Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentate il 24 giugno 2021 [1]

Causa C-709/20

CG
contro
The Department for Communities in Northern Ireland

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunale amministrativo d'appello per l'Irlanda del Nord, Regno Unito)]

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione delle persone – Cittadinanza dell'Unione – Accordo sul recesso del Regno Unito – Periodo di transizione – Articolo 18 TFUE – Non discriminazione in ragione della cittadinanza – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 24 – Diritto di soggiorno nazionale – Prestazioni di assistenza sociale – Disposizione nazionale che esclude dal beneficio di una prestazione di sussistenza i cittadini dell'Unione economicamente inattivi che dispongono di un diritto di soggiorno nazionale – Parità di trattamento»

I. Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 18 TFUE.

2. Tale domanda s'inserisce nel contesto di una controversia tra CG, una cittadina con doppia nazionalità olandese e croata, residente in Irlanda del Nord (Regno Unito) dal 2018, e il Department for Communities in Northern Ireland (Ministero delle Comunità dell'Irlanda del Nord, Regno Unito), in merito al diniego di quest'ultimo di concederle una prestazione di sussistenza denominata «Universal Credit» (reddito di cittadinanza).

3. La questione di cui è investita la Corte verte, in sostanza, sulla tutela dovuta in materia di accesso alle prestazioni d'assistenza sociale, in forza del principio della parità di trattamento, a un cittadino dell'Unione europea al quale lo Stato membro ospitante abbia concesso un diritto di soggiorno, ai sensi del diritto nazionale, a condizioni più favorevoli rispetto a quelle stabilite dalla direttiva 2004/38/CE [2].

[1] Lingua originale: il francese.

[2] 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 2004, L 158, pag. 77, nonché rettifiche GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34).

4. La presente causa offre, pertanto, alla Corte l'opportunità di precisare come si articolino reciprocamente l'articolo 18 TFUE e l'articolo 24 di detta direttiva e a quali condizioni debba essere applicato il principio della parità di trattamento qualora la normativa nazionale escluda dall'accesso a talune prestazioni di previdenza sociale, intese a conferire ai loro beneficiari il minimo dei mezzi di sussistenza, taluni cittadini dell'Unione a causa della natura del loro diritto di soggiorno, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro interessato che si trovano nella stessa situazione di indigenza.

5. Nelle presenti conclusioni proporrò alla Corte di dichiarare che il diniego di prestazioni di assistenza sociale opposto da uno Stato membro nei confronti di un cittadino di un altro Stato membro economicamente inattivo, basato unicamente sulla natura del suo diritto di soggiorno, concesso senza condizioni relative alle risorse economiche in applicazione di una disposizione nazionale, può configurare una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, e che, in tal caso, detta normativa va al di là di quanto necessario per preservare l'equilibrio del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Accordo sul recesso del Regno Unito

6. Il sesto e l'ottavo comma del preambolo dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica [3], approvato con la decisione (UE) 2020/135 [4], enunciano quanto segue:

«Riconoscendo che è necessario garantire la protezione reciproca dei cittadini dell'Unione e dei cittadini del Regno Unito, e relativi familiari, che hanno esercitato diritti di libera circolazione prima della data stabilita nel presente accordo, e garantire che i diritti di cui godono in forza del presente accordo siano opponibili e si basino sul principio di non discriminazione; riconoscendo altresì che è opportuno proteggere i diritti derivanti dai periodi di copertura assicurativa previdenziale,

(…)

Considerando che è nell'interesse sia dell'Unione sia del Regno Unito stabilire un periodo di transizione o di esecuzione durante il quale (…) dovrebbe applicarsi al Regno Unito e nel Regno Unito, di norma con gli stessi effetti giuridici prodotti negli Stati membri, il diritto dell'Unione, compresi gli accordi internazionali, al fine di evitare turbative durante il periodo di negoziazione dell'accordo o degli accordi sulle future relazioni».

[3] GU 2020, L 29, pag. 7; in prosieguo: l'«accordo sul recesso del Regno Unito».

[4] Decisione del Consiglio, del 30 gennaio 2020, relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 1).

7. L'articolo 2, lettere a) e c), dell'accordo sul recesso del Regno Unito così dispone:

«Ai fini del presente accordo si applicano le definizioni seguenti:

a) "diritto dell'Unione":

i) il trattato sull'Unione europea ("TUE"), il trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") e il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (…), modificati o integrati, nonché i trattati di adesione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [in prosieguo: la "Carta"], congiuntamente denominati "trattati";

ii) i principi generali del diritto dell'Unione;

iii) gli atti adottati dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione;

(…)

c) "cittadino dell'Unione", chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro».

8. La parte seconda dell'accordo sul recesso del Regno Unito, rubricata «Diritti dei cittadini» [5], contiene gli articoli da 9 a 39.

9. L'articolo 13, paragrafo 1, di tale accordo precisa quanto segue:

«I cittadini dell'Unione e i cittadini del Regno Unito hanno il diritto di soggiornare nello Stato ospitante fatte salve le limitazioni e le condizioni di cui agli articoli 21, 45 o 49 TFUE e all'articolo 6, paragrafo 1, all'articolo 7, paragrafo 1, lettere a), b) o c), all'articolo 7, paragrafo 3, all'articolo 14, all'articolo 16, paragrafo 1, o all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva [2004/38]».

10. L'articolo 86, paragrafi 2 e 3, di detto accordo così dispone:

«2. La Corte di giustizia dell'Unione europea resta competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulle domande presentate dai giudici del Regno Unito prima della fine del periodo di transizione.

3. Ai fini del presente capo, la Corte di giustizia dell'Unione europea si considera adita e la domanda di pronuncia pregiudiziale si considera presentata nel momento in cui la domanda giudiziale è registrata presso la cancelleria della Corte di giustizia o, secondo il caso, del Tribunale».

11. Ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 1, del medesimo accordo:

«Le sentenze e le ordinanze della Corte di giustizia dell'Unione europea pronunciate prima della fine del periodo di transizione, nonché le sentenze e le ordinanze emesse dopo la fine di tale periodo nei procedimenti di cui agli articoli 86 e 87 sono vincolanti nella loro totalità per il Regno Unito e nel Regno Unito».

[5] Il corsivo è mio.

12. L'articolo 126 dell'accordo sul recesso del Regno Unito, rubricato «Periodo di transizione», così recita:

«È previsto un periodo di transizione o esecuzione che decorre dalla data di entrata in vigore del presente accordo e termina il 31 dicembre 2020».

13. In forza dell'articolo 127 dell'accordo in argomento, paragrafi 1 e 3:

«1. Salvo che il presente accordo non disponga diversamente, il diritto dell'Unione si applica al Regno Unito e nel Regno Unito durante il periodo di transizione.

(…)

3. Durante il periodo di transizione, il diritto dell'Unione applicabile a norma del paragrafo 1 produce nei confronti del Regno Unito e nel Regno Unito gli stessi effetti giuridici che produce all'interno dell'Unione e degli Stati membri, ed è interpretato e applicato secondo gli stessi metodi e principi generali applicabili all'interno dell'Unione».

14. L'accordo sul recesso del Regno Unito è entrato in vigore alla mezzanotte del 31 gennaio 2020 [6].

2. Direttiva 2004/38

15. I considerando 10, 20 e 21 della direttiva 2004/38 enunciano quanto segue:

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

(…)

(20) In conformità del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ogni cittadino dell'Unione e i suoi familiari il cui soggiorno in uno Stato membro è conforme alla presente direttiva dovrebbero godere in tale Stato membro della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo d'applicazione del trattato, fatte salve le specifiche disposizioni previste espressamente dal trattato e dal diritto derivato.

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

[6] V. riepilogo delle tappe del recesso del Regno Unito dall'Unione disponibile al seguente indirizzo Internet: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=it.

16. A norma dell'articolo 1 di tale direttiva:

«La presente direttiva determina:

a) le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;

b) il diritto di soggiorno permanente nel territorio degli Stati membri dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;

c) le limitazioni dei suddetti diritti per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica».

17. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo».

18. L'articolo 7 della direttiva 2004/38, rubricato «Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi», al suo paragrafo 1, lettere b) e d), così dispone:

«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:

(…)

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

(…)

d) di essere un familiare [ai sensi dell'articolo 2, punto 2)] che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c)».

19. A termini dell'articolo 24 di tale direttiva, rubricato «Parità di trattamento»:

«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».

20. L'articolo 37 della suddetta direttiva così dispone:

«Le disposizioni della presente direttiva non pregiudicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di diritto interno che siano più favorevoli ai beneficiari della presente direttiva».

B. Diritto del Regno Unito

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. L'EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU [regime di residenza UE – Appendice UE alle norme sull'immigrazione (in prosieguo: l'«Appendice UE»)] [7] istituisce, in base a quanto illustrato dal governo del Regno Unito, un nuovo sistema concepito in preparazione e come conseguenza al recesso del Regno Unito dall'Unione. Esso consente a tutti i cittadini dell'Unione, dello Spazio economico europeo (SEE) e della Svizzera, residenti nel Regno Unito prima del 31 dicembre 2020, e ai loro familiari, di chiedere l'autorizzazione a restare nel Regno Unito. Tale Appendice UE è entrata in vigore il 30 marzo 2019 e prevede che le richieste di diritto di soggiorno devono essere presentate al più tardi entro il 30 giugno 2021 [8].

22. L'Appendice UE prevede la concessione:

– dello status di residente permanente, che conferisce il diritto di restare a tempo indeterminato nel Regno Unito ai richiedenti che hanno vissuto in modo continuativo per cinque anni nel Regno Unito, in forza degli articoli 2, 2A e da 11 a 13, e

– dello status di residente provvisorio, che autorizza i richiedenti a restare nel Regno Unito per cinque anni e a maturare così alla scadenza il periodo di residenza richiesto per poter chiedere lo status di residenza permanente, in forza degli articoli 3, 3A e 14.

23. Secondo il governo del Regno Unito, a differenza dell'articolo 7 della direttiva 2004/38 [9], l'Appendice UE consente ai cittadini economicamente inattivi, che non sono attualmente titolari di un diritto di soggiorno in forza del diritto dell'Unione, di continuare a risiedere sul territorio in attesa del recesso del Regno Unito dall'Unione. Tali persone possono altresì ottenere lo status di residente permanente dopo cinque anni di semplice residenza. A partire dal momento del conseguimento di tale status, esse hanno un accesso incondizionato al sistema di previdenza sociale del Regno Unito.

