

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)**15 settembre 2015 ***

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione delle persone – Cittadinanza dell’Unione – Parità di trattamento – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 24, paragrafo 2 – Prestazioni di assistenza sociale – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articoli 4 e 70 – Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo – Cittadini di uno Stato membro in cerca di occupazione che soggiornano nel territorio di un altro Stato membro – Esclusione – Mantenimento dello status di lavoratore»

Nella causa C 67/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Bundessozialgericht (Germania), con decisione del 12 dicembre 2013, pervenuta in cancelleria il 10 febbraio 2014, nel procedimento

J. B. N.

contro

N. A.,

S. A.,

V. A.,

V. A.,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J. C. Bonichot e C. Vajda, presidenti di sezione, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Berger (relatore), E. Jarašinas, C.G. Fernlund e J.L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 3 febbraio 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per N. A., S. A., V. A. e V. A., da D. Mende e E. Steffen, Rechtsanwälte;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;
- per il governo danese, da M. Wolff, in qualità di agente;
- per l’Irlanda, da E. Creedon, A. Joyce ed E. McPhillips, in qualità di agenti, assistiti da G. Gilmore, BL;
- per il governo francese, da G. de Bergues e R. Coesme, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Varrone, avvocato dello Stato;
- per il governo svedese, da A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson e F. Sjövall, in qualità di agenti;
- per il governo del Regno Unito, da J. Beeko, in qualità di agente, assistita da J. Coppel, QC;
- per la Commissione europea, da M. Kellerbauer e D. Martin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 26 marzo 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione degli articoli 18 TFUE e 45, paragrafo 2, TFUE, degli articoli 4 e 70 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 200, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010 (GU L 338, pag. 35; in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»), nonché dell’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il J. B. N. (centro per l'impiego di B.o N.; in prosieguo: il «centro per l'impiego») e N. A. e i suoi tre figli S., V. e V. A. (in prosieguo, congiuntamente: la «famiglia A.»), in ordine all'annullamento da parte del centro suddetto della concessione di prestazioni dell'assicurazione di base («Grundsicherung») prevista dalla normativa tedesca.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 L'articolo 1 della convenzione europea di assistenza sociale e medica, firmata a Parigi l'11 dicembre 1953 dai membri del Consiglio d'Europa e in vigore dal 1956 nella Repubblica federale di Germania (in prosieguo: la «convenzione di assistenza»), enuncia un principio di non discriminazione nei termini seguenti:

«Ciascuna delle Parti Contraenti si impegna a far beneficiare i cittadini delle altre Parti Contraenti in regolare soggiorno in qualsiasi parte del suo territorio al quale si applica la presente convenzione e che sono privi di risorse sufficienti, al pari dei propri cittadini e alle medesime condizioni, dell'assistenza sociale e medica prevista dalla legislazione in vigore nella parte del territorio considerato».

4 Ai sensi dell'articolo 16, punto b), della convenzione di assistenza, «ogni Parte Contraente comunica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa qualsiasi nuova legge o regolamento non ancora inclusi nell'allegato I. In tale sede, la Parte Contraente può formulare riserve in merito all'applicazione della sua nuova legislazione o normativa ai cittadini delle altre Parti Contraenti». La riserva presentata dal governo tedesco, il 19 dicembre 2011, ai sensi di tale disposizione è così formulata:

«Il governo della Repubblica federale di Germania non si impegna a far beneficiare i cittadini delle altre Parti Contraenti, al pari dei propri cittadini e alle medesime condizioni, delle prestazioni previste nel libro II del codice della previdenza sociale [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch; in prosieguo: il «libro II»)] – Assistenza sociale di base per le persone in cerca di occupazione, nella sua versione in vigore al momento della domanda».

5 Conformemente all'articolo 16, punto c), della convenzione di assistenza, tale riserva è stata notificata alle altre parti di tale convenzione.

Diritto dell'Unione

Il regolamento n. 883/2004

6 L'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, rubricato «Parità di trattamento», così dispone: «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».

