto del procedimento principale, a condizioni più favorevoli.

#### D – *Sulla quarta questione pregiudiziale*

141. Con la quarta e ultima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 1, 20 e 51 della Carta impongano agli Stati membri di concedere ai cittadini dell'Unione prestazioni in denaro di carattere non contributivo suscettibili di rendere possibile un soggiorno permanente.

142. L'articolo 1 della Carta sancisce l'inviolabilità della dignità umana, l'articolo 20 l'uguaglianza davanti alla legge.

143. Occorre rammentare che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la Corte può unicamente interpretare il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze attribuite all'Unione europea (51).

144. Orbene, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni della medesima si applicano «agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Inoltre, ai

sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, che attribuisce alla Carta efficacia vincolante, quest'ultima non crea alcuna nuova competenza per l'Unione, né ne modifica le competenze (52).

145. Nella specie, come confermato dalla Corte nella sentenza Brey, l'articolo 70 del regolamento n. 883/2004, il quale definisce la nozione di prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo «non ha lo scopo di stabilire le condizioni sostanziali per l'esistenza del diritto [a tali prestazioni]. Spetta [per contro] in linea di principio alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare tali condizioni» (53). L'articolo 70, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2004, si limita ad enunciare una «norma di conflitto» (54).

146. Se gli Stati membri sono competenti per fissare le condizioni di concessione delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, mi sembra che essi siano altrettanto competenti per definire la portata della copertura sociale assicurata da tale tipo di prestazioni.

147. Pertanto, quando gli Stati determinano i requisiti e la portata delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, essi non attuano il diritto dell'Unione.

148. Ne consegue che la competenza della Corte per risolvere la quarta questione non ricorre.

149. Inoltre, il principio della parità di trattamento previsto dall'articolo 20 della Carta è parimenti enunciato agli articoli 20 TFUE e 21 TFUE. Come già esposto al paragrafo 90 delle presenti conclusioni, il regolamento n. 883/2004 e la direttiva 2004/38 precisano il senso e la portata del principio di uguaglianza sancito da tali disposizioni.

150. In virtù dell'articolo 52, paragrafo 2, della Carta, i diritti da essa riconosciuti e che formano l'oggetto di disposizioni contenute nei trattati, si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi.

151. Poiché la terza e la quarta questione pregiudiziale riguardano norme di diritto derivato che definiscono le condizioni e i limiti dei diritti tutelati agli articoli 20 TFUE e 21 TFUE, la loro analisi mi sembra sufficiente per fornire una risposta utile al giudice del rinvio (55).

## V – Conclusione

152. Alla luce delle precedenti considerazioni, invito la Corte a rispondere alle questioni poste dal Sozialgericht Leipzig nel seguente modo:

1) L'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, quale modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, include le persone che rivendicano una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3 e 70 di detto regolamento.

2) Il regolamento n. 883/2004, quale modificato dal regolamento n. 988/2009 e la 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, non ostano alla scelta del legislatore nazionale di escludere dal beneficio di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo i cittadini degli altri Stati membri sulla base di un criterio generale, quale il motivo dell'ingresso nel territorio dello Stato membro

ospitante, idoneo a dimostrare l'assenza di un collegamento reale con tale Stato, e ciò al fine di evitare un onere eccessivo per il suo sistema di assistenza sociale.

3) La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a risolvere la quarta questione pregiudiziale.

---

1 – Lingua originale: il francese.

---

2 – GU L 166, pag. 1.

---

3 GU L 284, pag. 43.

---

4 – GU L 158, pag. 77 e rettifiche in GU L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34..

---

5 – Il giudice del rinvio precisa inoltre che la sig.ra Dano è stata condannata ad una pena massima di due anni di detenzione con sospensione condizionale dell'esecuzione per reati contro il patrimonio e la proprietà. Ritengo, tuttavia, che tali precisazioni fattuali non incidano sulle soluzioni da fornire alle questioni pregiudiziali sollevate.

---

6 – C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344.

---

7 – GU L 136, pag. 1.

---

8 – V., in tal senso, il terzo considerando del regolamento n. 1247/92.

---

9 – V., ex plurimis, sentenze Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, punto 25 e la giurisprudenza citata), nonché Commissione/Parlamento e Consiglio (C-299/05, EU:C:2007:608, punto 55 e la giurisprudenza citata).

---

10 – V., in tal senso, sentenza Skalka (EU:C:2004:269, punto 28) e, per un esempio applicativo, sentenza Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, punto 33).

---

11 – Sentenze Jauch (EU:C:2001:139, punto 21) e Skalka (EU:C:2004:269, punto 19).

---

12 – V., in tal senso, sentenza Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punto 36).

---

13 – C-140/12, EU:C:2013:337, nota a piè di pagina 8. Il corsivo è mio.

---

14 – Stando alle osservazioni scritte del governo tedesco, tali prestazioni sono concesse a prescindere dall'esercizio di un'attività anteriore o dal versamento di contributi.

---

15 – V. supra, paragrafi 44 – 45 delle presenti conclusioni.