7 https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

8 Si tratta dello stesso termine previsto per le domande presentate in forza dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso del Regno Unito, a decorrere dal 1º gennaio 2021. V. anche nota a piè pagina n. 29 delle presenti conclusioni.

9 Il Regno Unito fa riferimento alla sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866); in prosieguo: la «sentenza Ziolkowski e Szeja».

2. Regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza

24. L'Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza (Irlanda del Nord)], quale modificato dal Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [regolamento del 2019 sulla sicurezza sociale (prestazioni legate al reddito) (aggiornamento e modifica) (recesso dall'Unione europea) (Irlanda del Nord) [10]] [11], contiene disposizioni intese a stabilire quali persone hanno diritto al reddito di cittadinanza e come calcolarlo.

25. Il reddito di cittadinanza è un regime di tutela sociale finanziato da introiti fiscali e subordinato a determinate condizioni relative al reddito, inteso a sostituire diverse altre prestazioni sociali soppresse (o ancora in vigore), come l'assegno di disoccupazione nonché le indennità di integrazione salariale e di sostegno basate sul reddito, il sostegno al reddito, il credito d'imposta per persone in attività, l'assegno familiare e il sussidio per l'alloggio [12].

26. Il fatto di risiedere in Irlanda del Nord costituisce un requisito cui è subordinato il diritto al reddito di cittadinanza in forza dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), del Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 [decreto del 2015 sulla riforma della sicurezza sociale (Irlanda del Nord)] [13].

27. L'articolo 9 del regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza dispone quanto segue:

«(1) Ai fini di determinare se una persona soddisfi il requisito di base di risiedere in Irlanda del Nord, fatto salvo il caso in cui una persona rientri nell'ambito del paragrafo 4, si deve considerare una persona come non residente in Irlanda del Nord se questa non ha la propria residenza abituale nel Regno Unito, nelle Isole Normanne, nell'Isola di Man o nella Repubblica di Irlanda.

(2) Si considera che una persona abbia la propria residenza abituale nel Regno Unito, nelle Isole Normanne, nell'Isola di Man o nella Repubblica di Irlanda solo se essa dispone di un diritto di soggiorno in uno di tali luoghi.

(3) Ai fini del paragrafo 2, un diritto di soggiorno non comprende un diritto esistente in qualità o a norma:

(a) dell'articolo 13 dell'Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [regolamento del 2016 sull'immigrazione (SEE) [14]] o dell'articolo 6 della direttiva [2004/38],

(b) dell'articolo 14 del [regolamento SEE] [[15]], ma esclusivamente nei casi in cui un siffatto diritto sussista ai sensi del regolamento SEE in ragione del fatto che la persona è:

    (i) un avente diritto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento in quanto disoccupato in cerca di lavoro, o

[10] In prosieguo: il «regolamento del 2019 sulla sicurezza sociale».

[11] In prosieguo, congiuntamente: il «regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza».

[12] V. memorandum esplicativo del regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza, accessibile al seguente indirizzo Internet: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] Disposizioni sostanzialmente identiche si applicano nel resto del Regno Unito, posto che la Gran Bretagna costituisce il territorio di riferimento, a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del Welfare Reform Act 2012 (legge del 2012 sulla sicurezza sociale) e del regolamento del 2019 sulla sicurezza sociale.

[14] In prosieguo: il «regolamento SEE». Tale articolo riguarda il diritto di soggiorno iniziale e tratta del soggiorno inferiore a tre mesi.

[15] Tale articolo si riferisce al diritto di soggiorno prolungato, corrispondente a quello contemplato all'articolo 7 della direttiva 2004/38.

(ii) un familiare (ai sensi dell'articolo 7 di detto regolamento) di un siffatto disoccupato in cerca di lavoro,

(c) dell'articolo 16 del regolamento SEE, ma esclusivamente nei casi in cui sussista un diritto ai sensi di tale regolamento perché la persona soddisfa i criteri enunciati all'articolo 16, paragrafo 5, di detto regolamento [16] o all'articolo 20 [TFUE] (nei casi in cui il diritto di soggiorno sorga dal fatto che, in caso contrario, un cittadino britannico sarebbe privato del godimento effettivo dei suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione), oppure

(d) di una persona che ha ottenuto un'autorizzazione limitata per l'ingresso o il soggiorno nel Regno Unito ai sensi dell'Immigration Act 1971 [(legge del 1971 sull'immigrazione)] in virtù:

(i) [*dell'Appendice UE*[17]], o

(ii) della sua situazione di persona avente un diritto di soggiorno quale riconosciuto in forza della giurisprudenza Zambrano [sentenza dell'8 marzo 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] e definito all'allegato 1 del[l'Appendice UE] adottati ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della legge del 1971 sull'immigrazione.

(4) Una persona rientra nell'ambito di applicazione di tale paragrafo qualora essa sia:

(a) una persona avente diritto ai fini dell'articolo 6 del regolamento SEE in quanto lavoratore subordinato o autonomo,

(b) un familiare di una persona di cui alla lettera (a) ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettere a), b) o c), del regolamento SEE [18],

(c) una persona titolare di un diritto di soggiorno permanente nel Regno Unito in forza dell'articolo 15, paragrafo 1, lettere c), d) o e), del regolamento SEE,

(d) un rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, come modificata dall'articolo 1, paragrafo 2, del protocollo relativo allo status dei rifugiati, firmato a New York il 31 gennaio 1967,

(e) una persona che ha ottenuto, o che si ritiene abbia ottenuto, un'autorizzazione al di fuori delle norme stabilite ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della legge del 1971 sull'immigrazione, ove tale autorizzazione sia:

(i) un'autorizzazione discrezionale a entrare o a restare nel Regno Unito,

(ii) un'autorizzazione a restare in forza dell'eccezione fondata sulla violenza domestica, o

16 Vale a dire una persona avente principalmente a carico cittadini del Regno Unito.

17 Il corsivo è mio. Si tratta della modifica derivata dal regolamento del 2019 sulla sicurezza sociale sulla cui base è fondata la domanda di pronuncia pregiudiziale. Nelle sue osservazioni scritte il Ministero delle Comunità dell'Irlanda del Nord precisa che il riferimento, nelle questioni prima e seconda del giudice del rinvio, all'articolo 9, paragrafo 3, lettera c), i), rinvia alla disposizione applicabile in Gran Bretagna. Di conseguenza, ai fini del presente rinvio pregiudiziale, proveniente dall'Irlanda del Nord, occorre intendere le questioni nel senso che esse riguardano l'articolo 9, paragrafo 3, lettera d), punto i), del regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza, che ne costituisce l'equivalente per Irlanda del Nord.

18 Nella decisione di rinvio si precisa che, secondo il servizio relativo al reddito di cittadinanza, la definizione di familiare che ha mantenuto il diritto di soggiorno è identica a quella contemplata all'articolo 10 del regolamento SEE e che CG non può rivendicare tale diritto, in mancanza della prova di essere stata coniugata o di aver mantenuto una relazione stabile con il suo compagno cittadino dell'Unione.

(iii) un'autorizzazione che si ritiene sia stata concessa in forza dell'articolo 3 del Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [regolamento del 2005 sugli sfollati (protezione temporanea)],

(f) una persona titolare di una protezione umanitaria concessa in forza di tali norme, oppure

(g) una persona non soggetta al controllo dell'immigrazione ai sensi dell'articolo 115, paragrafo 9, dell'Immigration and Asylum Act 1999 [legge del 1999 sull'immigrazione e l'asilo] e che si trovi nel Regno Unito a causa del suo allontanamento, della sua espulsione o di un'altra forma di respingimento legale dal territorio di un altro paese verso il Regno Unito».

III. Procedimento principale e questioni pregiudiziali

28. La ricorrente nel procedimento principale, CG, è una cittadina con doppia nazionalità olandese e croata, madre sola di due bambini in tenera età [19], che ha dichiarato di essere giunta in Irlanda del Nord nel 2018 [20]. Ella non ha mai esercitato un'attività economica nel Regno Unito e viveva con il suo compagno, cittadino dell'Unione di nazionalità olandese e padre dei suoi figli, finché non si è trasferita in un centro di accoglienza per donne maltrattate in seguito ad asserite violenze domestiche [21]. CG non ha un reddito né accesso ad alcuna prestazione sociale per provvedere al sostentamento proprio e dei suoi figli.

29. Il 4 giugno 2020 CG ha ottenuto lo status di residente provvisorio nel Regno Unito ai sensi dell'Appendice UE. Tale status è concesso dall'Home Office (Ministero dell'Interno, Regno Unito) ai cittadini dell'Unione che hanno risieduto nel Regno Unito per un periodo inferiore a cinque anni, senza essere soggetti alla condizione della disponibilità di risorse economiche sufficienti. Tale status offre la possibilità di restare nel Regno Unito per un periodo determinato di cinque anni dalla fine del periodo di transizione [22] previsto dall'accordo sul recesso del Regno Unito.

30. Per quanto riguarda il diritto al soggiorno di CG [23], il giudice del rinvio constata che:

– CG non può far valere il titolo di «familiare», non avendo dimostrato di essere coniugata o di avere ancora una relazione stabile con un cittadino dell'Unione, e

[19] Dagli elementi del fascicolo risulta che i due bambini sono nati nel Regno Unito, rispettivamente il 1º marzo 2019 e nel 2020. Il primogenito non è in età scolare. L'Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunale d'appello per l'Irlanda del Nord, Regno Unito), giudice del rinvio, nella sua risposta ai quesiti della Corte relativi alla sua istanza di procedimento accelerato, ha precisato che, secondo CG, i due figli sono oggetto di un provvedimento di vigilanza da parte dei Social Services (servizi sociali, Regno Unito).

[20] CG precisa di essere arrivata nel Regno Unito «[a]lla fine del 2018 o all'inizio del 2019» affinché il suo compagno potesse accettare un'offerta d'impiego. La Commissione europea considera come data il 21 gennaio 2019.

[21] In base alle sue stesse osservazioni, dopo aver fatto la spola diverse volte tra il domicilio che condivideva con il compagno violento e il centro di accoglienza, CG si sarebbe definitivamente stabilita in tale rifugio dall'inizio del 2020. Nella sua risposta ai quesiti della Corte relativi all'istanza di procedimento accelerato, il giudice del rinvio ha precisato che la sistemazione di CG in un centro di accoglienza non può considerarsi un alloggio stabile. Nelle sue osservazioni scritte, CG ha precisato di essersi stabilita in un alloggio indipendente procurato dai servizi sociali nel gennaio del 2021.

