Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 6 ottobre 2015[1]

Causa C-308/14

Commissione europea
contro
Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord

(ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord)

«Inadempimento di uno Stato — Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale — Regolamento (CE) n. 883/2004 — Articolo 4 — Parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale — Prestazioni familiari — Diritto di soggiorno — Direttiva 2004/38/CE — Normativa nazionale che nega gli assegni familiari e il credito d'imposta per figlio a carico a coloro che non dispongono di un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui trattasi»

1. La Commissione addebita al Regno Unito di essere venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del regolamento n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale[2], sottoponendo a un «test del diritto di soggiorno» i richiedenti di determinate prestazioni sociali, in quanto tale test sarebbe contrario alla ratio di detto regolamento oltre ad essere discriminatorio.

2. In siffatto contesto, la Corte è nuovamente confrontata, come nelle recenti cause Brey[3], Dano[4] e Alimanovic[5], con la questione del rapporto tra il regolamento n. 883/2004 e la direttiva 2004/38[6]. Anche la presente causa solleva la questione se sia legittimo tenere conto della legalità del soggiorno nel contesto della procedura per la concessione di prestazioni sociali, anche se con importanti differenze. Infatti, mentre le suddette cause pregiudiziali vertevano sull'interpretazione della direttiva citata e riguardavano in una certa misura il regolamento n. 833/2004, la fattispecie in esame verte su un problema di rispetto di tale regolamento nel cui ambito è in discussione l'applicabilità stessa della suddetta direttiva nelle circostanze della presente causa.

3. La censura, in definitiva prevalente, di trattamento discriminatorio mossa nei confronti del Regno Unito richiederà, sostanzialmente, una distinzione fondamentale tra due questioni: da un lato, la questione di principio se l'applicazione del regolamento citato debba comportare o meno la «quiescenza» delle disposizioni della direttiva 2004/38 che definiscono il contesto in cui occorre

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 (GU L 166, pag. 1).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Whatelet nella causa García-Nieto e a., C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — Direttiva 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).

valutare la regolarità del soggiorno di un cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso dal suo e, dall'altro, la questione intrinsecamente diversa relativa alle circostanze e alle condizioni in cui la verifica di detta situazione di soggiorno regolare può conciliarsi con il divieto di discriminazione enunciato all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

I – **Ambito normativo**

A – *Diritto dell'Unione*

1. Regolamento n. 883/2004

4. L'articolo 1, lettere j) e z), del regolamento n. 883/2004 così dispone:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(…)

j) "residenza", il luogo in cui una persona risiede abitualmente;

(…)

z) "prestazione familiare", tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I».

5. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento citato:

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

(…)

j) le prestazioni familiari».

6. L'articolo 4 del regolamento citato, dal titolo «Parità di trattamento», stabilisce quanto segue:

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

7. L'articolo 11, paragrafi 1 e 3, lettera e), del regolamento citato così dispone:

«1. Le persone alle quali si applica il presente regolamento sono soggette alla legislazione di un singolo Stato membro. Tale legislazione è determinata a norma del presente titolo.

(…)

3. Fatti salvi gli articoli da 12 a 16:

(…)

e) qualsiasi altra persona che non rientri nelle categorie di cui alle lettere da a) a d) è soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza, fatte salve le altre disposizioni del presente regolamento che le garantiscono l'erogazione di prestazioni in virtù della legislazione di uno o più altri Stati membri».

8. L'articolo 67 del medesimo regolamento stabilisce quanto segue:

«Una persona ha diritto alle prestazioni familiari ai sensi della legislazione dello Stato membro competente, anche per i familiari che risiedono in un altro Stato membro, come se questi ultimi risiedessero nel primo Stato membro. (…)».

2. Direttiva 2004/38

9. L'articolo 7 della direttiva 2004/38 è così formulato:

«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; o

c)

— di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale,

— di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, 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 suo periodo di soggiorno; o

d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c).

(…)

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».

10. Ai sensi dell'articolo 14 della menzionata direttiva:

«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.

(…)».

11. Conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, della medesima direttiva, «[l]e procedure previste agli articoli 30 e 31 si applicano, mutatis mutandis, a tutti i provvedimenti che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica».

12. L'articolo 24 della direttiva citata, rubricato «Parità di trattamento», così dispone:

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

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

B – *Diritto nazionale*

13. La normativa britannica pertinente sarà richiamata nel corso delle presenti conclusioni.

II – **Il procedimento precontenzioso**

14. Nel 2008 la Commissione ha ricevuto numerose denunce da cittadini di altri Stati membri residenti nel Regno Unito, secondo i quali le autorità britanniche competenti avevano negato loro determinate prestazioni sociali in ragione del fatto che essi non disponevano di un diritto di soggiorno in tale Stato.

15. La Commissione ha inviato una richiesta di chiarimenti a detto Stato membro, il quale ha risposto, con lettere del 1º ottobre 2008 e del 20 gennaio 2009, che, ai sensi della normativa britannica, mentre il diritto di soggiorno nel Regno Unito è riconosciuto a tutti i cittadini britannici, in alcune circostanze si ritiene che i cittadini di altri Stati membri non godano di tale diritto. Secondo il governo del Regno Unito, siffatta restrizione si fonda sulla nozione di diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38 e sulle limitazioni a tale diritto ivi previste, in particolare sul requisito secondo il quale una persona economicamente inattiva deve disporre di mezzi sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

16. Il 4 luglio 2010, la Commissione ha inviato al Regno Unito una lettera di diffida che individuava le disposizioni della sua normativa in base alle quali, per poter beneficiare di talune prestazioni, i richiedenti devono disporre di un diritto di soggiorno in tale Stato, in quanto requisito preliminare per poter essere considerati abitualmente residenti nel Regno Unito.

17. Il 30 luglio 2010, il governo del Regno Unito ha risposto alla lettera di diffida affermando che il suo sistema nazionale non è discriminatorio e che il requisito del diritto di soggiorno si giustifica in quanto misura proporzionata diretta a garantire che le prestazioni siano erogate a persone sufficientemente integrate nel Regno Unito.

18. Il 29 settembre 2011 la Commissione ha emesso un parere motivato, al quale il Regno Unito ha risposto con lettera del 29 novembre 2011.

19. La Commissione, non essendo soddisfatta di tale risposta, ha proposto il presente ricorso per inadempimento. Alla luce di quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza Brey[7], pronunciata nel settembre 2013, la Commissione ha deciso di limitare il suo ricorso alle suddette prestazioni familiari, ossia gli assegni familiari e il credito d'imposta per figlio a carico, ad esclusione delle «prestazioni in denaro di carattere non contributivo» che erano state parimenti oggetto del parere motivato e che, conformemente alla sentenza Brey, possono essere qualificate come «assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

III – **Procedimento dinanzi alla Corte**

A – *Ricorso della Commissione*

1. Censura principale

20. Secondo la censura principale mossa dalla Commissione nei confronti del Regno Unito, quest'ultimo, esigendo che il richiedente degli assegni familiari o del credito d'imposta per figlio a carico disponga di un diritto di soggiorno nel suo territorio, in quanto requisito per essere considerato abitualmente residente [8] in detto Stato membro, ha aggiunto un requisito che non figura nel regolamento n. 883/2004 e priva coloro che non lo soddisfano dalla copertura della normativa in materia di sicurezza sociale di uno Stato membro, copertura che tale regolamento è inteso a garantire.

21. Secondo la Commissione, l'articolo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004 definisce la «residenza», ai fini di detto regolamento, come «il luogo in cui una persona risiede abitualmente» [9]. A suo parere, tale luogo si determina in funzione di elementi puramente fattuali, ossia, concretamente, il luogo in cui detta persona ha il centro dei propri interessi, e le disposizioni dell'articolo 7 della direttiva 2004/38 non influiscono sulla sua interpretazione. La Commissione aggiunge che l'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004 istituisce un sistema di norme di conflitto per individuare lo Stato membro alla cui legislazione sono soggette le persone che ricadono nell'ambito del regolamento n. 883/2004. Orbene, sempre secondo la Commissione, il requisito del «diritto di soggiorno» stabilito dal Regno Unito «comporta la disapplicazione» delle norme del regolamento citato che determinano la legislazione applicabile, con la conseguenza che nessuno Stato membro è tenuto a erogare determinate prestazioni familiari agli interessati, sebbene essi vivano in uno Stato membro e abbiano figli a carico.

2. Censura in subordine

22. In subordine, la Commissione sostiene che il Regno Unito, subordinando il diritto di ricevere determinate prestazioni di sicurezza sociale a una condizione che i suoi cittadini soddisfano automaticamente, ha creato una situazione di discriminazione diretta nei confronti dei cittadini di altri Stati membri e ha quindi violato l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

23. Secondo la Commissione, il Regno Unito è passato, durante il procedimento precontenzioso, dalla tesi secondo cui il «diritto di soggiorno» sarebbe un elemento, tra gli altri, del test della residenza abituale [10] a quella secondo cui si tratterrebbe di un requisito autonomo, discriminatorio ma giustificato. La Commissione, richiamandosi alle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Bressol e a. [11], sostiene che il requisito del diritto di soggiorno costituisce una discriminazione diretta in base alla cittadinanza. Si tratta di un requisito che si applica solo agli stranieri, in quanto i cittadini britannici residenti nel Regno Unito lo soddisfano automaticamente, e che, a suo parere, contravviene al principio di uguaglianza di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004. La Commissione asserisce che, trattandosi di una discriminazione diretta, nulla potrebbe giustificarla.