7 L'articolo 70 di tale regolamento, rubricato «Disposizione generale», contenuto nel titolo III, capitolo 9, relativo alle «[p]restazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», così 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».

8 L'allegato X del regolamento n. 883/2004, intitolato «Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», prevede, per quanto riguarda la Repubblica federale di Germania, le seguenti prestazioni:

«(...)

b) [p]restazioni 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])».

La direttiva 2004/38

9 Ai sensi dei considerando 10, 16 e 21 della direttiva 2004/38:

«(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».

10 L'articolo 7, paragrafi 1 e 3, di tale direttiva così recita:

«1. 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; (...)

(...)

3. Ai sensi del paragrafo 1, lettera a), il cittadino dell'Unione che abbia cessato di essere un lavoratore subordinato o autonomo conserva la qualità di lavoratore subordinato o autonomo nei seguenti casi:

a) l'interessato è temporaneamente inabile al lavoro a seguito di una malattia o di un infortunio;

b) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività per oltre un anno, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro;

c) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o venutosi a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro. In tal caso, l'interessato conserva la qualità di lavoratore subordinato per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi;

d) l'interessato segue un corso di formazione professionale. Salvo il caso di disoccupazione involontaria, la conservazione della qualità di lavoratore subordinato presuppone che esista un collegamento tra l'attività professionale precedentemente svolta e il corso di formazione seguito».

11 Ai sensi dell'articolo 14 di detta direttiva, rubricato «Mantenimento del diritto di soggiorno»:

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

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

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

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

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

a) i cittadini dell'Unione siano lavoratori subordinati o autonomi, oppure

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

12 L'articolo 24 della medesima direttiva, rubricato «Parità di trattamento», prevede quanto segue:

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

2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la

formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

Il diritto tedesco

Il codice di previdenza sociale

13 L'articolo 19 bis, paragrafo 1, contenuto nel libro I del codice della previdenza sociale, prevede nei termini seguenti i due principali tipi di prestazioni assicurative di base di cui possono godere i richiedenti lavoro:

«Possono essere richieste 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».

14 L'articolo 1 del libro II, rubricato «Funzione e obiettivo dell'assicurazione di base per i richiedenti lavoro», ai suoi paragrafi 1 e 3 così 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 d'indigenza, in particolare tramite l'inserimento nel mercato del lavoro, e
2. volte a garantire la sussistenza».

15 L'articolo 7 del libro II, rubricato «Beneficiari», prevede quanto segue:

«(1) Le prestazioni ai sensi del presente libro sono destinate alle persone che:

1. abbiano raggiunto l'età di 15 anni e non abbiano ancora raggiunto il limite di età di cui all'articolo 7 bis,
2. siano abili al lavoro,
3. siano indigenti e
4. dimorino abitualmente nella Repubblica federale di Germania (beneficiari abili al lavoro).

Sono esclusi:

1. le straniere e gli stranieri che non siano lavoratori subordinati o autonomi nella Repubblica federale di Germania e che non godano 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: la "legge sulla libera circolazione")], e i loro familiari, durante i primi tre mesi del loro soggiorno,

2. le straniere e 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 alle straniere e agli stranieri che soggiornano nella Repubblica federale di Germania conformemente a un titolo di soggiorno rilasciato a norma del capitolo 2, sezione 5, della legge sul diritto di soggiorno [(Aufenthaltsgesetz)]. Le disposizioni in materia di diritto di soggiorno restano invariate.

(...))».

16 L'articolo 8, paragrafo 1, del libro II, rubricato «Abilità al lavoro», è così formulato:

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

17 L'articolo 9, paragrafo 1, del libro II così dispone:

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

18 L'articolo 20 del libro II contiene talune norme complementari relative alle necessità basilari di sussistenza. L'articolo 21 di tale libro prevede norme relative ai bisogni supplementari e

l'articolo 22 del medesimo riguarda i bisogni di alloggio e riscaldamento. Infine, gli articoli da 28 a 30 del libro II sono dedicati alle prestazioni di formazione e di partecipazione.