[22] V. paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

[23] Nelle sue osservazioni scritte, CG ha precisato, da una parte, che, durante i primi tre mesi del suo soggiorno nel Regno Unito, ella aveva il diritto di soggiornarvi senza alcuna condizione o formalità, conformemente all'articolo 6 della direttiva 2004/38. Alla scadenza di tale termine di tre mesi, CG non è stata invitata dalle autorità del Regno Unito a dimostrare di avere un diritto di soggiorno permanente. Non le è stato chiesto né ordinato di lasciare il Regno Unito. CG e il suo primogenito hanno lasciato temporaneamente il Regno Unito per i Paesi Bassi, tra l'ottobre del 2019 e il gennaio del 2020 per stare dai suoi genitori, e in seguito vi sono ritornati. Ella sottolinea di aver trascorso tutto il suo soggiorno in Irlanda del Nord. Dall'altra parte, CG precisa di non potersi avvalere di un'autorizzazione di soggiorno a tempo indeterminato in quanto vittima di violenze domestiche. La sua domanda in tal senso, presentata l'11 novembre 2020, è stata respinta il 3 marzo 2021. Per quanto riguarda le condizioni per ottenere tale autorizzazione, v. nota a piè pagina n. 18 delle presenti conclusioni.

– CG ha ottenuto un'autorizzazione di soggiorno temporaneo (status di residente provvisorio), che dev'essere distinta da un «residence permit» (carta di soggiorno).

31. L'8 giugno 2020 CG ha fatto domanda per ottenere una prestazione di assistenza sociale (reddito di cittadinanza) presso il Ministero delle Comunità dell'Irlanda del Nord. Tale autorità ha respinto la sua domanda con decisione del 17 giugno 2020 sulla base dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera d), punto i), del regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza, inserito dal regolamento del 2019 sulla sicurezza sociale, con la motivazione che, per effetto di tale modifica, i cittadini dell'Unione titolari di un diritto di soggiorno nel Regno Unito a tempo determinato, ai sensi dell'Appendice UE, non soddisfano la condizione di residenza in Irlanda del Nord stabilita da tale articolo per ottenere una prestazione di assistenza sociale. Il reclamo amministrativo proposto da CG è stato respinto il 30 giugno 2020.

32. Il giudice del rinvio è investito del ricorso proposto da CG avverso quest'ultima decisione. CG contesta la legittimità dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera d), punto i), del regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza. Secondo la ricorrente, tale disposizione, che escluderebbe dal beneficio di una prestazione di assistenza sociale i cittadini dell'Unione riconosciuti dal Regno Unito come legalmente residenti sul proprio territorio, sarebbe incompatibile con gli obblighi del Regno Unito ai sensi dell'European Communities Act 1972 (legge del 1972 sulle Comunità europee) [24] e violerebbe l'articolo 18 TFUE.

33. CG fa valere, al riguardo, che il fatto di negarle la concessione della prestazione di assistenza sociale, mentre le è stato riconosciuto un diritto di soggiorno a tempo determinato in forza del diritto nazionale, e quand'anche non avesse alcun diritto di soggiorno ai sensi del diritto dell'Unione, costituirebbe una differenza di trattamento rispetto ai cittadini britannici e, pertanto, una discriminazione fondata sulla nazionalità.

34. Il Ministero delle Comunità dell'Irlanda del Nord sostiene, al contrario, che, in forza del diritto del Regno Unito, lo status di residente provvisorio non attribuisce di per sé un diritto alle prestazioni d'assistenza sociale, le quali rimangono assoggettate alle loro specifiche condizioni di ammissibilità.

35. Esso rileva che le circostanze del caso di specie sono diverse da quelle della causa che ha dato luogo alla sentenza del 7 settembre 2004, Trojani [25], e che i giudici nazionali si sono costantemente uniformati alla sentenza Patmalniece, del 16 marzo 2011, della Supreme Court (Corte suprema, Regno Unito), la quale ha dichiarato che l'applicazione del criterio della residenza abituale, per quanto indirettamente discriminatoria, era giustificata.

36. In tali circostanze, l'Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunale d'appello per l'Irlanda del Nord) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 9, paragrafo 3, lettera [d], punto i), del [regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza], inserito dal [regolamento del 2019 sulla sicurezza sociale], che esclude dal diritto alle prestazioni sociali i cittadini dell'Unione europea titolari di un diritto di soggiorno nazionale (permesso di soggiorno limitato) [nel caso di specie lo status di residente provvisorio («pre-settled status») ai sensi dell'Appendice UE], sia illegittimamente

[24] La legge del 1972 sulle Comunità europee è la legge sull'adesione all'Unione del Regno Unito.

[25] C-456/02, in prosieguo: la «sentenza Trojani», EU:C:2004:488.

discriminatorio (in modo diretto o indiretto) ai sensi dell'articolo 18 [TFUE] ed incompatibile con gli obblighi del Regno Unito ai sensi [della legge del 1972 sulle Comunità europee].

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, e qualora l'articolo 9, paragrafo 3, lettera [d]), punto i), del [regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza] debba essere ritenuto indirettamente discriminatorio: se l'articolo 9, paragrafo 3, lettera [d]), punto i), del [regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza] sia giustificato ai sensi dell'articolo 18 [TFUE] e se esso sia incompatibile con gli obblighi del Regno Unito ai sensi della legge del 1972 sulle Comunità europee».

37. L'11 febbraio 2021, il presidente della Corte ha accolto l'istanza di procedimento accelerato, in conformità con l'articolo 105 del regolamento di procedura.

38. CG [26], il Ministero delle Comunità dell'Irlanda del Nord, il governo del Regno Unito e la Commissione hanno depositato osservazioni scritte ed esposto le loro osservazioni orali all'udienza tenutasi il 4 maggio 2021.

IV. Analisi

39. Il giudice del rinvio chiede se sussista una discriminazione diretta o indiretta, ai sensi dell'articolo 18 TFUE, che risulterebbe dall'esclusione di taluni cittadini dell'Unione residenti nel Regno Unito dal beneficio di prestazioni sociali a causa della natura del diritto di soggiorno concesso loro sulla base del diritto nazionale.

40. Le circostanze di fatto di cui al procedimento principale nonché la copiosa giurisprudenza della Corte in materia di parità di trattamento per quanto riguarda il diritto alle prestazioni sociali rivendicabili dai cittadini dell'Unione che si sono avvalsi del loro diritto di circolare liberamente m'inducono a ritenere che sia necessario precisare il contesto in cui s'inserisce la domanda di pronuncia pregiudiziale.

A. Sul contesto della domanda di pronuncia pregiudiziale e sua riformulazione

41. In primo luogo, occorre, a mio avviso, precisare il fondamento della competenza giurisdizionale della Corte, dato che la controversia ha ad oggetto una domanda volta a ottenere una prestazione sociale, proposta l'8 giugno 2020 da un cittadino dell'Unione residente nel Regno Unito, che è stata respinta il 30 giugno 2020, ossia durante il periodo di transizione stabilito

[26] Nelle proprie osservazioni scritte, CG ha precisato che, nella causa Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741, talune disposizioni analoghe a quelle censurate nel caso di specie, applicabili alla Gran Bretagna, sono state dichiarate illegittime per discriminazione fondata sulla nazionalità contraria all'articolo 18 TFUE, con decisione del 18 dicembre 2020 della Court of Appeal (Corte d'appello, Regno Unito). Tale decisione è stata impugnata dal Secretary of State for Work and Pensions (ministro del lavoro e delle pensioni del Regno Unito) dinanzi alla UK Supreme Court (Corte suprema del Regno Unito), il cui esame è stato fissato all'udienza del 18 e del 19 maggio 2021. CG precisa che detto procedimento riguarda due cittadini rumeni, tra i quali la sig.ra Fratila, che, arrivata nel Regno Unito, ha lavorato per quasi un anno e poi si è vista revocare lo status di lavoratore. La sig.ra Fratila ha chiesto di beneficiare del reddito di cittadinanza, che le è stato negato. Poco tempo prima le era stato attribuito lo status di residente provvisorio. In quel periodo la donna si trovava nel Regno Unito da quasi cinque anni. Successivamente ha ottenuto uno status di residente permanente e le è stato concesso il reddito di cittadinanza. L'altra persona interessata, il sig. Tanase, è un disabile permanente costretto alla sedia a rotelle. Il sig. Tanase si è recato nel Regno Unito per ricevere assistenza dalla sig.ra Fratila. Egli è titolare di diverse prestazioni in Romania, tra cui una pensione d'invalidità, una pensione di vecchiaia minima e un assegno per cure sanitarie. Il reddito di cittadinanza gli è stato parimenti negato poco tempo dopo aver ottenuto lo status di residente provvisorio. Il sig. Tanase risiedeva nel Regno Unito da cinque mesi. V. punti 13 e 14 della decisione disponibile al seguente indirizzo Internet: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

dall'accordo sul recesso del Regno Unito [27]. A tale riguardo, rilevo che la controversia non verte sul diritto di soggiorno, denominato «status di residente provvisorio», concesso a CG in data 4 giugno 2020 in applicazione dell'Appendice UE [28], bensì sul diniego dell'attribuzione del reddito di cittadinanza oppostole per via della natura del suo diritto di soggiorno. Poiché l'insieme dei fatti e delle disposizioni nazionali applicabili si collocano o precedentemente o durante il periodo di transizione e la domanda del giudice del rinvio è stata registrata presso la cancelleria il 30 dicembre 2020, la Corte è competente a pronunciarsi sulla domanda di pronuncia pregiudiziale sul fondamento dell'articolo 86, paragrafi 2 e 3, dell'accordo sul recesso del Regno Unito [29].

42. In secondo luogo, per quanto concerne la qualificazione delle prestazioni per le quali CG ha fatto domanda sul fondamento dell'articolo 18 TFUE, da cui dipende l'individuazione della norma del diritto dell'Unione in forza della quale dev'essere esaminata la compatibilità delle disposizioni nazionali alla luce del rispetto del principio della parità di trattamento [30], rilevo che è pacifico che la domanda di accedere al reddito di cittadinanza di CG, per sé stessa e per i propri figli, è basata sull'indisponibilità di risorse economiche [31] e che tale prestazione è qualificata come «prestazione d'assistenza sociale» ai sensi della direttiva 2004/38. La precisazione fornita in sede di udienza, secondo la quale la prestazione chiesta da CG dovrebbe coprire le sue spese sanitarie, non è tale da modificare siffatta qualificazione.

43. Conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, in tale nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ricadono tutte le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, che costituiscono l'espressione della solidarietà nazionale e finanziate in quanto tali [32]. Essendo intese a garantire la sussistenza dei loro percettori, sono incondizionate. A tale riguardo, la Corte ha rammentato che le prestazioni di sussistenza che mirano a conferire ai loro beneficiari il minimo dei mezzi di sussistenza necessari per condurre una vita conforme alla dignità umana, devono essere considerate alla stregua di «prestazioni d'assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 [33].

44. In terzo luogo, le condizioni di soggiorno di CG sono diverse da quelle previste dalla direttiva 2004/38. È infatti pacifico che, il 4 giugno 2020, CG ha ottenuto, in applicazione dell'Appendice UE, un *diritto di soggiorno* denominato «status di residente provvisorio», che viene concesso senza alcuna condizione relativa alle risorse economiche o all'iscrizione ad un'assicurazione

27 V. paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

28 A tale data non poteva essere concesso il nuovo status di residente, istituito all'articolo 18 dell'accordo sul recesso del Regno Unito. Se è vero che, in forza dell'articolo 19 di tale accordo, durante il periodo di transizione le domande volte a ottenere detto status potevano essere presentate in anticipo, le decisioni di accoglierle o di respingerle hanno prodotto i loro effetti solo dal 1º gennaio 2021. Inoltre, i richiedenti dovevano soddisfare condizioni equivalenti a quelle enunciate nella direttiva 2004/38.

29 Diverso sarebbe il caso soltanto se, in applicazione dell'articolo 158, paragrafo 1, secondo comma, dell'accordo sul recesso del Regno Unito, il procedimento avviato dopo il 1º febbraio 2020, ossia durante il periodo di transizione, avesse avuto ad oggetto una decisione in merito a una domanda presentata in forza dell'articolo 19 di tale accordo che prevede la possibilità di chiedere in anticipo un nuovo status di residente o un documento di soggiorno come quelli di cui all'articolo 18 di detto accordo (paragrafi 1 e 4).

30 V., segnatamente, sentenza del 15 settembre 2015, Alimanovic (C-67/14, in prosieguo: la «sentenza Alimanovic», EU:C:2015:597, punti da 42 a 44 e giurisprudenza ivi citata).

31 Riguardo a quanto rientra nell'espressione «reddito di cittadinanza», v. paragrafo 25 delle presenti conclusioni. Con tale espressione è designata una varietà di sussidi, ad alcuni dei quali sarebbero applicabili norme speciali del diritto dell'Unione. V., a titolo di esempio, sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito (C-308/14, in prosieguo: la «sentenza Commissione/Regno Unito», EU:C:2016:436, punti 27 e 55).

32 Sulla nozione di «assistenza sociale» di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 e la sua interpretazione secondo la quale essa rinvia all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia, v. sentenza del 19 settembre 2013, Brey (C-140/12, in prosieguo: la «sentenza Brey», EU:C:2013:565, punti 60 e 61).

33 V. sentenza del 6 ottobre 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, in prosieguo: la «sentenza Jobcenter Krefeld», EU:C:2020:794, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

sociale e anche se la persona non svolge un'attività professionale. Tale status le consente di soggiornare legalmente nel Regno Unito per cinque anni e di poter rivendicare, al termine di tale periodo, lo status di residente permanente, che le offrirà la possibilità di accedere alle prestazioni sociali.

45. Poiché CG, cittadina dell'Unione, ha esercitato il suo diritto di circolare e soggiornare liberamente, in tale qualità, sul territorio di un altro Stato membro, la sua situazione rientra nell'ambito del diritto dell'Unione [34] anche se le è stato concesso un diritto di soggiorno a condizioni meno rigorose rispetto alle prescrizioni stabilite dalla direttiva 2004/38. Su tale punto occorre precisare che, avendo acquisito il suo diritto di soggiorno e chiesto di beneficiare di prestazioni d'assistenza sociale durante il periodo di transizione, l'applicazione del diritto dell'Unione è garantita dall'articolo 127 dell'accordo sul recesso del Regno Unito.

46. Di conseguenza e, in quarto luogo, per quanto concerne l'applicabilità dell'articolo 18, primo comma, TFUE, va ricordato che, secondo costante giurisprudenza, tale disposizione è applicabile in maniera autonoma soltanto in situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali il Trattato FUE non preveda norme specifiche che vietano discriminazioni [35]. Orbene, in materia di diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione sul territorio di un altro Stato membro, il principio di non discriminazione è precisato dall'articolo 24 della direttiva 2004/38 [36].

47. Pertanto, per il semplice fatto che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/38, non ritengo sia necessario valutare la situazione alla luce dell'articolo 18 TFUE come chiede il giudice del rinvio.

48. Non si può, dunque, trarre un argomento dall'analogia delle circostanze di fatto del procedimento principale con quelle che hanno dato luogo alle sentenze della Corte che interpretano le disposizioni del Trattato CE equivalenti a quelle dell'articolo 18 TFUE, in casi di concessione del diritto di soggiorno ai sensi del diritto nazionale, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2004/38 [37], ancorché tale giurisprudenza resti pertinente per taluni aspetti nella parte in cui la Corte ha applicato il principio di non discriminazione, in seguito precisato all'articolo 24 di tale direttiva [38].

[34] V. sentenza dell'11 novembre 2014, Dano (C-333/13, in prosieguo: la «sentenza Dano», EU:C:2014:2358, punto 59).

[35] V., segnatamente, sentenza Jobcenter Krefeld (punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

[36] V., segnatamente, sentenza Dano (punti da 59 a 61). Osservo che nella parte seconda dell'accordo sul recesso del Regno Unito (v. paragrafo 8 delle presenti conclusioni) vengono riprodotti l'articolo 18 TFUE, all'articolo 12 di tale accordo, e la sua più puntuale espressione, vale a dire l'articolo 24 della direttiva 2004/38, all'articolo 23 dell'accordo medesimo. Sulla giurisprudenza precedente all'entrata in vigore della direttiva in parola, v. paragrafo 54 delle presenti conclusioni.
V., altresì, l'analisi di Robin-Olivier, S., «Les droits sociaux des "étrangers communautaires», *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, Julia Iliopoulos-Strangas (Ed.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, pagg. 217-246, in particolare pagg. 221 e 228. V., nello stesso senso, Rondu, J., «Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration» in *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2020, pagg. 683-756, in particolare pag. 711, punto 898. Tale autrice ritiene che l'articolo 18 TFUE non si applichi più, considerando che la lex specialis dell'articolo 24 della direttiva 2004/38 sostituisce la lex generalis del principio della parità di trattamento nei Trattati.

[37] Nelle osservazioni scritte di CG si rammenta che la stessa ha invocato a sostegno della sua domanda la sentenza Trojani per far valere l'applicazione dell'articolo 18 TFUE.

[38] V., segnatamente, sentenza Brey (punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

49. In altri termini, dal momento che è stabilito il principio dell'applicabilità della direttiva 2004/38 e, più precisamente, del suo articolo 24, e che la situazione di cui trattasi rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva, la questione dei diritti alle prestazioni d'assistenza sociale non va più esaminata alla luce dell'articolo 18 TFUE, a meno che non si segua un ragionamento incoerente [39].

50. Occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, è compito della Corte riformulare, se necessario, le questioni che le sono sottoposte [40].

51. Propongo quindi alla Corte di riformulare le questioni sollevate dal giudice del rinvio le quali, a mio avviso, devono essere esaminate congiuntamente, e di considerare che quest'ultimo chieda sostanzialmente se l'articolo 24 della direttiva 2004/38 debba essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che esclude dal beneficio di prestazioni d'assistenza sociale cittadini dell'Unione ai quali esso abbia concesso un diritto di soggiorno legale senza condizioni relative alla disponibilità di risorse economiche mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro interessato che si trovano nella stessa situazione d'indigenza, e se, eventualmente, una siffatta discriminazione possa essere giustificata.

52. A questo punto della riflessione, occorre tracciare un bilancio sullo stato della giurisprudenza della Corte in materia di applicabilità dell'articolo 24 della direttiva 2004/38 prima di valutare la possibilità di farla evolvere nell'ipotesi di concessione di un diritto di soggiorno legale per effetto di una normativa nazionale più favorevole rispetto alle disposizioni contenute in tale direttiva.

B. Sul criterio dell'applicabilità dell'articolo 24 della direttiva 2004/38 vertente sul diritto di soggiorno «in base alla direttiva» in materia di diritto alle prestazioni d'assistenza sociale

53. Osservo che, dall'entrata in vigore della direttiva 2004/38, la Corte non si è pronunciata sugli effetti, in materia di prestazioni d'assistenza sociale, di un *diritto di soggiorno legale* concesso a condizioni diverse da quelle stabilite dal diritto dell'Unione che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei cittadini degli Stati membri che hanno esercitato la loro libertà di circolazione.

54. Al contrario, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2004/38, la Corte ha dichiarato che i *cittadini dell'Unione che soggiornano legalmente* nel territorio dello Stato membro ospitante possono avvalersi del principio di non discriminazione, già enunciato all'articolo 18 TFUE, al fine di beneficiare di una prestazione d'assistenza sociale [41].

55. Successivamente all'entrata in vigore della direttiva 2004/38, la Corte ha interpretato l'articolo 24 di tale direttiva sulla base di situazioni in cui le persone interessate non soddisfacevano le condizioni per ottenere un diritto di soggiorno previste da tale direttiva e disponevano soltanto di attestati di soggiorno di validità illimitata dal valore meramente

[39] Rilevo, in proposito, che all'udienza la Commissione in un primo tempo ha ripreso questo tipo di ragionamento, già contenuto nelle sue osservazioni scritte, senza tuttavia fondarsi sulle sentenze che vi erano citate, poi l'ha riformulato, in un secondo tempo, in risposta a un quesito della Corte relativo all'applicabilità della Carta. A tale riguardo, v. paragrafo 81 delle presenti conclusioni.

[40] V. sentenza Brey (punto 31).

[41] V. sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, in prosieguo: la «sentenza Grzelczyk», EU:C:2001:458, punti 32, 33 e 35) nonché Trojani (punti 37 e 40).

dichiarativo [42]. Rammento, al riguardo, che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 prevede che ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro purché disponga di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante, e di un'assicurazione malattia. Se il cittadino soddisfa tali condizioni, il soggiorno non può essergli negato. A contrario, ciò significa che gli Stati membri non sono tenuti a consentire il soggiorno di cittadini degli altri Stati membri che non posseggano risorse economiche sufficienti.