8 — In realtà, come rileva il Regno Unito, il test della residenza abituale (che, certamente, si applica alle altre prestazioni sociali menzionate nel parere motivato, ma che non formano oggetto del ricorso per inadempimento) non si applica nel caso delle prestazioni in discussione nella presente causa, per le quali il richiedente deve «trovarsi nel Regno Unito». Uno dei requisiti che il richiedente deve soddisfare affinché si possa considerare che egli «si trova nel Regno Unito», oltre alla presenza fisica e alla residenza abituale in detto Stato membro, consiste nel fatto di disporre di un diritto di soggiorno in tale Stato.

9 — In contrapposizione a «dimora», che, conformemente all'articolo 1, lettera k), del regolamento n. 883/2004, è «la residenza temporanea».

10 — In realtà, del test per stabilire se il richiedente si trovi nel Regno Unito (v. nota 8).

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Il ragionamento dell'avvocato generale non è stato accolto nella sentenza Bressol e a. (C-73/08, EU:C:2010:181), in cui la Corte ha dichiarato che la disparità di trattamento in questione costituiva una discriminazione indiretta (punto 47).

24. Quand'anche si ritenesse che detto requisito costituisca una discriminazione indiretta, come afferma il Regno Unito, quest'ultimo non avrebbe dedotto, secondo la Commissione, nessun argomento da cui risulti che la disparità di trattamento in questione è adeguata e proporzionata allo scopo di garantire che esista un reale collegamento tra il soggetto che chiede la prestazione e lo Stato membro ospitante.

25. D'altro canto, il Regno Unito ha affermato che le persone economicamente inattive non dovrebbero diventare un onere a carico del sistema di sicurezza sociale dello Stato membro ospitante, salvo che presentino un certo grado di collegamento con tale Stato. La Commissione ammette che uno Stato membro possa volersi assicurare che esista un reale collegamento tra la persona che chiede la prestazione e lo Stato membro competente, ma osserva che, nel caso delle prestazioni di sicurezza sociale, è lo stesso regolamento n. 883/2004 a stabilire come debba essere dimostrata l'esistenza di tale collegamento reale (nella fattispecie, attraverso il criterio della residenza abituale) e gli Stati membri non possono modificarne le disposizioni né aggiungere requisiti supplementari. Secondo la Commissione, il Regno Unito non ha nemmeno tentato di spiegare perché il criterio del diritto di soggiorno sarebbe adeguato al fine di stabilire se una persona presenti un collegamento con il Regno Unito sufficiente per accordarle prestazioni di sicurezza sociale ai sensi del regolamento citato.

B – *Controricorso*

26. Nel controricorso, il Regno Unito contesta la censura principale della Commissione invocando fondamentalmente la sentenza Brey [12], in cui la Corte, respingendo argomenti identici a quelli invocati dalla Commissione nella presente causa, ha dichiarato che «nulla, in linea di principio, osta a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante» (punto 44). La Corte ha inoltre statuito che l'obiettivo dell'articolo 70, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2004 – il quale prevede, al pari dell'articolo 11, una «norma di conflitto» diretta ad evitare l'applicazione simultanea di diverse legislazioni nazionali e ad impedire che le persone rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento citato restino senza tutela in materia di sicurezza sociale per mancanza di una normativa loro applicabile –, non è stabilire le condizioni sostanziali per l'esistenza del diritto alle prestazioni controverse in quella causa (prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo), e anzi «spetta in linea di principio alla legislazione di ciascuno Stato membro determinare tali condizioni» (punto 41). Secondo il Regno Unito, lo stesso ragionamento si applicherebbe alla norma di conflitto di cui all'articolo 11 del regolamento n. 883/2004, che svolge la medesima funzione dell'articolo 70, paragrafo 4, di detto regolamento (il quale riguarda specificamente le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo), al fine di determinare la normativa nazionale cui è soggetto il richiedente.

27. Per quanto riguarda la censura in subordine della Commissione, il Regno Unito afferma che l'addebito di una discriminazione diretta appare per la prima volta nel ricorso e non figurava nel parere motivato inviatogli dalla Commissione nel procedimento precontenzioso. Detto Stato rileva che la Corte ha già statuito in diverse sentenze che si può legittimamente esigere da cittadini dell'Unione economicamente inattivi che essi dimostrino di avere un diritto di soggiorno per poter fruire di

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. In detta sentenza, la Corte è giunta alla conclusione che l'«integrazione compensativa destinata a completare la pensione di vecchiaia» austriaca oggetto di quella causa doveva essere considerata sia una «prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo» ai sensi del regolamento n. 883/2004, sia una «prestazione di assistenza sociale» ai sensi della direttiva 2004/38. Per tale motivo, la Corte ha dichiarato conforme, in linea di principio, al diritto dell'Unione il fatto che il diritto a fruire di tale integrazione compensativa dipendesse, nel caso dei cittadini dell'Unione, dal fatto che essi dimostrassero di avere un «diritto di soggiorno legale» in Austria, onde garantire che il percepimento di tale prestazione da parte dei cittadini dell'Unione economicamente inattivi non comportasse un onere eccessivo per le finanze austriache. Ciò premesso, la Corte ha ritenuto che occorresse comunque esaminare le circostanze specifiche del caso di specie per stabilire se la concessione della prestazione controversa a una persona nella situazione del sig. Brey potesse rappresentare un onere eccessivo per il sistema nazionale di assistenza sociale.

prestazioni di sicurezza sociale e che anche la direttiva 2004/38 riconosce espressamente tale possibilità, affinché detti cittadini non divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. È alla luce di tale principio che si deve interpretare il principio della parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

28. Il Regno Unito rileva che il requisito del diritto di soggiorno è solo uno dei tre requisiti cumulativi che il richiedente deve soddisfare per dimostrare di trovarsi nel Regno Unito. Gli altri due (presenza e residenza abituale) possono sussistere indipendentemente dalla cittadinanza del richiedente, cosicché un cittadino del Regno Unito non soddisfa automaticamente il requisito di «trovarsi nel Regno Unito» che gli dà diritto alle prestazioni controverse. Tuttavia, il Regno Unito ammette [13] che i suddetti requisiti possono essere soddisfatti più agevolmente dai suoi cittadini che non da quelli di altri Stati membri e che si tratta di una misura indirettamente discriminatoria [14]. Nondimeno, secondo il Regno Unito, detta misura sarebbe obiettivamente giustificata – come confermato dal punto 44 della sentenza Brey [15] in un contesto analogo –, in particolare dall'obiettivo di tutelare le finanze pubbliche, dato che le due prestazioni controverse non sono finanziate con i contributi dei beneficiari, bensì tramite le imposte. Inoltre, nulla indicherebbe che tale misura sia sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, come indicato nella sentenza Brey [16].

C – *Replica*

29. Per quanto riguarda la censura principale, nella replica la Commissione rileva che la sentenza Brey [17] riguardava solo l'applicazione della direttiva 2004/38 alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, le quali presentano caratteristiche sia di sicurezza sociale sia di assistenza sociale, mentre il presente ricorso verte su due prestazioni familiari ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, vale a dire prestazioni puramente di sicurezza sociale, alle quali non è applicabile la direttiva 2004/38. A tale proposito, la Commissione fa riferimento a un problema di traduzione della sentenza Brey, in quanto il punto 44 della versione inglese riporta «social security benefits», mentre nella versione in lingua tedesca (versione facente fede, trattandosi di una causa austriaca) si legge «Sozialleistungen» [18].

30. La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che la normativa del Regno Unito, anziché incentivare la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, che è l'obiettivo sotteso alla normativa dell'Unione in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, la disincentiva, introducendo un ostacolo a detta libertà sotto forma di discriminazione in base alla cittadinanza, con la conseguenza che una persona può non avere diritto alle prestazioni familiari controverse né nello Stato membro di origine, in cui non ha più la sua residenza abituale, né nello Stato membro ospitante, se non ha il diritto di soggiornarvi.

31. Per quanto riguarda la censura in subordine, la Commissione critica nella replica il fatto che il Regno Unito interpreti la norma di conflitto di cui all'articolo 11 del regolamento n. 883/2004 nel senso che consente a uno Stato membro di introdurre un requisito discriminatorio per l'accesso a una prestazione di sicurezza sociale. Il principio secondo il quale gli Stati membri possono introdurre restrizioni legittime onde evitare che un cittadino dell'Unione divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante varrebbe solo per l'assistenza sociale e non per le prestazioni di sicurezza sociale. Proprio perché il meccanismo di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale attribuisce la responsabilità del pagamento delle prestazioni familiari allo Stato

13 — Punto 35 del controricorso.

14 — Punto 36 del controricorso.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, punti da 71 a 78.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — In francese «prestations sociales», che equivale a «social benefits»; in spagnolo, «prestaciones sociales».

membro in cui la persona con figli a carico ha la propria residenza abituale, l'obiettivo di tutela delle finanze pubbliche invocato dal Regno Unito non sarebbe uno scopo legittimo. In ogni caso, il criterio stabilito dal Regno Unito non sarebbe proporzionato per conseguire tale obiettivo (ad esempio, una persona che abbia pagato le imposte nel Regno Unito per molti anni ma rimanga senza lavoro per un certo periodo di tempo può avere perduto il suo diritto di soggiorno in tale Stato membro e, pertanto, il diritto alla prestazione di cui trattasi) né garantirebbe che siano valutate le circostanze del singolo caso, come richiesto dalla sentenza Brey [19].