19 L'articolo 1 del libro XII del codice della previdenza sociale (in prosieguo: il «libro XII»), relativo all'assistenza sociale, così recita:

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

20 L'articolo 21 del libro XII prevede quanto segue:

«Non vengono erogate prestazioni di sussistenza alle persone a cui sono destinate le prestazioni in forza del [libro II] nella misura in cui esse sono abili al lavoro oppure in ragione del loro legame familiare (...)».

La legge sulla libera circolazione

21 L'ambito di applicazione della legge sulla libera circolazione, nella sua versione applicabile ai fatti di causa, è precisato al suo articolo 1:

«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».

22 L'articolo 2 della legge sulla libera circolazione prevede quanto segue con riferimento al diritto di ingresso e di soggiorno:

«(1) I cittadini dell'Unione che beneficiano della libera 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 libera circolazione in forza del diritto dell'Unione:

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;

(...)

(3) Per i lavoratori dipendenti o autonomi il diritto previsto dal paragrafo 1 resta impregiudicato:

1. per una temporanea inabilità al lavoro a seguito di una malattia o di un infortunio;

2. per la disoccupazione involontaria confermata dal centro per l'impiego competente o per la cessazione di un'attività autonoma a seguito di circostanze indipendenti dalla volontà del lavoratore, dopo più di un anno di attività;

3. per la formazione professionale ove sussista un collegamento tra la formazione e la precedente attività professionale; il collegamento non è richiesto se il cittadino ha perso involontariamente il suo impiego.

Il diritto sancito dal paragrafo 1 è mantenuto per un periodo di sei mesi in caso di disoccupazione involontaria confermata dal centro per l'impiego competente dopo un periodo di impiego inferiore a un anno.

(...)».

23 L'articolo 3 della legge sulla libera circolazione, relativo ai familiari, così dispone:

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

(2) Sono familiari:

1. il coniuge e i discendenti delle persone di cui all'articolo 2, paragrafo 2, punti da 1 a 5 e 7, o dei loro coniugi, che non abbiano ancora raggiunto il ventunesimo anno di età;

2. gli ascendenti o i discendenti delle persone di cui all'articolo 2, paragrafo 2, punti da 1 a 5 e 7, o dei loro coniugi, alla sussistenza dei quali provvedono tali persone o i loro coniugi.

(...))».

24 L'articolo 5 della legge sulla libera circolazione, riguardante le carte di soggiorno e l'attestazione relativa al diritto di soggiorno permanente, prevedeva quanto segue:

«(1) Ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che possiedono la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea e che sono autorizzati a circolare liberamente nel suo territorio è immediatamente rilasciata d'ufficio un'attestazione del loro diritto di soggiorno.

(...)

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

(...))».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

25 N. A., nata nel 1966, e i suoi figli, S., V. e V., nati rispettivamente nel 1994, nel 1998 e nel 1999, posseggono tutti la cittadinanza svedese. La sig.ra A. è nata in Bosnia, mentre i suoi tre figli sono nati in Germania.

26 Dalla decisione di rinvio emerge, senza che siano precisati né la data di partenza esatta né il motivo dell'assenza, che la famiglia A. ha lasciato la Germania nel corso del 1999 per la Svezia, per poi far ritorno in Germania nel giugno 2010.

27 Il 1° luglio 2010 ai membri della famiglia A. è stata rilasciata un'attestazione di soggiorno a tempo indeterminato, ai sensi dell'articolo 5 della legge sulla libera circolazione. Dopo il loro rientro in Germania, la sig.ra A. e la figlia S., idonee al lavoro ai sensi della normativa tedesca, hanno lavorato, tra il mese di giugno 2010 e il mese di maggio 2011, nell'ambito di impieghi di breve durata o hanno avuto opportunità di lavoro della durata inferiore a un anno.