56. La Corte ha statuito che l'articolo 24 della direttiva 2004/38 non osta alla normativa di uno Stato membro che esclude dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» e che sono parimenti costitutive di «prestazioni d'assistenza sociale», ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, i cittadini di altri Stati membri che non soddisfino le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva medesima e che non possano quindi far valere un diritto di soggiorno in applicazione di tale disposizione [43]. Nella sentenza Brey, la Corte ha stabilito una condizione, vale a dire che tale esclusione non deve operare in qualsiasi circostanza e in maniera automatica [44].

57. Ritengo vada evidenziata un'importante conseguenza di tale interpretazione del principio parità di trattamento sancito all'articolo 24 della direttiva 2004/38 operata dalla Corte.

58. Nella sentenza Dano, la Corte, dopo aver rilevato che la situazione oggetto della causa non ricadeva nella sfera di applicazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 [45] e che tale disposizione costituisce una deroga al principio di non discriminazione enunciato all'articolo 18 TFUE [46], ha nondimeno cercato di individuare, sul fondamento dell'articolo 24, paragrafo 1, della citata direttiva, a quali condizioni a un cittadino che dispone di un'attestazione relativa al diritto di soggiorno si possa *negare* la concessione di prestazioni sociali quando le uniche deroghe al principio della parità di trattamento sono annoverate al paragrafo 2 di detto articolo.

[42] V. sentenze Brey (punto 18), Dano (punto 36), e Alimanovic (punto 27). Secondo costante giurisprudenza, il rilascio di un titolo di soggiorno non ha carattere costitutivo di diritti ma produce esclusivamente un effetto dichiarativo. Esso non conferisce alcun diritto di soggiorno [v. segnatamente sentenza del 14 settembre 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, punti 32 e 33)]. Per contro, tale qualifica non esclude il cittadino dell'Unione che risiedeva nello Stato membro ospitante *prima* dell'entrata in vigore della direttiva, ma legalmente ai sensi di un altro strumento del diritto dell'Unione [(sentenza del 7 ottobre 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592)].

[43] V. sentenza Dano (punti 65 e 66).

[44] V. punto 80 di tale sentenza.

[45] V. sentenza Dano (punto 66).

[46] V. sentenza Dano (punti 61 e 64).

59. Da tale motivazione riguardo alle condizioni di applicabilità dell'articolo 24 della direttiva 2004/38 [47] la Corte ha dedotto che una normativa nazionale che limiti l'accesso alle prestazioni sociali ai soli cittadini dell'Unione il cui soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante sia conforme alle condizioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38 non integra una differenza di trattamento [48].

60. Per pronunciarsi in tal senso, la Corte si è basata sull'espressione «che risiede (…) in base alla (…) direttiva» contenuta all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Da tale formulazione la Corte ha dedotto che possono avvalersi del principio della parità di trattamento soltanto i cittadini dell'Unione che risiedono di pieno diritto nel territorio di un altro Stato membro perché soddisfano le condizioni di cui all'articolo 7 della medesima direttiva. Così facendo, la Corte esclude dalla tutela riconosciuta dall'articolo 24, paragrafo 1, di tale direttiva i cittadini dell'Unione come CG, ai quali è stato concesso un diritto di soggiorno di cinque anni in uno Stato membro senza alcuna condizione relativa alle risorse economiche e che non dimostrano di averne la disponibilità, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della medesima direttiva. Tali persone non possono neppure avvalersi della tutela dell'articolo 18 TFUE per i motivi esposti al paragrafo 47 delle presenti conclusioni.

61. Ne consegue che un cittadino dell'Unione che risiede regolarmente e legalmente nel territorio di uno Stato membro, laddove sia privo di mezzi di sussistenza, può essere trattato diversamente dai cittadini di tale Stato per il solo motivo che lo Stato ospitante gli ha concesso un diritto di soggiorno senza condizioni relative alle risorse economiche.

62. Tale criterio riguardante il godimento del diritto di soggiorno «in base alla (…) direttiva», secondo l'espressione usata all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, costituisce quindi, a mio avviso, il fulcro della questione inedita sottoposta alla Corte, in quanto essa non verte su un'altra disposizione del diritto dell'Unione da cui discenderebbe il diritto di soggiorno [49].

63. La giustificazione di tale criterio, inteso a limitare l'attribuzione di prestazioni al fine di preservare l'equilibrio finanziario del sistema di assistenza sociale degli Stati membri da un onere eccessivo [50], è collegata alla genesi normativa della direttiva 2004/38, ricordata nella sentenza Ziolkowski e Szeja [51], cui la Corte rinvia nella sentenza Dano ai punti da 70 a 72, nonché nella sentenza Jobcenter Krefeld, pronunciata il 6 ottobre 2020, al punto 63.

47 A tale riguardo, v. Martin, D., «Article 24 – Égalité de traitement», in *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Bruxellest, 2020, pagg. 373-396, in particolare pag. 380, punto 16, secondo cui, «atteso che il legislatore europeo non ha inteso introdurre, nell'articolo 24 della direttiva, ulteriori temperamenti al diritto alla non discriminazione stabilito al paragrafo 1 rispetto a quelli contenuti nel paragrafo 2, la Corte di giustizia era ancora legittimata a interpretare il paragrafo 1 nel senso che esso include implicitamente una condizione di integrazione?».

48 Nella sua sentenza Commissione/Regno Unito, la Corte ha ribadito il senso della sua giurisprudenza (punti da 66 a 69). V. altresì paragrafo 77 delle presenti conclusioni, per quanto concerne le sentenze Alimanovic e del 25 febbraio 2016, García-Nieto e a. (C-299/14, in prosieguo: la «sentenza García-Nieto e a.», EU:C:2016:114:), pronunciate precedentemente, relative alle condizioni stabilite, rispettivamente all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), e all'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva. Peraltro, riguardo alla rilevanza delle sue decisioni nel contesto del procedimento principale, rilevo l'osservazione di Iliopoulou-Penot, A., «Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil», *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Clément-Wilz, L. (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2018, pagg. 315-334, in particolare pag. 318, secondo cui «l'accordo politico raggiunto dal Consiglio europeo il 19 febbraio 2016, in un vano tentativo di evitare la Brexit, riprende[va] alla lettera le soluzioni delle sentenze Dano e Alimanovic, sottolineando quindi la loro rilevanza nel dibattito sulla "nuova collocazione" del Regno Unito all'interno dell'Unione». V., altresì, sulle prese di posizione di tale Stato membro nel 2017, nota a piè pagina n. 55 delle presenti conclusioni.

49 V., a tal riguardo, sentenza Jobcenter Krefeld (punto 62).

50 V. sentenza Jobcenter Krefeld (punto 66).

51 V. punti 36 e 37 di tale sentenza.

64. Tuttavia, in quest'ultima sentenza la Corte ha dichiarato che alle persone che ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 24 della direttiva 2004/38, compresa la deroga prevista al suo paragrafo 2, per il fatto di godere di un diritto di soggiorno fondato sull'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), di tale direttiva, ma che possono anche far valere un diritto di soggiorno autonomo fondato sull'articolo 10 del regolamento (UE) n 492/2011 [52], non può essere opposta detta deroga [53].

65. Di conseguenza, allo stato della giurisprudenza della Corte risultante dalla sentenza Jobcenter Krefeld, il beneficio della parità di trattamento ai sensi della direttiva 2004/38 non è più limitato alle situazioni contemplate da tale direttiva, ma si applica anche a quelle in cui il diritto di soggiorno è fondato su un'altra disposizione del diritto derivato [54].

66. Come nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Jobcenter Krefeld, si tratta, quindi, di stabilire quali conseguenze si debbano trarre, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 24 della direttiva 2004/38, dalla concessione di un diritto di soggiorno legale a cittadini dell'Unione da parte di uno Stato membro a condizioni più favorevoli di quelle fissate dalla suddetta direttiva rispetto alla decisione di escludere tali cittadini dalle prestazioni d'assistenza sociale esclusivamente motivata dal loro status di residenti provvisori [55].

C. Sull'applicabilità dell'articolo 24 della direttiva 2004/38 in caso di concessione di un diritto di soggiorno «legale nazionale»

67. Dalle risposte formulate dalle parti in udienza risulta che il Regno Unito, istituendo con l'Appendice UE un diritto di soggiorno senza particolari requisiti, segnatamente in merito alle risorse economiche del cittadino dell'Unione, o ha adottato una misura più favorevole ai sensi dell'articolo 37 della direttiva 2004/38 [56].

68. Non è la prima volta che la Corte si pronuncerà sugli effetti di tale disposizione introdotta nella direttiva 2004/38.

[52] Sull'applicazione autonoma dell'articolo 10 del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU 2011, L 141, pag. 1) rispetto alle disposizioni del diritto dell'Unione, come quelle della direttiva 2004/38, che consente ai figli di un cittadino di uno Stato membro che lavori o abbia lavorato nello Stato membro ospitante, così come al genitore che ne abbia l'effettivo affidamento, di avvalersene senza che siano tenuti a soddisfare le condizioni relative alla disponibilità di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. V. sentenza Jobcenter Krefeld, (punti 38 e 39 nonché giurisprudenza ivi citata).

[53] V. sentenza Jobcenter Krefeld (punto 69).

[54] V. sentenza Jobcenter Krefeld (punto 87).

[55] V., a tale riguardo, sentenza Jobcenter Krefeld (punto 62). Per quanto riguarda la decisione del Regno Unito di non introdurre nuovi diritti alle prestazioni per le persone aventi lo status di residente provvisorio, detto Stato ha spiegato, nelle sue osservazioni scritte, che quest'ultima è conforme alle sue costanti prese di posizione pubbliche che nel giugno 2017 sono state oggetto di una pubblicazione, *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (preservare lo status dei cittadini dell'Unione che vivono nel Regno Unito e dei cittadini del Regno Unito che vivono nell'Unione; v., più precisamente, punto 41).