D – *Controreplica*

32. Nella controreplica, il Regno Unito insiste sul fatto che il suo diritto nazionale può essere applicabile in virtù delle norme di conflitto del regolamento n. 883/2004 e che una persona avente la residenza abituale in detto Stato membro può, ciononostante, non avere diritto alle specifiche prestazioni sociali in questione.

33. Il Regno Unito osserva che l'espressione «social benefits» è più ampia di «social security benefits» e che, sebbene la sentenza Brey [20] utilizzi la prima espressione anziché la seconda nelle versioni tedesca e francese, tale circostanza estende in ogni caso la portata del principio stabilito al punto 44 di detta sentenza, facendovi rientrare anche le prestazioni di sicurezza sociale. In nessun punto della sentenza Brey si afferma che quanto dichiarato dalla Corte riguarda esclusivamente le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo. Lo stesso può dirsi per la sentenza Dano [21].

34. Inoltre, secondo il Regno Unito non è concepibile che gli Stati membri non siano tenuti ad erogare prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo che garantiscano un reddito minimo di sussistenza a cittadini dell'Unione privi del diritto di soggiorno, ma debbano invece fornire loro prestazioni come quelle in discussione nella presente causa, che vanno al di là della garanzia di tale reddito minimo di sussistenza e che, essendo finanziate tramite le imposte, possono parimenti comportare un onere eccessivo per le finanze pubbliche ai sensi della sentenza Brey [22]. Il Regno Unito aggiunge che entrambe le prestazioni controverse nella presente causa presentano in ogni caso caratteristiche proprie dell'assistenza sociale, sebbene ciò non sia una condizione imprescindibile affinché il principio stabilito nella sentenza Brey (che riguarda, in generale, le «prestazioni sociali») sia applicabile anche alle prestazioni oggetto del presente ricorso per inadempimento. Secondo il Regno Unito, la Corte di giustizia ha confermato nella sentenza Dano [23] che solo i cittadini dell'Unione economicamente inattivi il cui soggiorno soddisfi i requisiti dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 possono invocare il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nell'accesso alle prestazioni sociali.

35. Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui la normativa britannica non garantisce l'esame delle circostanze del singolo caso, come richiesto dalla sentenza Brey [24], il Regno Unito sostiene che tale argomento appare per la prima volta nella replica della Commissione e non è stato menzionato nel procedimento precontenzioso, il che ne esclude la ricevibilità ai sensi dell'articolo 127 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, punti da 63 a 80.
20 — C-140/12, EU:C:2013:565, punto 44.
21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.
22 — C-140/12, EU:C:2013:565.
23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 73.
24 — C-140/12, EU:C:2013:565, punti da 63 a 80.

36. In ogni caso, il Regno Unito spiega [25] come funziona nella pratica la concessione delle due prestazioni controverse. Il servizio incaricato di amministrare le due prestazioni in questione, Her Majesty's Revenue and Customs, tiene conto, tra l'altro, delle informazioni fornite dal Department for Work and Pensions per accertare se una persona abbia fatto ricorso all'assistenza sociale. Ciò gli consente di stabilire se detta persona disponga di un diritto di soggiorno nel Regno Unito e, pertanto, se abbia diritto alle due prestazioni controverse. Qualora vi siano dubbi sulla sussistenza o meno di tale diritto di soggiorno, vengono esaminate caso per caso le circostanze personali del richiedente, comprese la sua storia contributiva e la questione se egli sia attivamente alla ricerca di un lavoro e abbia reali possibilità di trovarlo.

37. Il 4 giugno 2015 si è tenuta un'udienza in cui le due parti hanno fondamentalmente ribadito gli argomenti sopra esposti e hanno risposto ai quesiti della Corte.

IV – **Analisi**

A – *Introduzione*

38. Come si è già rilevato, con il presente ricorso la Commissione chiede alla Corte di giustizia di dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, in quanto ha subordinato la concessione degli assegni familiari e del credito d'imposta per figlio a carico al superamento di un controllo – o test – del soggiorno legale nel suo territorio.

39. La Commissione articola il suo ricorso in una censura principale e una censura in subordine. Con la censura principale, essa sostiene che il Regno Unito ha voluto introdurre un test di soggiorno legale nel contesto dell'esame della residenza abituale previsto dall'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, creando così un requisito supplementare che non figura in tale disposizione. In subordine, tuttavia, la Commissione sostiene che detto Stato membro ha introdotto una condizione applicabile solo agli stranieri (dato che i cittadini del Regno Unito godono per principio di un diritto di soggiorno in tale Stato membro), commettendo così una discriminazione vietata dall'articolo 4 del regolamento citato.

40. Pertanto, tenuto conto dell'approccio della Commissione, in linea di principio occorrerebbe esaminare i due argomenti nell'ordine di priorità indicato: in primo luogo, quello dell'irregolarità dell'aggiunta di un test di soggiorno legale a quello che, conformemente all'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, costituisce un test di residenza abituale e, in secondo luogo, la discriminazione risultante dal fatto di imporre ai cittadini dell'Unione non britannici un test di residenza legale che non viene imposto ai cittadini del Regno Unito. Per i motivi che mi accingo a esporre, non risponderò a tali argomenti secondo quest'ordine.

41. Infatti, l'argomento principale della Commissione ha perduto vigore, per così dire, nel corso del presente procedimento. Occorre tener presente che, a partire dal momento della sua risposta al parere motivato inviatogli dalla Commissione, il Regno Unito ha negato ripetutamente di avere voluto giustificare con la normativa controversa un controllo della legalità del soggiorno in quanto parte del controllo del carattere abituale della residenza. Infatti, il Regno Unito ha sostenuto, a partire da quel momento, che il test del soggiorno legale applicato a casi come quelli oggetto della presente causa è indipendente dal controllo della residenza abituale [26]. Il fulcro della controversia si è così spostato verso la seconda censura, relativa a una discriminazione vietata dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004.

25 — Punto 21 della controreplica.

26 — V., in particolare, pagina 3 della risposta del Regno Unito al parere motivato.

42. Di conseguenza, esaminerò in modo relativamente succinto l'argomento addotto dalla Commissione come censura principale e concentrerò poi l'attenzione su quello inizialmente presentato in subordine. Tuttavia, date le circostanze del caso di specie, occorre anzitutto chiarire la natura delle prestazioni sociali oggetto della presente causa.

B – *Sulle prestazioni sociali oggetto del ricorso*

43. Il ricorso per inadempimento in esame riguarda gli assegni familiari («child benefit») e il credito d'imposta per figlio a carico («child tax credit»), che sono entrambi prestazioni in denaro finanziate mediante le imposte, e non con i versamenti dei beneficiari, e perseguono l'obiettivo comune di contribuire alla copertura delle spese familiari. Nessuna delle due è stata inserita dal Regno Unito nell'allegato X del regolamento n. 883/2004 e non è stato posto in dubbio durante il procedimento che non si tratti di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ai fini dell'articolo 70 di detto regolamento.

44. A tenore dell'articolo 141 del Social Security Contributions and Benefits Act 1992, «chiunque abbia uno o più figli a carico nella settimana considerata ha diritto, conformemente alle disposizioni di questo titolo della presente legge, a un assegno (denominato "child benefit") corrispondente a tale settimana per il figlio o i figli a suo carico» [27]. Gli assegni familiari sono una prestazione familiare destinata fondamentalmente a coprire parte dei costi sostenuti da una persona per accudire uno o più figli a carico. Si tratta, in linea di principio, di una prestazione universale, sebbene i richiedenti che dispongono di redditi elevati debbano restituire, nel momento in cui assolvono i loro obblighi fiscali, un importo pari nel massimo a quello della prestazione ricevuta [28].

45. Dal canto suo, il «credito d'imposta» per figlio a carico, disciplinato dagli articoli 8 e 9 del Tax Credits Act del 2002 [29], è parimenti una prestazione in denaro che viene erogata a persone con figli a carico e il cui importo varia a seconda del livello di reddito familiare, del numero di figli a carico e di altre circostanze, quale l'eventuale disabilità di uno dei familiari [30]. Il credito d'imposta per figlio a carico ha sostituito una serie di prestazioni complementari che venivano corrisposte ai richiedenti di vari sussidi di mantenimento (che erano collegati al reddito) per figli a carico, finalizzati in generale alla riduzione della povertà infantile [31].

27 — Per quanto concerne gli assegni familiari, v., per la Gran Bretagna, l'articolo 146 del Social Security Contributions and Benefits Act del 1992 e l'articolo 23 dei Child Benefit (General) Regulations del 2006 [nella versione modificata dai Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014], nonché, per l'Irlanda del Nord, l'articolo 142 del Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 e l'articolo 27 dei citati Child Benefit (General) Regulations (come modificati).