28 Nel periodo compreso tra il 1° dicembre 2011 e il 31 maggio 2012, alla sig.ra A. sono state accordati, per i suoi figli V. e V., assegni familiari e, al pari di sua figlia S., prestazioni di assicurazione di base ai sensi del libro II, vale a dire contributi di sussistenza per disoccupati di lungo periodo, denominati «Arbeitslosengeld II», nonché, per gli altri due figli, V. e V., prestazioni sociali per beneficiari inabili al lavoro (in prosieguo: le «prestazioni in questione»).

29 In previsione della concessione delle prestazioni in questione nel corso di tale periodo, il centro per l'impiego ha ritenuto che la clausola di esclusione che si applica ai cittadini dell'Unione in cerca di lavoro, di cui all'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 2, del libro II, non fosse applicabile alla famiglia A., giacché, essendo i suoi membri cittadini svedesi, l'operatività di tale clausola era esclusa alla luce del principio di non discriminazione sancito dall'articolo 1 della convenzione di assistenza. In una sentenza del 19 ottobre 2010, infatti, la Corte federale del contenzioso sociale aveva dichiarato che l'obbligo per la Repubblica federale di Germania derivante da tale disposizione, vale a dire far beneficiare di prestazioni di assistenza i cittadini delle altre parti contraenti, in regolare soggiorno in qualsiasi parte del suo territorio e che sono privi di risorse sufficienti, al pari dei propri cittadini, comprendeva anche la concessione di un reddito minimo di sussistenza in forza degli articoli 19 e seguenti del libro II.

30 Tuttavia, in forza dell'articolo 48, paragrafo 1, prima frase, del libro X del codice della previdenza sociale, ove sopravvenga un cambiamento significativo nei rapporti di fatto o di diritto che esistevano al momento dell'adozione di un atto amministrativo, quest'ultimo dev'essere annullato ex nunc. Per quanto riguarda la concessione di prestazioni sulla base dell'articolo 1 della convenzione di assistenza, un cambiamento è sopravvenuto nel maggio 2012, in seguito alla riserva presentata il 19 dicembre 2011 da parte del governo tedesco nell'ambito di tale convenzione. Su tale base il centro per l'impiego ha revocato la decisione di concessione di tutte le prestazioni in questione per il mese di maggio 2012.

31 Su ricorso della famiglia A., il Sozialgericht B. (Tribunale del contenzioso sociale di B.o) ha annullato tale decisione e ha, tra l'altro, dichiarato che la sig.ra A. e sua figlia S. avevano diritto alle

prestazioni di cui trattasi, in conformità, in particolare, dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, che vieta qualsiasi discriminazione dei cittadini dell'Unione rispetto ai cittadini dello Stato membro interessato, in combinato disposto con l'articolo 70 dello stesso regolamento, che attiene alle prestazioni sociali in denaro di carattere non contributivo, quali quelle in discussione.

32 Nell'ambito della sua impugnazione proposta dinanzi al giudice del rinvio, il centro per l'impiego ha segnatamente addotto che le prestazioni tese a garantire la sussistenza ai sensi del libro II rappresentano «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, le quali consentono l'esclusione dal beneficio di tali prestazioni delle persone in cerca di lavoro.

33 Il giudice del rinvio precisa in particolare che, secondo gli accertamenti di fatto del Tribunale del contenzioso sociale di B.o, cui esso è vincolato, la sig.ra A. e sua figlia S. non potevano più invocare alcun diritto di soggiorno in qualità di lavoratrici ai sensi dell'articolo 2 della legge sulla libera circolazione. Dal giugno 2010 esse avevano, infatti, lavorato solo nell'ambito di impieghi di breve durata o avevano avuto opportunità di lavoro della durata inferiore a un anno e, dal maggio 2011, non avevano più esercitato alcuna attività, né dipendente né autonoma.

34 Richiamando la sentenza Vatsouras e Koupatantze (C 22/08 e C 23/08, EU:C:2009:344), tale giudice ritiene che dall'articolo 2, paragrafo 3, seconda frase, della legge sulla libera circolazione, letto alla luce dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38, risulti che né la sig.ra A. né sua figlia S. beneficino più dello status di lavoratore dipendente o autonomo e che esse debbano, di conseguenza, essere considerate persone in cerca di lavoro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, punto 1, della legge sulla libera circolazione.