[56] V. O'Brien, C., «Between the deviland the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit», *Common Market Law Review*, vol. 58, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2021, pagg.431-470, in particolare pagg. 456 e 457. Alla scelta del Regno Unito di istituire un diritto incondizionato al soggiorno per i cittadini dell'Unione nel contesto dell'uscita del Regno Unito dall'Unione, vale a dire uno status di residente provvisorio, invece di subordinare semplicemente il diritto al soggiorno alle condizioni della direttiva 2004/38, o di istituire soltanto uno status dichiarativo (e non costitutivo di diritti), è stata aggiunta, nel 2019, un'esclusione esplicita dal beneficio di prestazioni sociali di tale particolare diritto al soggiorno, salvo che i cittadini non dimostrino di rientrare nelle condizioni della direttiva 2004/38, in forza del regolamento del 2016 sul reddito di cittadinanza. Secondo la medesima autrice, questa scelta del Regno Unito è stata fatta in considerazione dell'eccessivo carico amministrativo per le autorità rappresentato dal subordinare il diritto di soggiorno post-Brexit per i cittadini dell'Unione ai criteri dell'articolo 7 della direttiva 2004/38.

69. Nella sentenza Ziolkowski e Szeja, la Corte ha dichiarato che il fatto di non pregiudicare le disposizioni nazionali più favorevoli di quelle della direttiva 2004/38 non implica affatto che tali disposizioni debbano essere integrate nel sistema istituito da detta direttiva [57]. La Corte ha parimenti giudicato che spetta a ciascuno Stato membro decidere non soltanto se instaurare un tale regime, ma anche quali siano le condizioni e gli effetti di quest'ultimo, in particolare per quanto riguarda le conseguenze giuridiche di un diritto di soggiorno concesso sulla sola base del diritto nazionale [58]. Che dire, quindi, in materia di prestazioni d'assistenza sociale?

1. Portata della sentenza Ziolkowski e Szeja

70. Osservo, da una parte, che, nella sentenza Ziolkowski e Szeja, la Corte si è pronunciata su una questione vertente sull'acquisizione di un titolo di soggiorno permanente derivante da una nuova disposizione inserita all'articolo 16 della direttiva 2004/38 [59]. Tale decisione non riguardava, quindi, la concessione di prestazioni d'assistenza sociale a un cittadino dell'Unione soggiornante in uno Stato membro e non doveva tenere in considerazione un'esigenza di tutela degli interessati o problematiche inerenti all'onere eccessivo per le finanze di tale Stato che poteva determinare la concessione di siffatte prestazioni a persone titolari di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie come quelli rilasciati in tale causa [60]. D'altra parte, la Corte non doveva interpretare l'articolo 24 della direttiva 2004/38 né valutare un'eventuale differenza di trattamento tra il cittadino dell'Unione soggiornante nel territorio di uno Stato membro e i cittadini di tale Stato.

71. Mi sembra quindi che le conclusioni cui è giunta la Corte nella sentenza Ziolkowski e Szeja interpretando l'articolo 37 della direttiva 2004/38 alla luce del diritto al soggiorno permanente di cui all'articolo 16 di detta direttiva non siano utilmente trasferibili in materia di parità di trattamento tra cittadini dell'Unione per quanto concerne le condizioni per la concessione di prestazioni d'assistenza sociale.

72. A tale riguardo, occorre a mio avviso sottolineare, in primo luogo, che, contrariamente all'articolo 16 della direttiva 2004/38, il quale ha istituito un diritto di soggiorno permanente, l'articolo 24 di detta direttiva costituisce soltanto la concretizzazione in materia di diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione del principio di non discriminazione tra cittadini dell'Unione enunciato all'articolo 18 TFUE. Non possono pertanto sussistere situazioni in cui un cittadino dell'Unione può soggiornare legalmente e regolarmente sul territorio di un altro Stato membro senza godere del diritto alla non discriminazione connesso al suo status alle condizioni stabilite da tale articolo 24.

73. In secondo luogo, una soluzione del genere mi sembra conforme all'obiettivo perseguito all'articolo 37 della direttiva 2004/38. La facoltà per gli Stati membri di adottare disposizioni più favorevoli di quelle previste da tale direttiva in materia di diritto di soggiorno ha senso unicamente se attuata per adeguarsi a circostanze particolari.

[57] Sentenza Ziolkowski e Szeja (punto 49).

[58] Sentenza Ziolkowski e Szeja (punto 50).

[59] V. punto 51 di tale sentenza. La Corte ha quindi dichiarato che un soggiorno, in forza di un diritto conforme al diritto di uno Stato membro, ma che non soddisfa le condizioni previste dal diritto dell'Unione, non può essere considerato come soggiorno legale ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ai fini dell'acquisizione di un diritto al soggiorno permanente. V., altresì, sentenza del 2 maggio 2018, K. e H.F. (Diritto di soggiorno e allegazioni di crimini di guerra) (C-331/16 e C-366/16, EU:C:2018:296, punto 74).

[60] Sentenza Ziolkowski e Szeja (punti 18 e 19).

74. Di conseguenza, ritengo che l'interpretazione da parte della Corte della nozione di «soggiorno legale» dovrebbe essere adeguata quando si tratta di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento tra cittadini dell'Unione in materia di prestazioni sociali nel contesto rigorosamente stabilito all'articolo 24 della direttiva 2004/38.

2. Interpretazione della nozione di «soggiorno legale»

75. In primo luogo, sono dell'avviso che il mero accertamento della qualità di cittadino dell'Unione della persona che soggiorna legalmente in un altro Stato membro [61] dovrebbe condurre a considerare che la nozione di «soggiorno legale» includa quella di «diritto di soggiorno regolare» [62], a fortiori ove il diritto interno di tale Stato membro favorisca, in ragione della suddetta qualità di cittadino dell'Unione, il permanere sul proprio territorio di cittadini economicamente inattivi, senza condizioni relative alla disponibilità di risorse economiche o di un'assicurazione sociale.

76. In secondo luogo, una siffatta interpretazione, che ha l'effetto di non ampliare l'ambito di applicazione dell'articolo 24, paragrafo 2,della direttiva 2004/38, risponde all'imperativo di interpretare quest'ultimo restrittivamente e in conformità con le disposizioni del Trattato FUE, ivi comprese quelle relative alla cittadinanza dell'Unione e alla libera circolazione dei lavoratori, come ricordato nella sentenza Jobcenter Krefeld [63].

77. A tal proposito, la Corte si basa sull'esigenza, constatata nella sentenza Jobcenter Krefeld [64], di distinguere talune situazioni dalle precedenti cause che hanno dato luogo alle sentenze Alimanovic e García-Nieto e a., relative alle deroghe espressamente contemplate al suddetto articolo 24, paragrafo 2 [65], nonché alla sentenza Dano [66].

78. In terzo luogo, tale interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, il quale garantisce che «ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base [a tale] direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante» gode di pari trattamento, è parimenti conforme all'obiettivo perseguito da detta direttiva. Se è vero che occorre chiaramente rivolgere una particolare attenzione alla libertà degli Stati membri di applicare disposizioni più favorevoli nei confronti di cittadini dell'Unione che si sono avvalsi della loro libertà di circolare e di soggiornare

[61] A tale riguardo, rammento che, nella sentenza Grzelczyk, al punto 31, la Corte ha dichiarato che «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, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico». V., altresì, sentenza del 17 settembre 2002, Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2002:493, punto 83).

[62] Preciso che derivo l'espressione «diritto di soggiorno regolare» dalla sentenza Commissione/Regno Unito, utilizzata in taluni casi sulla base delle disposizioni che recepiscono l'articolo 7 della direttiva 2004/38, ma anche per esprimere più generalmente la condizione di regolarità del soggiorno (v. punti 72, 80 e 81). Verschueren, H., «The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?» in Damay, L. e a. (dir.), *La libre circulation sous pression; Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Damay, L. e a. (dir.), Bruylant, Bruxelles,, 2018, pagg. 33 – 51, in particolare pag. 45, dalla constatazione dell'utilizzo dell'espressione «soggiorno regolare», senza un costante riferimento alla direttiva 2004/38, trae l'argomento secondo cui un siffatto soggiorno potrebbe essere fondato su un'altra disposizione del diritto dell'Unione, conclusione confermata dalla sentenza Jobcenter Krefeld, ma anche su una disposizione del diritto nazionale più favorevole come in particolare nella sentenza Trojani.

[63] V. punto 60 di tale sentenza.

[64] V. punti 67, 68 e 87 di tale sentenza.

[65] Ai punti 67 e 87 di tale sentenza si rammenta che dette cause riguardavano cittadini titolari, rispettivamente, di un diritto di soggiorno fondato esclusivamente sull'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38, ai fini della ricerca di un posto di lavoro, o di un diritto di soggiorno per un periodo limitato a tre mesi in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della suddetta direttiva.

[66] Al punto [7]8 di detta sentenza, si precisa che tale causa riguardava cittadini di uno Stato membro economicamente inattivi che avevano esercitato la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro e che non godevano, nello Stato membro ospitante, di nessun diritto di soggiorno fondato sulla direttiva 2004/38 o su un'altra disposizione del diritto dell'Unione.

per più di tre mesi in uno Stato membro di cui non sono cittadini, non per questo disposizioni del genere devono avere il risultato di limitare la tutela garantita all'articolo 18 TFUE, di cui il suddetto articolo 24, paragrafo 1, costituisce soltanto un' espressione specifica.

79. A tale riguardo, la Corte ha ripetutamente dichiarato che il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri non dev'essere utilizzato da questi ultimi in una maniera tale da pregiudicare l'obiettivo della direttiva 2004/38, consistente, in particolare, nel facilitare e rafforzare l'esercizio del diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e l'effetto utile della stessa [67].

80. In quarto luogo, un'interpretazione del genere non è in contrasto con l'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 e che risulta dal considerando 10 di tale direttiva. Nella fattispecie, si può ragionevolmente ritenere che il rischio di pregiudicare l'equilibrio finanziario del sistema di assistenza sociale del Regno Unito che farebbero correre le persone economicamente inattive alle quali dovrebbe essere assicurato quanto necessario al sostentamento, sia stato valutato da tale Stato membro prima di istituire un diritto di soggiorno della durata di cinque anni senza condizioni relative alle risorse economiche e che il carattere temporaneo di tale diritto al soggiorno sia stato necessariamente preso in considerazione.

81. In quinto luogo, la suddetta interpretazione è suffragata dalla constatazione del fatto che, attribuendo un diritto di soggiorno a un cittadino dell'Unione a condizioni più favorevoli di quelle stabilite alla direttiva 2004/38, uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. A tale riguardo, ritengo che la portata della decisione della Corte nella sentenza Dano relativa alla possibilità di invocare gli articoli 1 e 20 della Carta sia limitata, in quanto relativa alle condizioni per la concessione di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo nel contesto di situazioni di persone che non dispongono di un diritto di soggiorno legale [68].