28 — Si veda il sito web del governo del Regno Unito all'indirizzo https://www.gov.uk/child-benefit, in cui viene illustrato dettagliatamente il funzionamento di tali assegni. Stando alle informazioni contenute in detto sito web, l'assegno familiare ammonta attualmente a GBP 20,70 settimanali per il primo figlio e a GBP 13,70 settimanali per ogni altro figlio. V. anche il sito https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, che fornisce informazioni pratiche su come chiedere e ottenere gli assegni in parola.

29 — Per quanto riguarda il requisito della residenza nel caso del credito d'imposta per figlio a carico, v. articolo 3 dei Tax Credits (Residence) Regulations 2003 [come modificato dai Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014].

30 — Nonostante la sua denominazione, il credito d'imposta per figlio a carico è un importo che viene versato periodicamente dall'amministrazione competente sul conto bancario dei beneficiari e sembra essere associato alla loro qualità di contribuenti. Sul sito https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get non è indicata una somma precisa, in quanto l'importo dipende da talune circostanze personali e familiari. Si possono trovare ulteriori dettagli sul funzionamento di tale credito d'imposta all'indirizzo Internet https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Punto 6 del controricorso del Regno Unito.

46. Per quanto riguarda la natura di tali prestazioni, concordo con la Commissione che si tratta di prestazioni di sicurezza sociale ai sensi del regolamento n. 883/2004. In particolare, sono prestazioni familiari ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), in combinato disposto con l'articolo 1, lettera z), del regolamento citato, in quanto costituiscono, conformemente alle caratteristiche indicate dalla giurisprudenza della Corte, prestazioni attribuite automaticamente alle persone che rispondono a determinati criteri obiettivi, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinate a compensare gli oneri familiari [32].

47. Concordo inoltre con la Commissione che la qualifica delle prestazioni controverse come prestazioni di sicurezza sociale non può essere messa in discussione per il fatto che la loro concessione non è subordinata a presupposti contributivi. Infatti, le modalità del finanziamento di una prestazione sono irrilevanti ai fini della sua qualifica come prestazione di sicurezza sociale, come dimostra il fatto che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, le prestazioni non contributive non sono escluse dalla sfera di applicazione dello stesso regolamento [33].

C – *Sulla conformità al regolamento del test di soggiorno legale in quanto requisito supplementare introdotto nell'esame della residenza abituale*

48. La censura principale della Commissione si basa sul fatto che il Regno Unito introduce un test di soggiorno legale nell'esame della residenza abituale previsto dall'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, creando così un requisito supplementare che non figura in tale disposizione. Ai sensi di detta lettera e), «qualsiasi altra persona che non rientri nelle categorie di cui alle lettere da a) a d) [dell'articolo 11, paragrafo 3,] è soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza». Alcune precisazioni dovrebbero agevolare la risposta a tale censura.

49. Va rammentato che lo scopo del regolamento n. 883/2004 è coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri, onde garantire l'esercizio effettivo del diritto alla libera circolazione delle persone. A tal fine, il regolamento n. 883/2004 stabilisce una serie di principi comuni che le normative in materia di sicurezza sociale di tutti gli Stati membri devono rispettare e che assicurano, insieme al sistema di norme di conflitto previsto da detto regolamento, che le persone che esercitano la loro libertà di circolazione e di soggiorno all'interno dell'Unione non siano pregiudicate dai diversi sistemi nazionali per essersi avvalse di tale libertà [34]. Uno di tali principi comuni è il principio di uguaglianza di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/204, che dà attuazione, nello specifico ambito della sicurezza sociale, al divieto di discriminazione in base alla cittadinanza sancito, per tutto il diritto dell'Unione, dall'articolo 18 TFUE [35].

32 — Sentenza Hoever e Zachow (C-245/94 e C-312/94, EU:C:1996:379, punto 27). V., altresì, sentenza Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punto 22). È vero che l'entità del credito d'imposta per figlio a carico dipende dal livello del reddito familiare e dal numero di figli e che non se ne può beneficiare se detto reddito supera una determinata soglia, ma la Corte ha già dichiarato, nella sentenza Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punto 17), che non ne consegue affatto che la sua attribuzione dipenda da una valutazione individuale delle esigenze personali del richiedente, caratteristica dell'assistenza sociale, dato che si tratta di criteri obiettivi e legalmente definiti i quali, quando sono soddisfatti, danno diritto a tale prestazione senza che l'autorità competente possa tenere conto di altre circostanze personali.

33 — V. sentenza Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punto 21).

34 — V., al riguardo, K. Lenaerts e P. van Nuffel, *European Union Law*, 3ª ed., Londra: Sweet & Maxwell, 2011, pag. 269, ed E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3ª ed., Berlino: Erich Schmidt, 2006, pagg. 49 e 50 nonché 68 e segg.

35 — Sul contenuto del principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza nello specifico ambito del diritto dell'Unione in materia di sicurezza sociale, v. M. Husmann, «Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004», *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* n. 3, 2010, pagg. 97 e segg., e A. Bokeloh, «Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung», *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* n. 10, 2013, pagg. 398 e segg., nonché E. Eichenhofer, op. cit., pagg 82 e segg. nonché la bibliografía e la giurisprudenza ivi citate.

50. In quanto norma di conflitto [36], l'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004 ha lo scopo di determinare la legislazione applicabile alla concessione delle prestazioni di sicurezza sociale elencate all'articolo 3, paragrafo 1 (tra cui le prestazioni familiari), nel caso delle persone alle quali non siano applicabili le disposizioni delle lettere da a) a d) del menzionato articolo 11, paragrafo 3, vale a dire, fondamentalmente, le persone economicamente inattive. L'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004 è inteso tanto ad evitare l'applicazione simultanea di diverse legislazioni nazionali a una determinata situazione e le complicazioni che possono derivarne, quanto ad impedire che le persone rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento citato restino senza tutela in materia di sicurezza sociale per mancanza di una legislazione che sia loro applicabile [37].

51. Conformemente al suddetto articolo 11, paragrafo 3, le persone alle quali si applica la lettera e) sono soggette alla legislazione dello Stato membro di residenza – fatte salve le altre disposizioni del regolamento n. 883/2004 che garantiscono loro l'erogazione di prestazioni in virtù della legislazione di uno o più altri Stati membri –, che, secondo la definizione di cui all'articolo 1, lettera j), del medesimo regolamento, è «il luogo in cui una persona risiede abitualmente» [38].

52. Pertanto, per stabilire dove sia ubicata la residenza «abituale» di una persona rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 ai fini dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), di detto regolamento, si deve fare riferimento a circostanze puramente fattuali. Infatti, la giurisprudenza della Corte [39] ha elaborato un elenco non esaustivo di elementi (tutti di natura fattuale) di cui occorre tenere conto per determinare il luogo della residenza abituale di una persona – elenco ora contenuto nell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 987/2009 – [40] e stabilire, quindi, quale sia lo Stato membro la cui normativa debba essere applicata a una fattispecie concreta nell'ambito del regolamento n. 883/2004. Le parti sembrano concordare, in definitiva, sulla natura fattuale della nozione di «residenza abituale».

53. Ciò detto, tutto indica che il problema risiede nei termini in cui è formulata la normativa britannica, che crea una sorta di finzione giuridica laddove dispone che «non si trovano» nel territorio del Regno Unito coloro che non soggiornano legalmente in detto Stato ai sensi del diritto dell'Unione [41]. Così facendo, la normativa nazionale mescola senza necessità due categorie, quella del «soggiorno legale» e quella della «residenza abituale», che, come giustamente rilevato dalla Commissione, non vanno confuse. Inoltre, un'interpretazione strettamente letterale di detta normativa potrebbe anche indurmi ad accogliere la tesi della Commissione secondo cui il Regno Unito ha introdotto nel test di residenza abituale un elemento aggiuntivo, quello del soggiorno legale, che è ad esso del tutto estraneo e che, in un certo qual modo, lo «snatura», e quindi a concludere, per questo solo motivo, che il Regno Unito contravviene al regolamento n. 883/2004.

36 — Il sistema di norme di conflitto previsto dal regolamento n. 883/2004 è caratterizzato dal fatto che esso ha l'effetto di privare il legislatore di ogni Stato membro del potere di determinare l'ambito e le condizioni di applicazione della propria legislazione nazionale per quanto riguarda le persone che vi sono soggette ed il territorio all'interno del quale le norme nazionali dispiegano la loro efficacia (sentenza Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, punto 21).

37 — V., per analogia, sentenza Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punti 38 e segg).

38 — La Corte ha già dichiarato che il termine «residenza», ai fini delle suddette disposizioni, indica la «dimora abituale», ovvero il luogo in cui le persone interessate risiedono abitualmente ed in cui si trova altresì il centro principale dei loro interessi e costituisce quindi una nozione autonoma e propria del diritto dell'Unione (sentenze B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punto 26, e Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, punti 28 e 29).

39 — V., in particolare, sentenze Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, punto 29) e Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, punti 45 e segg).

40 — Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 284, pag. 1).