35 Pertanto, è sulla base dell'articolo 7, paragrafo 1, seconda frase, punto 2, del libro II, che esclude dal beneficio delle prestazioni previste da tale normativa sia le persone il cui diritto di soggiorno sia giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro sia i loro familiari, che, in particolare, la sig.ra A. e sua figlia S. sono state escluse dal beneficio dei contributi di sussistenza per disoccupati di lungo periodo.

36 Il giudice del rinvio si chiede quindi, da un lato, se tale disposizione del libro II violi il principio di parità di trattamento previsto dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

37 Dall'altro lato, lo stesso giudice si chiede se detta disposizione del libro II possa essere considerata come una legittima trasposizione nel diritto interno dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 o se, ove tale disposizione del diritto dell'Unione sia inapplicabile, essa non osti al combinato disposto dell'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, e dell'articolo 18 TFUE.

38 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Bundessozialgericht (Corte federale del contenzioso sociale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 valga – con l'eccezione della non esportabilità delle prestazioni di cui all'articolo 70, paragrafo 4, del regolamento stesso – anche per le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 70, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se – ed eventualmente in che misura – sia possibile prevedere restrizioni al principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 mediante disposizioni delle legislazioni nazionali di attuazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, in base alle quali non vi è accesso alle prestazioni in parola, senza eccezioni, qualora il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione nell'altro Stato membro sia giustificato unicamente dalla finalità di ricercare un lavoro.

3) Se l'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 18 TFUE, osti a una disposizione di diritto nazionale che, per il periodo del diritto di soggiorno giustificato unicamente dalla finalità di ricercare un lavoro e a prescindere dal collegamento con lo Stato membro ospitante, neghi senza eccezioni a cittadini dell'Unione che, quali persone in cerca di occupazione, possono avvalersi del diritto alla libera circolazione una prestazione sociale finalizzata a garantire la sussistenza e, allo stesso tempo, ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro».

39 Con lettera del 26 novembre 2014, la cancelleria della Corte ha trasmesso al giudice del rinvio la sentenza Dano (C 333/13, EU:C:2014:2358), invitandolo a comunicare se, alla luce del primo punto del dispositivo di tale sentenza, esso intendesse mantenere la prima questione pregiudiziale. Con ordinanza dell'11 febbraio 2015, pervenuta alla cancelleria della Corte il 19 febbraio 2015, la Corte federale del contenzioso sociale ha comunicato che non intendeva mantenere la prima questione pregiudiziale.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla qualificazione delle prestazioni di cui trattasi

40 Occorre ricordare che dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il giudice del rinvio ritiene che il diritto di soggiorno della sig.ra A. e di sua figlia S. derivi dal loro status di persone in cerca di lavoro e di essere vincolato agli accertamenti effettuati a tale proposito dal giudice di merito.

41 Con le sue questioni seconda e terza, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se sia compatibile, da un lato, con l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 e, dall'altro, con gli articoli 18 TFUE e 45, paragrafo 2, TFUE una normativa nazionale che escluda dal beneficio di talune prestazioni i cittadini di altri Stati membri aventi lo status di persone in cerca di lavoro, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro in questione che si trovano nella medesima situazione.

42 Giacché la natura delle prestazioni in parola, di prestazioni di assistenza sociale o di misure volte ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro, è determinante per individuare la regola dell'Unione con riferimento alla quale dev'essere valutata tale compatibilità, occorre procedere alla loro qualificazione.