---

16 – In maniera un po' paradossale, il governo tedesco conclude che anche se le prestazioni assicurative di base possono essere concesse a persone disoccupate e presentare pertanto, a priori, le caratteristiche della legislazione in materia previdenziale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, si tratterebbe, in realtà, di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, di tale regolamento.

---

17 – Sentenza Brey (EU:C:2013:565).

---

18 – Conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Brey (EU:C:2013:337, paragrafo 56).

---

19 – Sentenza Brey (EU:C:2013:565, punto 58).

---

[20](#) – Ibidem (punto 60 e la giurisprudenza citata).

---

[21](#) – Ibidem (punto 61 e la giurisprudenza citata).

---

[22](#) – EU:C:2009:344, punto 45.

---

[23](#) – Conclusioni nella causa Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:150, paragrafo 57).

---

[24](#) – EU:C:2009:344.

---

[25](#) – EU:C:2013:565, punto 59.

---

[26](#) – V., in tal senso, sentenza Brey (EU:C:2013:565, punto 61).

---

[27](#) – Il corsivo è mio.

---

[28](#) – V., in tal senso, in relazione all'articolo 21 TFUE e all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, sentenza Brey (EU:C:2013:565, punti 46 e 47).

---

[29](#) – L'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 rimanda all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva medesima, secondo il quale i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati (fatte salve le limitazioni del diritto di soggiorno per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica di cui al capitolo VI della direttiva), se sono entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro, e ciò fino a quando essi possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo.

---

[30](#) – EU:C:2013:337. Il corsivo è mio.

---

[31](#) – Sentenza Brey (EU:C:2013:565).

---

[32](#) – EU:C:2013:337, paragrafo 81.

---

[33](#) – (EU:C:2013:565).

---

[34](#) – (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 46).

---

[35](#) – C-456/02, EU:C:2004:488, punto 46. Anche se la sentenza è stata emessa successivamente all'adozione della direttiva 2004/38, i fatti oggetto di tale causa e della domanda di pronuncia pregiudiziale sono ampiamente anteriori alla stessa.

---

[36](#) – La dottrina si è parimenti interrogata al riguardo. Quanto alla giurisprudenza della Corte relativa agli articoli 18 TFUE e 21 TFUE e alla direttiva 2004/38, O. Golynger ha segnatamente scritto: «The peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art.[21 TFEU]» (Golynger, O., «Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity», *European Law Review*, 2005, 30 (1), pagg. da 111 a 122).

---

[37](#) – Articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38.

---

[38](#) – L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 rimanda infatti all'articolo 6 della medesima, il quale disciplina il diritto di soggiorno fino a una durata di tre mesi.

---

[39](#) – Conclusioni Brey, (EU:C:2013:337, paragrafo 81; il corsivo è dell'avvocato generale Wahl).

---

[40](#) – Sostanzialmente anteriore all’adozione della direttiva 2004/38.

---

[41](#) – Quanto al rapporto fra l’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 e la giurisprudenza della Corte (in particolare la sentenza *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172), O. Golynger scrive «[t]he above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*» (O. Golynger, op. cit., pag. 119; il corsivo è mio).

---

[42](#) – Sentenza Brey (EU:C:2013:565, punto 61). Il corsivo è mio.

---

[43](#) – Articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

---

[44](#) – EU:C:2001:458, punto 46.

---

[45](#) – V., in tal senso, sentenze Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punti 56 e 57), nonché Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, punti 48 e 49).

---

[46](#) – V., in tal senso, sentenza Collins (EU:C:2004:172, punto 67), nonché Vatsouras e Koupatantze (EU:C:2009:344, punto 38).

---

[47](#) – «In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‘abuses of host law’ in the form of benefit tourism» (A. Sayde, «One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-2011, vol. 13, pag. 365 e seguenti, specialmente pag. 395).

---

[48](#) – Sentenza Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, punto 70). Tale causa aveva ad oggetto un regime di disponibilità dal quale i dipendenti pubblici che avevano raggiunto l’età che consente loro di ricevere una pensione di vecchiaia erano esclusi in ragione di tale sola circostanza.

---

[49](#) – V., in tal senso, sentenza Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, punto 41).

---

[50](#) – V., in tal senso, sentenze Bidar (EU:C:2005:169, punto 59), nonché Förster (EU:C:2008:630, punto 48).

---

[51](#) – V., in tal senso e ex plurimis, ordinanza Vino (C-161/11, EU:C:2011:420, punti 25 e 37).

---

[52](#) – V., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punti 17 e 23).

---

[53](#) – Sentenza Brey (EU:C:2013:565, punto 41).

---

[54](#) – Ibidem (punto 39).

---

[55](#) – V., in tal senso, in relazione all’incidenza sulla soluzione da fornire ad una domanda di pronuncia pregiudiziale, della consacrazione della libera circolazione dei lavoratori da parte dell’articolo 15, paragrafo 2, della Carta e dell’articolo 45 TFUE, sentenza Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punti 39 e 41).