41 — Sia nel caso degli assegni familiari che in quello del credito d'imposta per figlio a carico, la normativa nazionale pertinente subordina l'acquisizione del diritto a tali prestazioni alla condizione che il richiedente «si trovi nel Regno Unito» (in inglese: «is in Great Britain», o nell'Irlanda del Nord). Essa precisa inoltre che detta condizione ricorre solo se il richiedente a) si trova fisicamente nel Regno Unito, b) ha la residenza abituale nel Regno Unito e c) *ha un diritto di soggiorno nel Regno Unito*. Pertanto, la concessione di tali prestazioni è esclusa se il richiedente non ha un diritto di soggiorno nel Regno Unito, poiché in tal caso, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 4, dei Child Benefit (General) Regulations 2006 e dell'articolo 3, paragrafo 5, dei Tax Credits (Residence) Regulations 2003, in combinato disposto con l'articolo 146 del Social Security Contributions and Benefits Act del 1992, tale persona «non si trova» nel Regno Unito.

54. Tuttavia, tale approccio sarebbe eccessivamente semplicistico e in definitiva, a mio parere, erroneo. È chiaro che, a prescindere da una formulazione o da una terminologia certamente ambigue, nel caso di specie il legislatore nazionale non «snatura» il test della residenza abituale utilizzando la legalità del soggiorno come criterio per valutare il carattere abituale della residenza [42]. Infatti, come si è già rilevato, il Regno Unito, a partire dalla sua risposta al parere motivato della Commissione, ha preso le distanze da una difesa del test di soggiorno legale che colleghi quest'ultimo al controllo della residenza abituale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004. Ciò che in realtà il Regno Unito intende fare, indipendentemente dall'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004 – nonché dal regolamento nel suo complesso –, è esaminare la legalità del soggiorno conformemente al diritto dell'Unione (e in particolare alla direttiva 2004/38) nel contesto della concessione di determinate prestazioni sociali.

55. La stessa Commissione ha tenuto conto di tale argomento del Regno Unito nel formulare la propria censura in subordine secondo cui, se non si include un test di soggiorno legale nell'esame della residenza abituale, ma si valuta la legalità del soggiorno in modo autonomo, si commette inevitabilmente una discriminazione vietata dall'articolo 4 del suddetto regolamento. Si può dire che la Commissione era consapevole fin dall'inizio del fatto che il fulcro del problema risiede nell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004. Infatti, pur avendo incentrato i suoi argomenti relativi alla censura principale sull'esame della residenza (abituale) in quanto criterio di collegamento utilizzato nella norma di conflitto dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento citato, in realtà essa addebita al Regno Unito solo la violazione dell'articolo 4 di tale regolamento.

56. Alla luce di quanto precede, la censura dedotta dalla Commissione in via principale deve essere respinta, in quanto il test di soggiorno legale introdotto dalla normativa britannica non influisce di per sé sulle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004.

D – *Sulla discriminazione contraria all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 che il Regno Unito potrebbe avere commesso procedendo a un controllo della legalità del soggiorno del richiedente nell'ambito della procedura per la concessione di talune prestazioni sociali*

1. Considerazioni preliminari

57. Secondo la Commissione, anche ammettendo che il test di soggiorno legale possa essere indipendente dall'esame della residenza abituale di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento n. 883/2004, il Regno Unito violerebbe comunque detto regolamento. Essa sostiene che esaminare la legalità del soggiorno nel contesto della procedura per la concessione di una prestazione di sicurezza sociale è discriminatorio e in contrasto con l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, in quanto si tratta di una condizione applicabile solo agli stranieri, dato che i cittadini del Regno Unito godono per principio di un diritto di soggiorno in tale Stato membro. Il suddetto articolo 4, infatti, impone una parità di trattamento in relazione alle prestazioni e agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia di sicurezza sociale. Tale argomento richiede una risposta un po' più complessa rispetto all'esposizione fattane dalla Commissione.

58. In primo luogo, occorre esaminare la questione di principio se uno Stato membro sia tenuto a concedere prestazioni sociali come quelle oggetto della presente causa, che esso accorda ai propri cittadini e ai cittadini dell'Unione che soggiornano legalmente nel suo territorio, a un cittadino dell'Unione il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare (vale a dire, non risponda ai requisiti

42 — Come espressamente riconosciuto dal Regno Unito al punto 32 del controricorso e al punto 7 della controreplica.

fissati, in particolare, dalla direttiva 2004/38). Dalla risposta a tale questione risulterà se sia di per sé discriminatorio, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, il fatto che uno Stato membro accetti di concedere determinate prestazioni solo a coloro che soggiornano legalmente nel suo territorio.

59. In secondo luogo, dopo avere risolto la questione precedente, occorrerà esaminare la questione più specifica, ma parimenti di principio, se lo Stato membro al quale viene chiesta una prestazione sociale come quelle oggetto della presente causa possa legittimamente controllare la regolarità del soggiorno del richiedente in occasione della verifica del carattere abituale della sua residenza e in concomitanza con essa.

60. Infine, una volta risolta anche la seconda questione, occorrerebbe stabilire se la suddetta facoltà dello Stato membro sia, per così dire, assoluta o se, al contrario, sia legittima solo a determinate condizioni. Come si vedrà, tale dimensione del problema è apparsa solo all'ultimo momento, e succintamente, nella replica della Commissione, motivo per cui il Regno Unito considera questo argomento irricevibile, in quanto tardivo. Si dovrà quindi valutare, se del caso, l'eventuale irricevibilità di detto argomento, indipendentemente dalla circostanza che ragioni di opportunità possano indurmi a proporre una risposta al riguardo.

2. Rapporto con la giurisprudenza delle sentenze Brey e Dano

61. Tuttavia, prima di procedere nell'ordine indicato, occorre fare riferimento all'eventuale rilevanza per la presente causa della soluzione fornita nelle sentenze Brey [43] e Dano [44], che le parti hanno richiamato ripetutamente nel corso del procedimento [45].

62. Anzitutto, non vi è dubbio che la giurisprudenza elaborata nelle sentenze Brey [46] e Dano [47] sia pertinente al caso di specie, dato che in tali sentenze si esamina la legittimità della presa in considerazione della legalità del soggiorno ai fini della concessione, da parte di uno Stato membro, di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione che risiedono nel suo territorio.

63. Orbene, mentre nelle cause Brey e Dano la Corte doveva pronunciarsi, in entrambi i casi nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, sulla corretta interpretazione dell'articolo 7 della direttiva 2004/38, la cui pertinenza non era contestata, nella presente causa si discute, nel contesto di un ricorso per inadempimento, se sia opportuno applicare detta direttiva – in particolare, la disposizione citata – nel contesto dell'applicazione del regolamento n. 883/2004 [48].

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — V. anche la recente sentenza Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), che non è stata richiamata dalle parti in quanto pronunciata successivamente all'udienza nella presente causa.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Si noti che, nel caso dei cittadini economicamente inattivi, è la direttiva 2004/38, e in particolare il suo articolo 7, paragrafo 1, lettera b), a stabilire le condizioni che lo Stato membro ospitante deve verificare per stabilire se il richiedente delle prestazioni sociali oggetto della presente causa (ricomprese nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento n. 883/2004) soggiorni legalmente nel suo territorio.

64. Peraltro, a differenza del caso ora in esame, dette sentenze, al pari della sentenza Alimanovic [49], vertevano su prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, disciplinate dall'articolo 70 del regolamento n. 883/2004 e considerate come prestazioni di assistenza sociale ai fini della direttiva 2004/38 [50]. A tale proposito, la direttiva 2004/38 prende in considerazione la necessità di ricorrere a prestazioni di assistenza sociale nel contesto della legalità del soggiorno [51], ma non dice nulla riguardo alle prestazioni di sicurezza sociale come quelle oggetto della presente causa.

65. Ciò posto, effettuerò i richiami pertinenti a tale giurisprudenza nel corso della mia argomentazione.

3. Sull'obbligo dello Stato membro di concedere prestazioni sociali in relazione alla legalità del soggiorno e le sue conseguenze per la censura relativa al trattamento discriminatorio

66. La prima questione da affrontare, in quanto questione di principio, è se uno Stato membro sia tenuto a concedere a un cittadino dell'Unione residente nel suo territorio le prestazioni sociali che detto Stato accorda ai propri cittadini solo se il soggiorno di tale persona soddisfa i requisiti previsti, in particolare, dalla direttiva 2004/38. Come si è già rilevato, la conclusione raggiunta a tale riguardo inciderà sulla questione se comporti una discriminazione, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, il fatto che uno Stato membro non conceda prestazioni sociali come quelle oggetto della presente causa a coloro che non risiedono legalmente sul suo territorio.

67. Per rispondere a tale questione, in linea con quanto ricordato dalla Corte nella sentenza Dano [52], occorre partire dal presupposto che l'articolo 20, paragrafo 1, TFUE conferisce lo status di cittadino dell'Unione a chiunque possegga la cittadinanza di uno Stato membro. Come la Corte ha dichiarato a più riprese, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione ratione materiae del Trattato FUE, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico [53].

68. Ogni cittadino dell'Unione può quindi far valere il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, sancito dall'articolo 18 TFUE, in tutte le situazioni che rientrano nella sfera di applicazione ratione materiae del diritto dell'Unione. Tali situazioni comprendono quelle che rientrano nell'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri conferita dagli articoli 20, paragrafo 2, primo comma, lettera a), TFUE e 21 TFUE [54].

69. A tale proposito, va tuttavia rilevato, in linea con quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza Dano [55], che l'articolo 18, paragrafo 1, TFUE vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità «[n]el campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste». L'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, TFUE precisa espressamente che i diritti che tale articolo conferisce ai cittadini dell'Unione si esercitano «secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi». Inoltre, l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE subordina, a sua volta, il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri al rispetto delle «limitazioni e (…) condizioni

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, punto 43.