43 Orbene, a tale proposito è sufficiente rilevare che il giudice del rinvio stesso ha qualificato le prestazioni in questione quali «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004. Detto giudice sottolinea, a tal fine, che tali prestazioni sono volte a garantire mezzi di sussistenza a persone non in grado di farvi fronte da sole e che le stesse prestazioni sono oggetto di un finanziamento non contributivo mediante prelievo fiscale. Posto che dette prestazioni sono inoltre menzionate nell'allegato X al regolamento n. 883/2004, esse soddisfano i requisiti di cui all'articolo 70, paragrafo 2, di detto regolamento, sebbene facciano parte di un regime che prevede altresì prestazioni volte ad agevolare la ricerca di un impiego.

44 Ciò premesso, occorre aggiungere che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, prestazioni di questo tipo ricadono anche nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Tale nozione, infatti, fa riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato (sentenza Dano, C 333/13, EU:C:2014:2358, punto 63).

45 Nel caso di specie, peraltro, occorre osservare che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 72 delle sue conclusioni, la funzione preponderante delle prestazioni di cui trattasi è proprio quella di garantire i mezzi minimi di sussistenza necessari a condurre un'esistenza conforme alla dignità umana.

46 Da quanto sopra esposto deriva, pertanto, che dette prestazioni non possono essere qualificate come prestazioni di natura finanziaria destinate a facilitare l'accesso all'impiego nel mercato del lavoro di uno Stato membro (v., in tal senso, sentenza Vatsouras e Koupantze, C 22/08 e C 23/08, EU:C:2009:344, punto 45), ma devono essere considerate alla stregua di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 66 a 71 delle sue conclusioni.

47 Di conseguenza, non è necessario rispondere alla terza questione pregiudiziale.

Sulla seconda questione

48 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 24 della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 debbano essere interpretati nel senso che ostano alla normativa di uno Stato membro che esclude dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, le quali sono altresì costitutive di una «prestazione d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, i cittadini di altri Stati membri che sono in cerca di lavoro nel territorio dello Stato membro ospitante, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella stessa situazione.

49 A tale riguardo occorre ricordare anzitutto che, per quanto concerne l'accesso a prestazioni di assistenza sociale come quelle oggetto del procedimento principale, un cittadino dell'Unione può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38 (sentenza Dano, C 333/13, EU:C:2014:2358, punto 69).

50 Riconoscere, infatti, che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con un obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 10, che è quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (sentenza Dano, C 333/13, EU:C:2014:2358, punto 74).

51 Al fine di determinare se prestazioni di assistenza sociale, quali le prestazioni oggetto di causa, possano essere negate sulla base della deroga dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, occorre quindi verificare previamente l'applicabilità del principio di parità di trattamento richiamato all'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva e, pertanto, la legittimità del soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione interessato.

52 Occorre rilevare che solo due disposizioni della direttiva 2004/38 sono idonee a conferire a persone in cerca di lavoro che si trovino nella situazione della sig.ra A. e di sua figlia S. un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza di tale direttiva, vale a dire gli articoli 7, paragrafo 3, lettera c), e 14, paragrafo 4, lettera b), di quest'ultima.

53 A tale proposito, l'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 dispone che, se il lavoratore si trova in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o si è venuto a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi e si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro, egli conserva la qualità di lavoratore per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi. Durante tale stesso periodo il cittadino dell'Unione in questione conserva il suo diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2004/38 e può, pertanto, avvalersi del principio di parità di trattamento, sancito dall'articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva.

54 La Corte ha così dichiarato, nella sentenza Vatsouras e Koupatantze (C 22/08 e C 23/08, EU:C:2009:344, punto 32), che cittadini dell'Unione che hanno conservato il proprio status di lavoratori sulla base dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 hanno diritto a prestazioni di assistenza sociale, quali le prestazioni oggetto di causa, per il periodo di almeno sei mesi di cui al punto precedente.

55 Tuttavia, come rileva l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, non vi è dubbio che la sig.ra A. e sua figlia S., le quali hanno conservato lo status di lavoratrici per almeno sei mesi dopo la fine del loro ultimo impiego, non disponevano più di detto status nel momento in cui il beneficio delle prestazioni di cui trattasi è stato loro negato.