82. L'insieme dei suesposti argomenti m'induce a sostenere che, per quanto concerne l'accesso a prestazioni d'assistenza sociale, un cittadino dell'Unione è legittimato a beneficiare della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, quale precisata all'articolo 24 della direttiva 2004/38, qualora il suo diritto al soggiorno nel territorio di tale Stato risulti da una misura adottata da quest'ultimo alle condizioni stabilite all'articolo 37 di detta direttiva.

83. Occorre ora esaminare a quali condizioni possa essere garantito il rispetto del principio della parità di trattamento.

[67] V. sentenza Brey (punto 71 e giurisprudenza ivi citata). V., altresì, per quanto concerne talune conseguenze in materia di tutela contro l'allontanamento che si sarebbero dovute tenere in considerazione, sentenze Grzelczyk (punto 43), e Trojani (punto 45), nonché l'analisi di Rondu, J., op. cit., in particolare a pag. 714, punto 902, che si riferisce alla sentenza del 13 settembre 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punto 42). V. in particolare, pag. 717, punto 907, note a piè pagina nn. 157 e 158.

[68] V. sentenza Dano (punti 87, 90 e 91). La Corte ha dichiarato che, atteso che le condizioni relative alla concessione di prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo non risultano né dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, pag. 1), né dalla direttiva 2004/38 o da altri atti di diritto derivato dell'Unione, gli Stati membri sono competenti a fissarne le condizioni di concessione nonché la portata di tale concessione e che, pertanto, essi non attuano il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, la quale non è applicabile.

3. Attuazione del principio della parità di trattamento precisato all'articolo 24 della direttiva 2004/38

84. Il principio della parità di trattamento, quale precisato all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 con le deroghe enunciate al suo paragrafo 2, potrebbe a mio avviso condurre, nel solco di quanto deciso dalla Corte nella sentenza Jobcenter Krefeld [69], ad interpretare detto articolo 24 nel senso che esso osta, in linea di principio, alla normativa di uno Stato membro in forza della quale i cittadini di altri Stati membri che soggiornano nel suo territorio sono esclusi dal beneficio di prestazioni d'assistenza sociale di cui godono i cittadini dello Stato ospitante, in quanto titolari di un diritto di soggiorno concesso loro da tale Stato, ai sensi della facoltà conferita all'articolo 37 di detta direttiva.

85. In concreto, come confermato dalla giurisprudenza della Corte, il godimento di un siffatto diritto comporterebbe l'effetto di concedere senza restrizioni l'accesso alle prestazioni d'assistenza sociale di cui beneficiano i cittadini dello Stato ospitante, come avviene per ogni cittadino dell'Unione che trae il proprio diritto di soggiorno segnatamente dall'articolo 7 della direttiva 2004/38 [70].

86. Tuttavia, ammettere un siffatto automatismo mi sembra che vada oltre l'equilibrio perseguito dal legislatore dell'Unione nella direttiva 2004/38, espresso chiaramente al suo articolo 24, paragrafo 2, specialmente quando, come nel caso di specie, il diritto di soggiorno è stato riconosciuto al cittadino dell'Unione senza condizioni relative alla disponibilità di un reddito o di un'assicurazione sociale. In altri termini, come la Commissione ha rilevato oralmente, l'assenza di condizioni per la concessione di un diritto di soggiorno non deve avere l'effetto di imporre agli Stati membri di non svolgere nessun accertamento in ordine al diritto alle prestazioni sociali.

87. Osservo peraltro che, quando si è pronunciata sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di normative nazionali che negavano la concessione di prestazioni d'assistenza sociale a cittadini economicamente inattivi, la Corte ha interpretato l'articolo 24 della direttiva 2004/38 nel senso che esso osta alla loro esclusione *in qualsiasi circostanza e in maniera automatica* [71].

88. Mi sembra, quindi, che, all'interno della categoria dei cittadini dell'Unione titolari di un diritto di soggiorno concesso senza condizioni relative alle risorse economiche, possa essere stabilita una distinzione fra coloro che risultano economicamente inattivi e gli altri. Inoltre, nel caso di specie, le informazioni rese note alla Corte sulla diversità delle situazioni individuali in cui possono essere proposte domande per il reddito di cittadinanza confermano la necessità di escludere qualsivoglia meccanismo di diniego automatico delle prestazioni d'assistenza sociale [72].

89. Per tale motivo, ritengo che, nell'ipotesi di un diritto di soggiorno concesso a condizioni più favorevoli di quelle stabilite dalla direttiva 2004/38, quest'ultima debba essere interpretata nel senso che consente allo Stato membro ospitante d'imporre restrizioni legittime alla concessione di prestazioni sociali [73], al fine di «evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante», ai sensi del considerando 10 di detta direttiva.

69 V. punto 65 di tale sentenza.

70 V. sentenza Dano (punto 69).

71 V. sentenze Brey (punti 77 e 80), nonché Jobcenter Krefeld (punto 79).

72 V., al riguardo, le circostanze di fatto nel procedimento pendente nel Regno Unito, segnalate da CG e descritte nella nota 26 delle presenti conclusioni.

73 V. sentenza Brey (punti 72 e 77).

90. Si dovrebbe, quindi, ammettere che non sarebbe in contrasto con il principio della parità di trattamento sancito all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 il fatto che possa esistere, per i cittadini dell'Unione residenti in base a un diritto di soggiorno nazionale, una differenza di trattamento tra coloro che risultano economicamente inattivi e gli altri, dato che tale differenza non sarebbe fondata sulla nazionalità. Infatti, il principio della parità di trattamento, quale enunciato all'articolo 18 TFUE, rievocato all'articolo 24 della direttiva 2004/38, significa che la differenza di trattamento non deve basarsi esclusivamente sulla nazionalità, ma esso non intende vietare che detta differenza sia fondata su criteri oggettivi quali, nella fattispecie, l'attività economica del cittadino dell'Unione.

91. Tuttavia, occorre verificare se tale differenza di trattamento, in quanto fondata esclusivamente sull'attività economica del cittadino, non pregiudichi, in definitiva, in confronto ai cittadini dello Stato membro ospitante, esclusivamente o in maggior misura i cittadini dell'Unione che soggiornano legalmente senza condizioni relative alle risorse economiche nel suo territorio. In tale ipotesi, la suddetta differenza di trattamento sarebbe qualificata come una discriminazione indiretta basata sulla nazionalità [74].

92. Nella fattispecie, per quanto riguarda i requisiti stabiliti all'articolo 9 del regolamento del 2019 sulla sicurezza sociale al fine di beneficiare del reddito di cittadinanza [75], constato che, ove ricorrano determinate condizioni, per il conseguimento del reddito di cittadinanza ai cittadini dell'Unione che risultino economicamente attivi non può essere opposto il loro status di residente provvisorio e che taluni cittadini del Regno Unito devono dimostrare la loro residenza ai sensi di detto articolo 9, per ottenere la citata prestazione [76]. Ritengo quindi che si possa escludere una differenza di trattamento direttamente basata sulla nazionalità. Tuttavia, per la natura stessa del criterio adottato, la normativa mi sembra pregiudicare maggiormente i cittadini di altri Stati membri rispetto ai cittadini nazionali e rischia pertanto di sfavorire in modo più particolare i primi. In tal senso, detta normativa crea, a mio avviso, una discriminazione indiretta basata sulla nazionalità [77]. Tuttavia, tale conclusione può essere accolta unicamente in seguito a un esame approfondito della normativa nazionale che solo il giudice del rinvio è in grado di svolgere.

93. Qualora si dovesse concludere nel senso dell'esistenza di una discriminazione indiretta, rammento che, secondo costante giurisprudenza della Corte, una siffatta discriminazione, per essere giustificata, dev'essere idonea a garantire il conseguimento di un obiettivo legittimo e non andare al di là di quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo medesimo [78].

94. Per quanto concerne le giustificazioni derivanti dall'obiettivo di protezione dal rischio di un onere eccessivo per le finanze pubbliche che gli Stati devono fornire, mi limiterei ad evidenziare che, allo stato della giurisprudenza, se è vero che tali giustificazioni sono ammesse in linea di principio [79], gli Stati membri non sono comunque dispensati dal dimostrare le loro affermazioni [80].

74 V., segnatamente, sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a. (C-73/08, EU:C:2010:181 punto 41).

75 V. paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

76 Tale condizione può non essere soddisfatta per alcuni cittadini del Regno Unito i quali, ad esempio, abbiano soggiornato all'estero. V., per quanto concerne una normativa nazionale che non fa salva una simile ipotesi, sentenza del 4 maggio 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, punti 102 e 104).

77 V., per analogia, sentenza Commissione/Regno Unito (punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

78 V. sentenza Commissione/Regno Unito (punto 79 e giurisprudenza ivi citata).

79 V. sentenza Commissione/Regno Unito (punto 80).

80 V. sentenza Brey (punto 78).

95. Nella fattispecie, il Regno Unito ha scelto di escludere dall'accesso alle prestazioni sociali taluni cittadini dell'Unione unicamente in ragione della natura del diritto di soggiorno che tale Stato ha concesso loro, vale a dire lo status di residente provvisorio.

96. È vero che, in assenza di armonizzazione, può essere invocata la libertà degli Stati membri al fine di stabilire le condizioni per la concessione di prestazioni d'assistenza sociale e le relative modalità, sancita in materia di prestazioni sociali di carattere non contributivo [81].

97. Tuttavia, il carattere sistematico del diniego di accesso alle prestazioni d'assistenza sociale, senza considerazione delle condizioni individuali dei richiedenti [82], che non sono d'altronde state esaminate al momento della concessione di detto status di residente provvisorio in assenza di requisiti relativi all'autonomia finanziaria dei richiedenti, non mi sembra proporzionato all'obiettivo perseguito.

98. In tali circostanze, ritengo che la risposta della Corte in merito all'esame delle conseguenze della legalità del soggiorno, alla luce dell'articolo 24 della direttiva 2004/38, dovrebbe contenere indicazioni sui diversi elementi che possono essere presi in considerazione al fine di soddisfare il requisito della proporzionalità, alla stregua di quanto ha deciso nella sentenza Brey [83].