50 — V., in particolare, sentenza Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punti 58 e segg).

51 — Determinando inevitabilmente, come rilevato dall'avvocato generale Whatelet al paragrafo 96 delle conclusioni relative alla causa Dano (C-333/13, EU:C:2014:341), «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».

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 57.

53 — Sentenze Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31); D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punto 28), e N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punto 27).

54 — V., tra molte altre, sentenze Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 59) e N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punto 28).

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 60.

previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi» [56]. Siffatto riferimento al carattere limitato di detta libertà si riscontra anche nella spiegazione relativa all'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che sancisce la libertà di circolazione e di soggiorno –, secondo cui «[i]l diritto sancito dal paragrafo 1 è quello garantito all'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), [TFUE] (…). Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, esso si esercita alle condizioni e nei limiti definiti nei trattati» [57].

70. In proposito, occorre ricordare che la ratio del regolamento n. 883/2004 è direttamente connessa al diritto fondamentale di libera circolazione dei cittadini dell'Unione, dato che esso è stato adottato per agevolare e garantire l'esercizio effettivo di tale diritto mediante il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale [58]. Infatti, come si è già ricordato, l'obiettivo del regolamento n. 883/2004 è coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri, al fine – come indicato nei suoi considerando – di «garantire l'effettivo esercizio del diritto di libera circolazione delle persone» (considerando 45) e, in tal modo, «contribuire al miglioramento del (…) livello di vita e delle (…) condizioni d'occupazione» delle persone che si spostano all'interno dell'Unione (considerando 1). Pertanto, i diritti riconosciuti dal regolamento n. 883/2004 sono diritti intesi a garantire la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione, alle condizioni legali in cui detta libertà è riconosciuta [59].

71. Alcune delle condizioni e limitazioni alle quali gli articoli 20 TFUE e 21 TFUE subordinano l'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno all'interno dell'Unione – in quanto libertà non assoluta [60], bensì «regolamentata» – sono previste dalla direttiva 2004/38 [61]. Detta direttiva – la cui conformità ai Trattati non è stata posta in dubbio dalla Corte di giustizia nelle sentenze Brey [62], Dano [63] e Alimanovic [64], né è stata discussa nel presente procedimento – è stata adottata, secondo il suo considerando 4, per superare il carattere settoriale e frammentario delle norme con cui era stato disciplinato fino ad allora il diritto di libera circolazione e di soggiorno, nonché per facilitare l'esercizio di tale diritto.

72. Pertanto, occorre partire dal presupposto che le disposizioni della direttiva 2004/38 che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione restano pienamente applicabili anche nell'ambito di un regolamento come quello ora in esame, diretto in definitiva a garantire l'effettività del diritto di libera circolazione e di soggiorno all'interno dell'Unione, e non possono essere considerate inconferenti in siffatto contesto. A tal riguardo, non posso condividere l'affermazione della Commissione [65] secondo cui «la nozione di soggiorno ai sensi del regolamento n. 883/2004 (…) non è soggetta ad alcun presupposto legale» [66].

56 — V., inter alia, sentenze Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2002:493, punti 84 e segg.); Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, punti 31 e segg.), e Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punti 46 e 47).

57 — Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17).

58 — V., in proposito, sentenza Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): i principi sottesi alle regole di coordinamento delle normative nazionali di previdenza sociale corrispondono a quelli relativi al settore della libera circolazione delle persone, il cui principio fondamentale è quello secondo cui l'attività dell'Unione comporta, in particolare, l'abolizione, tra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone (punto 39).

59 — Il regolamento n. 883/2004 non armonizza la legislazione degli Stati membri in materia di sicurezza sociale, cosicché spetta ancora a questi ultimi stabilire quali prestazioni concedere, a quali beneficiari e a quali condizioni, nonché le modalità di finanziamento dei loro sistemi di sicurezza sociale. Detto regolamento non pregiudica, in linea di principio, le condizioni sostanziali poste da ciascuno Stato membro per concedere le prestazioni di sicurezza sociale coordinate dal regolamento, purché rispettino i principi comuni da esso stabiliti (v., in tal senso, sentenza Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

60 — Come riconosciuto dalla stessa Commissione in udienza.

61 — V. anche conclusioni presentate dall'avvocato generale Whatelet nella causa Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, paragrafo 90).

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, punti 46 e 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punti 60 e segg.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — V. punto 33 del ricorso.

66 — Punto 32 del ricorso.

73. A tale proposito, non mi pare superfluo ricordare che difficilmente l'ordinamento dell'Unione potrebbe comporsi di una pluralità di compartimenti stagni. Ciò vale a maggior ragione per due normative dell'Unione così strettamente connesse come quelle oggetto della presente causa [67]. Se, come si è appena indicato, il diritto dell'Unione subordina l'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno a determinate limitazioni e condizioni, previste in particolare dalla direttiva 2004/38, risulta chiaro che le disposizioni del regolamento n. 883/2004 non possono essere interpretate in modo da neutralizzare le condizioni e limitazioni che accompagnano il riconoscimento e l'affermazione di detta libertà [68]. Occorre cercare, in definitiva, un'interpretazione che promuova il più possibile lo status della cittadinanza dell'Unione e la libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione, rispettando al contempo gli obiettivi perseguiti dai due atti normativi e la disciplina in essi contenuta.

74. Peraltro, tale posizione è suffragata, a mio avviso, dalla giurisprudenza della Corte, che tradizionalmente ha associato l'accesso a prestazioni sociali a parità di condizioni con i cittadini dello Stato membro ospitante alla circostanza che il richiedente soggiorni «legalmente» nel territorio di detto Stato [69]. La Corte ha inoltre recentemente confermato quanto sopra nella sentenza Brey, in cui ha dichiarato che «nulla, in linea di principio, osta a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante» [70], e nella sentenza Dano, nella quale ha statuito che un «cittadino dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a prestazioni sociali (…), può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38» [71]. Mi sembra che nulla, nelle sentenze citate, consenta di dedurre che tali affermazioni si applicano esclusivamente alle prestazioni di assistenza sociale o alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo oggetto di quelle controversie, e non ad altre prestazioni sociali [72].

75. Ciò detto, non si può negare che il presupposto della regolarità del soggiorno della persona che chiede una prestazione sociale come quelle in discussione nella presente causa possa essere visto anche come una disparità di trattamento tra i cittadini del Regno Unito e quelli di altri Stati membri. Tuttavia, se si adotta tale approccio, siffatta disparità di trattamento in relazione al diritto di soggiorno risulta, per così dire, insita nel sistema e, in un certo senso, preesistente [73]: per definizione, il diritto di soggiorno in uno Stato membro non può essere negato a un cittadino di tale Stato.

67 — La Corte si è occupata in varie occasioni del rapporto tra la libera circolazione dei cittadini dell'Unione economicamente inattivi o in cerca di occupazione e il loro accesso a prestazioni sociali di varia natura. V. in particolare, tra molte altre, sentenze Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217); Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458); D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432); Collins (C-138/02, EU:C:2004:172); Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488); Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169); Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344), nonché le sentenze Brey (C-140/12, EU:C:2013:565); Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), e Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).

68 — A tale proposito, non posso condividere l'affermazione della Commissione, contenuta nel punto 18 della replica, secondo cui, per quanto riguarda le prestazioni di sicurezza sociale come quelle oggetto della presente causa, il test del soggiorno legale introduce una limitazione della libertà di circolazione che non esisterebbe qualora si applicasse unicamente il test della residenza abituale.

69 — V., in particolare, sentenza Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, punto 63 [«un cittadino dell'Unione europea che (…) *risiede legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante* può avvalersi dell'[articolo] 6 del Trattato in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione rationae materiae del diritto comunitario» (il corsivo è mio)], affermazione ripresa alla lettera nelle sentenze Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 32) e Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punto 32). Al punto 46 di quest'ultima sentenza si afferma che «l'[articolo] 3 della direttiva 93/96 non osta a che un cittadino di uno Stato membro che, ai sensi dell'[articolo] 18 CE e della direttiva 90/364, *soggiorna legalmente* nel territorio di un altro Stato membro dove prevede di iniziare o proseguire studi superiori, invochi, durante tale soggiorno, il principio fondamentale di parità di trattamento sancito dall'[articolo] 12, primo comma, CE» (il corsivo è mio). V. anche sentenza Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), in cui la Corte, prima di esaminare gli effetti del principio della parità di trattamento nel caso del sig. Trojani, sottolinea che quest'ultimo «dimora legalmente in Belgio» (punto 37).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, punto 44, che è stata oggetto di un'intensa discussione tra le parti nel presente procedimento.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 69.

72 — Indipendentemente dal fatto che la sentenza Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), che cita il punto 69 della sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), utilizzi una terminologia più precisa menzionando l'«accesso a prestazioni di assistenza sociale come quelle oggetto del procedimento principale» (punto 49).

73 — V., a tale proposito, sentenza Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): «l'eventuale esistenza di una disparità di trattamento, quanto alla concessione di prestazioni sociali, fra i cittadini dell'Unione che si sono avvalsi della loro libertà di circolazione e di soggiorno e i cittadini dello Stato membro ospitante è una conseguenza inevitabile della direttiva 2004/38» (punto 77), che cita le conclusioni presentate dall'avvocato generale Whatelet nella medesima causa (C-333/13, EU:C:2014:341, paragrafi 93 e 96).