56 Per quanto riguarda la questione se l'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38 possa far sorgere un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 in favore dei cittadini dell'Unione che si trovano nella situazione della sig.ra A. e di sua figlia S., tale

disposizione stabilisce che un cittadino dell'Unione che entra nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro non può essere allontanato da detto Stato membro fintantoché possa dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo.

57 Sebbene, secondo il giudice del rinvio, la sig.ra A. e sua figlia S. possano invocare un diritto di soggiorno in forza di detta disposizione anche dopo la scadenza del periodo di cui all'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 per un periodo, coperto dall'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa, che conferisce loro il diritto a una parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante per quanto attiene all'accesso a prestazioni di assistenza sociale, occorre tuttavia rilevare che, in un caso siffatto, lo Stato membro ospitante può invocare la deroga dell'articolo 24, paragrafo 2, della medesima direttiva, per non accordare a detto cittadino la prestazione di assistenza sociale richiesta.

58 Dal rinvio effettuato dall'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa emerge, infatti, che lo Stato membro ospitante può negare al cittadino dell'Unione che goda di un diritto di soggiorno unicamente sulla base di quest'ultima disposizione qualsiasi prestazione di assistenza sociale.

59 A tale proposito occorre precisare che, sebbene la Corte abbia già dichiarato che la direttiva 2004/38 richiede che lo Stato membro prenda in conto la situazione individuale della persona interessata al momento dell'adozione di una misura di allontanamento o prima di stabilire che tale persona costituisce un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale nell'ambito del suo soggiorno (sentenza Brey, C 140/12, EU:C:2013:565, punti 64, 69 e 78), tuttavia tale esame individuale non è necessario in una fattispecie quale quella di cui al procedimento principale.

60 La direttiva 2004/38, infatti, istituendo un sistema graduale di mantenimento dello status di lavoratore, che mira a tutelare il diritto di soggiorno e l'accesso alle prestazioni sociali, prende essa stessa in considerazione diversi fattori che caratterizzano la situazione individuale di ogni richiedente una prestazione sociale e, in particolare, la durata dell'esercizio di un'attività economica.

61 Orbene, consentendo agli interessati di conoscere senza ambiguità i loro diritti e doveri, il criterio previsto sia dall'articolo 7, paragrafo 1, del libro II, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 3, della legge sulla libera circolazione, sia dall'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38, vale a dire un periodo di sei mesi successivi alla cessazione di un'attività lavorativa durante la quale il diritto all'assistenza sociale è mantenuto, è pertanto idoneo a garantire un livello elevato di certezza del diritto e di trasparenza nell'ambito della concessione di prestazioni di assistenza sociale dell'assicurazione di base, restando al contempo conforme al principio di proporzionalità.

62 Inoltre, per quanto riguarda l'esame individuale teso alla valutazione globale dell'onere che la concessione di una prestazione configurerebbe in concreto per l'insieme del sistema nazionale di assistenza sociale di cui al procedimento principale, occorre rilevare che l'assistenza accordata a un solo richiedente difficilmente può essere qualificata come «onere eccessivo» per uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, onere che potrebbe essere gravoso per lo Stato membro interessato non dopo che quest'ultimo abbia ricevuto una domanda individuale, ma necessariamente a fronte della somma di tutte le domande individuali che gli vengano sottoposte.

63 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 24 della direttiva 2004/38 e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro che escluda dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, le quali sono altresì costitutive di una «prestazione d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, i cittadini di altri Stati membri che si trovino nella situazione di cui all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa direttiva, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini di tale Stato membro che si trovino nella stessa situazione.

Sulle spese

64 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione. Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

L'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, e l'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, come modificato dal regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione, del 9 dicembre 2010, devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro che escluda dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, le quali sono altresì costitutive di una «prestazione d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, i cittadini di altri Stati membri che si trovino nella situazione di cui all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa direttiva, mentre dette prestazioni sono garantite ai cittadini di tale Stato membro che si trovino nella stessa situazione.

Firme