4. Personalizzazione delle decisioni in materia di prestazioni sociali

99. Analogamente a CG, ritengo che la sua situazione dimostri i limiti della mancanza di un esame individuale precedente alla decisione di escludere o meno un cittadino dell'Unione dal beneficio di prestazioni d'assistenza sociale. Per quanto si possano rilevare numerosi punti in comune con le circostanze di fatto rammentate nella sentenza Dano, quelle del procedimento principale presentano caratteristiche, evidenziate in particolar modo in sede di udienza, che giustificano un'evoluzione della giurisprudenza della Corte, a prescindere comunque dalla soluzione accolta per quanto riguarda la nozione di «soggiorno legale» [84]. Infatti, queste ultime chiamano in causa altri diritti fondamentali, in merito ai quali preciserò più avanti la mia posizione.

100. A mio avviso, è importante che le autorità competenti dello Stato membro ospitante, nell'esaminare la domanda di un cittadino dell'Unione economicamente non attivo, possano tenere conto, oltre che del fatto che le suddette autorità gli hanno concesso un diritto di soggiorno senza accertare la sua autonomia finanziaria, della sua situazione familiare in relazione alle condizioni del suo trasferimento e della durata del suo soggiorno nel territorio di tale Stato membro in quanto rivelatrice di un livello d'integrazione certo [85] nonché del periodo nel quale la prestazione richiesta possa essergli erogata, in particolare se le difficoltà incontrate dal beneficiario del diritto di soggiorno debbano ritenersi di carattere temporaneo [86].

[81] V. sentenza Commissione/Regno Unito (punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

[82] V. sentenza Commissione/Regno Unito (punto 81). V., altresì, sentenza Brey, (punto 77).

[83] V. punto 78 di tale sentenza. V., altresì, sentenza del 17 settembre 2002, Baumbast e R (C-413/99, EU:C:2002:493, punti 91 e 92).

[84] Rammento che dalla sentenza Dano (punto 81) risulta che la Corte non ha ritenuto necessario che siano fatte salve le situazioni in cui si richiede un esame individuale.

[85] Condivido, in proposito, il punto di vista espresso dalla Commissione secondo il quale l'esclusione automatica dal beneficio delle prestazioni d'assistenza sociale è particolarmente inappropriata per i soggiorni che hanno una durata relativamente lunga. V., a titolo illustrativo, la situazione della sig.ra Fratila ricordata alla nota 26 delle presenti conclusioni.

[86] V. sentenza Brey (punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

101. Nella fattispecie, spetterebbe al giudice del rinvio, l'unico competente a valutare i fatti, stabilire, segnatamente alla luce di tali elementi, se la concessione di una prestazione di sussistenza a una persona nella situazione di CG possa rappresentare un onere eccessivo per il sistema nazionale di assistenza sociale. Preciso in proposito che, secondo CG, sarebbero state esaminate situazioni individuali, nell'ambito di ricorsi promossi da cittadini di paesi terzi per ottenere, in determinate circostanze, l'erogazione di fondi pubblici [87].

102. Tale esame di fatto dovrà necessariamente essere svolto alla luce di altri diritti fondamentali applicabili alla situazione individuale di cui trattasi, qualora essa rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/38 [88].

5. Giustificazione alla luce dei diritti fondamentali dell'obbligo di prevedere un esame delle situazioni individuali

103. La situazione di CG comporta, a mio avviso, un'analisi della questione della limitazione dell'accesso alle prestazioni d'assistenza sociale alla luce delle decisioni della Corte relative a diritti fondamentali diversi dalla parità di trattamento, che vada al di là del generale richiamo al fatto che le prestazioni di sussistenza mirano a conferire ai loro beneficiari il minimo dei mezzi di sostentamento necessari per condurre una vita conforme alla dignità umana [89].

104. A tale riguardo, rilevo che CG si è trasferita nel Regno Unito per seguire il suo compagno, cittadino dei Paesi Bassi, mentre era incinta del loro primo figlio e dipendeva economicamente da lui. La medesima ha dato alla luce un secondo figlio nel Regno Unito che è attualmente a suo carico [90]. Dalla situazione di CG si può dedurre che il padre non contribuisce al mantenimento dei figli.

105. Tali constatazioni mi paiono consentire un allineamento alla decisione adottata dalla Corte nella sentenza Chavez-Vilchez e a., benché tale causa avesse ad oggetto il diritto di soggiorno di cittadini di paesi terzi nello Stato membro di cui i loro figli erano cittadini, e ciò per tre motivi.

106. Anzitutto, tali situazioni sono disciplinate da normative che in astratto rientrano nella competenza degli Stati membri. Inoltre, esse hanno tuttavia una relazione intrinseca con la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione [91].

87 Secondo il rappresentante legale di CG, si tratta di cittadini di un paese terzo il cui diritto di soggiorno era subordinato alla condizione di non ricorrere a fondi pubblici, enunciata all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), ii), della legge del 1971 sull'immigrazione, che chiedono di esservi ammessi nel momento in cui ritengono che, senza il ricorso a risorse pubbliche, correrebbero un rischio imminente di estrema povertà. Nelle sue osservazioni scritte figurano i due seguenti riferimenti: «Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances», del ministero dell'Interno (versione 13.0, 1º febbraio 2021), pag. 88, e «Immigration rules, Appendix FM: family members», GEN.1.11A. per quanto riguarda la normativa in materia di immigrazione nel Regno Unito.

88 V. paragrafo 81 delle presenti conclusioni.

89 V. sentenza Jobcenter Krefeld (punto 57). A tale riguardo, oltre all'articolo 1 della Carta, merita una particolare attenzione il suo articolo 34, paragrafo 2, dal momento che crea un collegamento tra i principi della libera circolazione e della parità di trattamento in materia di assistenza sociale e che è segnatamente fondato sull'articolo 13 della Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, che il Regno Unito ha accettato. Non escludo quindi che tale disposizione possa avere un effetto utile in quanto elemento di controllo della legittimità delle misure nazionali che provvedono alla sua attuazione o, almeno, al fine di circoscrivere la discrezionalità del giudice nazionale nel valutare la parità di trattamento. V., in tal senso, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punti 80 e 92).

90 Nelle sue osservazioni scritte CG ha precisato che i figli sono cittadini dei Paesi Bassi. La situazione familiare di CG è assimilabile, in particolare, a quella della sig.ra H.C. Chavez-Vilchez descritta nella sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a. (C-133/15, in prosieguo: la «sentenza Chavez-Vilchez e a.», EU:C:2017:354, punti 21 e 22).

91 V. sentenza Chavez-Vilchez e a. (punto 64).

107. Infine, la domanda d'interpretazione dell'articolo 20 TFUE di cui la Corte era investita era giustificata dal fatto che non era escluso che il genitore, parimenti cittadino del medesimo Stato membro ospitante, potesse occuparsi quotidianamente ed effettivamente di suo figlio [92].

108. In tale occasione, la Corte ha ricordato che è la relazione di dipendenza tra il cittadino dell'Unione in tenera età e il cittadino di un paese terzo al quale viene rifiutato un diritto di soggiorno l'elemento che può pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione, poiché è tale dipendenza che farebbe sì che il cittadino dell'Unione si vedrebbe obbligato, di fatto, a lasciare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'Unione globalmente considerato, come conseguenza di una siffatta decisione di rifiuto [93]. La Corte ha precisato che, per valutare il rischio che il figlio in questione, cittadino dell'Unione, sia privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti a lui conferiti dall'articolo 20 TFUE, nel caso in cui il suo genitore, cittadino di un paese terzo, si veda negare il riconoscimento di un diritto di soggiorno nello Stato membro di cui trattasi, mentre ha la custodia effettiva del minore, le autorità competenti devono tener conto del diritto al rispetto della vita familiare, quale enunciato all'articolo 7 della Carta, tenendo presente che tale articolo deve essere letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta suddetta [94]. La Corte ha ritenuto che la relazione di dipendenza esistente tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore debba essere valutata fondandosi sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore di cui trattasi, dell'insieme delle circostanze del caso di specie, e, segnatamente, dell'età del minore, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché del rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio di tale minore [95].

109. Di conseguenza, mi sembra che tali principi possano essere applicati, a fortiori, in materia di prestazioni d'assistenza sociale, in special modo ove servano a garantire una vita familiare normale a cittadini dell'Unione. Si tratta quindi di consentire al genitore solo e indigente di adempiere ai suoi obblighi nei confronti dei figli in tenera età, sia per quanto riguarda la loro salute e la loro sicurezza sia nella loro relazione con l'altro genitore, cittadino dell'Unione. Dal mio punto di vista, tali principi giustificano ampiamente che si proceda ad un esame individuale della situazione del cittadino dell'Unione, richiedente di prestazioni d'assistenza sociale, e che soggiorni legalmente nello l'Stato membro ospitante.

110. Per tutte le suesposte ragioni, ritengo che, non prevedendo che le autorità competenti debbano procedere a una valutazione dell'insieme delle circostanze individuali che caratterizzano la situazione di indigenza dell'interessato e delle conseguenze di un diniego della domanda da questi presentata, tenendo conto, sulla base della situazione dell'interessato, del diritto al rispetto della vita familiare e dell'interesse superiore del minore, la normativa nazionale vada al di là di quanto necessario per preservare l'equilibrio del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

92 V. sentenza Chavez-Vilchez e a. (punto 59).

93 V. sentenza Chavez-Vilchez e a. (punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

94 V. sentenza Chavez-Vilchez e a. (punto 70).

95 V. sentenza Chavez-Vilchez e a. (punto 71).

V. Conclusione

111. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunale d'appello per l'Irlanda del Nord, Regno Unito) nei seguenti termini:

L'articolo 24 della direttiva 2004/38 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 dev'essere interpretato nel senso che costituisce una discriminazione indiretta in base alla nazionalità e va al di là di quanto necessario per preservare l'equilibrio del sistema di assistenza nazionale dello Stato membro ospitante la normativa di uno Stato membro in forza della quale un cittadino di un altro Stato membro economicamente inattivo, titolare di un diritto di soggiorno concesso senza condizioni relative alla disponibilità di risorse economiche in applicazione di una disposizione nazionale, non può beneficiare di prestazioni d'assistenza sociale sulla sola base della natura del suo diritto di soggiorno, se tale diniego di attribuzione di siffatte prestazioni pregiudica maggiormente i cittadini degli Stati membri diversi dallo Stato ospitante – circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare – nei limiti in cui tale normativa non prevede che siano esaminate le circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato e che si tenga, segnatamente, conto della sua situazione di indigenza, del suo diritto al rispetto della sua vita familiare nonché dell'interesse superiore di suo figlio.