76. In altri termini, la disparità risultante tra i cittadini britannici e quelli di altri Stati membri risiede nella natura stessa del sistema, nel senso che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, l'appartenenza a uno Stato membro o a un altro non è irrilevante ai fini dell'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno.

77. In definitiva, alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che uno Stato membro sia tenuto, in forza del regolamento n. 883/2004, a concedere prestazioni sociali come quelle oggetto della presente causa solo a un cittadino dell'Unione che eserciti la propria libertà di circolazione e di soggiorno in modo regolare sul suo territorio, vale a dire, segnatamente, nel rispetto delle condizioni stabilite dalla direttiva 2004/38. A tal riguardo, la differenza tra cittadini britannici e cittadini di altri Stati membri si colloca in una fase anteriore a quella in cui opera l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, e pertanto non influisce, in linea di principio, sulla sua applicabilità.

4. Sulla verifica della regolarità del soggiorno del richiedente in occasione della procedura per la concessione di determinate prestazioni sociali

78. Risolta la precedente questione di principio, occorre esaminare un secondo aspetto che, a mio parere, riguarda più direttamente l'argomento della Commissione: la questione se, in base a quanto precede, uno Stato membro possa verificare, senza violare il divieto di discriminazione di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, la regolarità del soggiorno di un cittadino dell'Unione, cittadino di un altro Stato membro, proprio in occasione dell'esame di una domanda volta ad ottenere una prestazione sociale come quelle oggetto della presente causa.

79. In questi termini, la questione sarebbe fondamentalmente se lo Stato membro introduca una disparità tra gli «obblighi» di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, in ragione del fatto, difficile da negare, che sono i cittadini dell'Unione di altri Stati membri, più che i cittadini britannici, a sopportare gli inconvenienti legati all'obbligo di sottoporsi – eventualmente con successo – al controllo, da parte delle autorità britanniche, della regolarità del loro soggiorno in occasione dell'esame delle domande per ottenere una prestazione come gli assegni familiari o il credito d'imposta per figlio a carico. Dalle spiegazioni fornite dal Regno Unito in udienza si evince che l'intensità del controllo dipende comunque dalle circostanze particolari dell'interessato e che, come prevedibile, i cittadini dell'Unione economicamente inattivi sono quelli che subiscono in misura maggiore i suddetti inconvenienti.

80. In tal senso, si può anticipare che tale ulteriore complicazione della procedura per la concessione delle prestazioni in parola potrebbe essere evitata nella pratica, in quanto la direttiva 2004/38 prevede (segnatamente all'articolo 8)[74] meccanismi che consentono di dimostrare la regolarità del soggiorno di un cittadino dell'Unione che non sia un cittadino dello Stato membro ospitante per mezzo di un certificato rilasciato dalle autorità competenti dello Stato membro in questione previo controllo, in particolare, del soddisfacimento dei requisiti di cui all'articolo 7 della direttiva citata. Se il richiedente dispone di tale certificato, gli inconvenienti che potrebbe incontrare al momento dell'esame di una domanda di prestazioni sociali saranno minimi o perfino nulli: egli dovrà semplicemente esibire, su richiesta, il documento da cui risulta che lo Stato membro considera regolare il suo soggiorno sul proprio territorio.

81. Orbene, il Regno Unito ha osservato in udienza che, sebbene i cittadini dell'Unione possano chiedere alle autorità britanniche un documento attestante il loro diritto di soggiorno in detto Stato membro (il che, evidentemente, agevola la dimostrazione di tale circostanza), non è obbligatorio possedere tale documento. Di fatto, nella maggior parte dei casi il richiedente non dispone di un certificato comprovante la regolarità del suo soggiorno nel Regno Unito.

74 — V. anche articolo 19 della direttiva 2004/38 in relazione al soggiorno permanente.

82. Tuttavia, la possibilità che uno Stato membro possa rendere obbligatorio il rilascio di tali documenti non esclude l'ammissibilità di un sistema come quello del Regno Unito, il quale, in mancanza, nella maggior parte dei casi, di un riconoscimento previo come quello sopra descritto, applica un test di soggiorno legale in occasione dell'esame delle domande di prestazioni sociali.

83. Di conseguenza, nella fattispecie si deve ravvisare una disparità di trattamento, che andrebbe qualificata come discriminazione indiretta, in quanto sono i cittadini dell'Unione non britannici (in particolare se economicamente inattivi) quelli che subiscono maggiormente gli inconvenienti e i disagi causati dalla suddetta procedura.

84. A tal riguardo, la questione è se siffatta discriminazione indiretta sia giustificabile, possibilità che viene esclusa dalla Commissione. In proposito, senza che occorra sviluppare ulteriormente il ragionamento, ritengo che la necessità di tutelare le finanze dello Stato membro ospitante [75], argomento invocato dal Regno Unito [76], giustifichi sufficientemente, in linea di principio, la possibilità di verificare in quel momento la regolarità del soggiorno. In definitiva, la menzionata procedura di controllo è il mezzo di cui dispone lo Stato membro ospitante per assicurarsi di non concedere prestazioni sociali come quelle oggetto della presente causa a persone alle quali non è tenuto ad accordarle, per le ragioni esposte nella sezione precedente.

85. In conclusione, ritengo che, in termini di principio, lo Stato membro ospitante possa assicurarsi, se del caso, che un cittadino dell'Unione non si trovi irregolarmente sul suo territorio – vale a dire, fondamentalmente, che egli soddisfi i requisiti di cui alla direttiva 2004/38 – in occasione e al momento della procedura per la concessione di prestazioni sociali come quelle oggetto della presente causa, senza che la disparità di trattamento tra i cittadini britannici e gli altri cittadini dell'Unione implicata da tale controllo determini una discriminazione vietata dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, purché sia giustificata nei termini testé indicati.

5. Sui requisiti cui è subordinata la verifica della regolarità del soggiorno nello Stato membro ospitante

86. Le considerazioni esposte mi sembrano sufficienti per respingere gli argomenti della Commissione incentrati sull'illegittimità, in termini di principio, del test di soggiorno legale previsto dalla normativa britannica. Tuttavia, si deve tenere presente che tale conclusione non equivale ad accettare qualsiasi modalità di controllo della regolarità del soggiorno. Al contrario, ritengo che, per essere conforme al diritto dell'Unione, detta procedura di controllo debba soddisfare una serie di requisiti, sotto il profilo procedurale e anche sotto quello sostanziale, che illustrerò in prosieguo.

87. Infatti, non si deve dimenticare che il controllo in questione, dal momento che può incidere sulla libertà di circolazione e di soggiorno conferita dallo status della cittadinanza dell'Unione, deve essere interpretato conformemente a tale diritto fondamentale ed essere effettuato nel modo meno intrusivo possibile.

88. Orbene, si deve nuovamente rilevare che il ricorso della Commissione non era diretto a contestare le modalità con cui il Regno Unito esercita tale controllo. È vero che la Commissione ha addebitato al Regno Unito il fatto che il suo esame del rispetto dei requisiti di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38 non garantisce una valutazione delle circostanze del singolo caso, come richiesto dalla sentenza Brey [77]. Tuttavia, tale argomento appare per la prima volta nella replica della Commissione e non è stato menzionato né durante il procedimento precontenzioso né nel ricorso. La Commissione

75 — Finalità ritenuta legittima dalla Corte a partire dalla sentenza Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punto 44). Si deve tenere presente che l'obiettivo di tutelare le finanze pubbliche non è di natura strettamente economica e la Corte l'ha associato all'obiettivo indiretto di mantenere il livello globale dell'aiuto che può essere concesso dallo Stato in questione (sentenze Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punto 56; Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punto 61, e Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 63).

76 — Punto 37 del controricorso.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, in particolare punto 69.

ha osservato in udienza che tale aspetto non è un motivo nuovo, ma solo un ulteriore elemento tra quelli da prendere in considerazione per valutare se il test di soggiorno legale, in quanto misura discriminatoria, sia proporzionato per raggiungere l'obiettivo perseguito. Tuttavia, concordo con il Regno Unito che si tratta di un motivo nuovo dedotto in una fase processuale in cui non risulta ricevibile, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento di procedura.

89. Il ricorso della Commissione è incentrato sul fatto che, nell'esame delle domande per la concessione di prestazioni sociali come quelle oggetto della presente causa, uno Stato membro non possa esigere che il richiedente non si trovi irregolarmente sul suo territorio né verificare tale circostanza, e non sul modo in cui le autorità britanniche valutano, sotto il profilo sia procedurale che sostanziale, se un cittadino dell'Unione soddisfi o meno i requisiti di cui alla direttiva 2004/38.

90. Nonostante quanto precede, qualora la Corte ritenga che tale argomento debba essere esaminato nel merito, e dato che il Regno Unito ha fornito alcuni elementi di risposta nella controreplica e in udienza, esporrò qui di seguito, in modo non esaustivo, alcune considerazioni a tale riguardo.

91. Sotto il profilo procedurale, la disparità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali di detto Stato membro che risulta dalla summenzionata facoltà di controllo delle autorità nazionali è compatibile con lo status della cittadinanza europea e con il principio di uguaglianza solo se tale controllo viene svolto nel rigoroso rispetto del principio di proporzionalità, vale a dire con modalità adeguate all'obiettivo perseguito, nel modo meno intrusivo possibile e nella misura strettamente necessaria per raggiungere detto obiettivo.

92. D'altro canto, il controllo effettuato dalle autorità nazionali, nell'ambito della concessione delle prestazioni sociali in questione, del fatto che il richiedente non si trovi irregolarmente nel suo territorio deve essere considerato un caso di verifica della regolarità del soggiorno dei cittadini dell'Unione ai sensi della direttiva 2004/38, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, della stessa, e deve quindi soddisfare i requisiti previsti da tale direttiva [78].

93. Come si evince dalle osservazioni svolte dal Regno Unito in udienza, il controllo del rispetto delle condizioni alle quali la direttiva 2004/38 subordina il diritto di soggiorno non viene effettuato in ogni singolo caso, il che sarebbe vietato, a mio parere, dall'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva citata [79]: sebbene tutti i richiedenti delle prestazioni sociali di cui trattasi [80] debbano inserire nel modulo pertinente i dati dai quali risulta se essi dispongano di un diritto di soggiorno in detto Stato membro, solo in caso di dubbio le autorità britanniche procedono – secondo quanto il Regno Unito ha indicato al punto 21 della controreplica e confermato in udienza – alle verifiche necessarie per accertare se il richiedente soddisfi o meno i requisiti previsti dalla direttiva 2004/38 (e in particolare dal suo articolo 7), vale a dire se abbia un diritto di soggiorno conformemente a tale direttiva.

94. A mio parere, dalle affermazioni del Regno Unito non si può nemmeno dedurre che detto Stato membro presume che il richiedente delle prestazioni oggetto della presente causa si trovi nel suo territorio irregolarmente, il che sarebbe in contrasto con gli articoli 20, paragrafo 2, TFUE e 21 TFUE, i quali riconoscono il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel

78 — Va rammentato che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, «[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».

79 — Stando a quanto affermato dal Regno Unito, tale controllo si svolge nel modo seguente: il richiedente deve indicare, nel modulo di richiesta, una serie di dati dai quali risulta se egli disponga di un diritto di soggiorno nel Regno Unito; dopo avere ricevuto il modulo, le autorità competenti a decidere della concessione di tali prestazioni svolgono i controlli pertinenti. In casi specifici, le autorità chiedono ai richiedenti di fornire prove idonee a dimostrare che essi godono effettivamente del diritto di soggiorno risultante dalle informazioni indicate nel modulo.

80 — Si deve tenere presente che tale procedura non si applica solo ai cittadini dell'Unione, ma anche ai cittadini di paesi terzi, che possono accedere alle prestazioni familiari di cui trattasi se hanno un diritto di soggiorno nel Regno Unito e soddisfano i requisiti della presenza e della residenza abituale in detto Stato.

territorio degli Stati membri. Infatti, lo status della cittadinanza dell'Unione e, in particolare, l'affermazione del principio secondo cui i cittadini dell'Unione hanno il diritto di stabilire la loro residenza nel territorio di qualsiasi Stato membro, alle condizioni previste dal diritto dell'Unione, ostano a che la normativa nazionale possa adottare un approccio equivalente alla presunzione che tale cittadino, dopo i primi tre mesi di soggiorno e prima di acquisire un diritto di soggiorno permanente, si trovi irregolarmente in detto territorio, di modo che spetti sistematicamente all'interessato l'onere di dimostrare il contrario. In linea di principio, dovrebbe semmai valere la presunzione inversa.

95. Peraltro, atteso che il legittimo controllo della regolarità della presenza del richiedente nel Regno Unito ricade nell'ambito dell'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38, l'eventuale constatazione, da parte delle autorità nazionali, del fatto che tale cittadino dell'Unione non dispone di un diritto di soggiorno conformemente alla direttiva citata in quanto non soddisfa i requisiti ivi previsti – indipendentemente dalla circostanza che tale constatazione sia accompagnata o meno da un provvedimento di espulsione e malgrado la sua natura meramente declaratoria [81] – è un «provvediment[o] che limit[a] la libera circolazione dei cittadini dell'Unione» ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva citata [82], il che, come previsto in detta disposizione, ha l'effetto di attivare le garanzie di cui agli articoli 30 e 31 della medesima direttiva.

96. A mio avviso, ciò significa che le autorità competenti non possono limitarsi, in tali circostanze, a negare sic et simpliciter la prestazione richiesta, bensì, conformemente al suddetto articolo 30, per quanto riguarda specificamente la constatazione dell'insussistenza di un diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38, esse devono anche comunicare all'interessato i «motivi circostanziati e completi» sui quali si basa tale constatazione, «secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze», indicando altresì l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa dinanzi al quale l'interessato può proporre ricorso e il termine entro il quale deve agire. Si attivano inoltre le garanzie procedurali di cui all'articolo 31 della direttiva 2004/38, il che consente all'interessato di sottoporre a controllo (amministrativo e/o giurisdizionale) la legittimità della valutazione operata dall'amministrazione.

97. Infine, sotto il profilo sostanziale, occorre fondamentalmente tenere conto del fatto che, nel caso specifico dei cittadini economicamente inattivi, le autorità nazionali devono esaminare, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, se essi dispongano, per sé stessi e per i loro familiari, «di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga[no] un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante» durante il periodo di soggiorno, nonché di un'assicurazione malattia. A questo punto si deve ricordare che il mero fatto che un cittadino dell'Unione ricorra all'assistenza sociale dello Stato membro ospitante non è sufficiente per negargli il diritto di soggiorno [83], bensì è necessario che egli sia divenuto un *onere eccessivo* per il sistema di assistenza sociale di detto Stato. Nel valutare tale circostanza, le autorità nazionali devono rispettare i criteri

81 — La perdita del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in virtù della direttiva 2004/38 è una conseguenza automatica del mancato rispetto dei requisiti da essa previsti.

82 — L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 stabilisce che «[l]e procedure previste agli articoli 30 e 31 si applicano, mutatis mutandis, a tutti i provvedimenti che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica». Come rilevato dall'avvocato generale Wahl nelle conclusioni relative alla causa Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), «i cittadini dell'Unione godono indubbiamente delle garanzie procedurali di cui all'articolo 15 della direttiva, che non possono essere eluse mediante un procedimento concernente, oltre al diritto della persona a una prestazione, anche il suo diritto di soggiorno» (paragrafo 93).

83 — Nonostante quanto sembra indicare la versione in lingua tedesca dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva citata; v., a tale proposito, le conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Brey (C-140/12, EU:C:2013:337, paragrafi 74 e segg.).

stabiliti dalla giurisprudenza della Corte – in particolare, l'obbligo di tenere conto delle circostanze della singola fattispecie, al quale fa riferimento la sentenza Brey[84] – e, se del caso, informare il richiedente del risultato negativo della loro valutazione nei modi previsti all'articolo 30 della direttiva citata.

98. Ciò premesso, per l'ipotesi in cui si ritenga necessario esaminare in tale prospettiva la legittimità della normativa nazionale impugnata, ritengo che la Commissione non abbia dimostrato che il Regno Unito non ha rispettato le condizioni formali e sostanziali sopra indicate, cosicché il presente ricorso per inadempimento non può essere accolto neppure sotto tale profilo.

6. In sintesi

99. In conclusione, a mio avviso non costituisce una discriminazione vietata dall'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 il fatto che la normativa nazionale preveda che, in occasione dell'esame delle domande per la concessione di prestazioni sociali quali gli assegni familiari o il credito d'imposta per figlio a carico, le autorità dello Stato membro possono effettuare i controlli necessari per accertare la regolarità del soggiorno nel suo territorio dei cittadini di altri Stati membri che chiedono dette prestazioni. Tuttavia, a tal fine, le autorità incaricate di effettuare siffatto controllo devono comunque rispettare, sotto il profilo procedurale, i principi sopra indicati – in particolare, il principio di proporzionalità – nonché il disposto degli articoli 14, paragrafo 2, secondo comma, 15, paragrafo 1, 30 e 31 della direttiva 2004/38.

V – **Sulle spese**

100. Poiché propongo di respingere il ricorso, la Commissione deve essere condannata alle spese, conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

VI – **Conclusione**

101. Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di statuire come segue:

1) respingere il ricorso;

2) condannare la Commissione europea alle spese.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, punti 64 e segg. Condivido inoltre la tesi sostenuta dall'avvocato generale Whatelet nelle sue conclusioni relative alle cause Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, paragrafi 107 e segg.) e García Nieto (C-299/14, EU:C:2015:366, paragrafi 85 e segg.), secondo cui le autorità nazionali devono tenere conto, a tal fine, anche di altri elementi rappresentativi che consentano di dimostrare l'esistenza di un legame reale tra il cittadino dell'Unione e lo Stato membro ospitante (in definitiva, che egli sia socialmente ed economicamente integrato in tale Stato, che è quanto il Regno Unito afferma di voler garantire in ultima analisi), come l'esercizio in passato di un'attività lavorativa, l'esistenza di una precedente storia contributiva, la presenza di figli a carico che frequentano una scuola (v. quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80) o l'esistenza di stretti legami di natura personale con lo Stato membro in questione (v., in proposito, sentenze Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, punto 50, e Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punto 100).