



### OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2016

#### 1. LA CORTE DI GIUSTIZIA “TOLLERA” CHE L'ORDINAMENTO BRITANNICO RICONOSCA L'ACCESSO AI BENEFICI DEGLI ASSEGNI FAMILIARI E DEL CREDITO D'IMPOSTA AI SOLI CITTADINI DEGLI ALTRI STATI MEMBRI TITOLARI DI UN DIRITTO DI SOGGIORNO LEGALE NEL REGNO UNITO

[Commissione europea c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord \(Causa C-308/14\) sentenza della Corte di giustizia \(Prima Sezione\) del 14 giugno 2016 \(ECLI:EU:C:2016:436\)](#)

*Inadempimento di uno Stato – Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articolo 4 – Parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale – Diritto di soggiorno – Direttiva 2004/38/CE – Normativa nazionale che nega la concessione di taluni assegni familiari o del credito d'imposta per figlio a carico ai cittadini degli altri Stati membri che non dispongono di un diritto di soggiorno legale.*

#### **Il ricorso è respinto. La Commissione europea è condannata alle spese.**

La sentenza in oggetto è di quelle destinate a suscitare qualche perplessità, tanto perché la Corte di giustizia ha consentito, ad un ordinamento giuridico nazionale, di discriminare indirettamente sulla base della nazionalità tra cittadini dell'Unione europea, giustificando la stessa con la necessità di proteggere le finanze dello Stato membro ospitante; quanto perché la pronuncia della Corte di giustizia, apparsa piuttosto deferente nei confronti dell'ordinamento nazionale coinvolto, quello britannico per intenderci, è stata pronunciata neanche dieci giorni prima che si tenesse il referendum con cui alla fine il popolo britannico si è espresso favorevolmente al recesso del Regno Unito dall'UE.

La pronuncia della Corte di giustizia origina da una procedura d'infrazione promossa dalla Commissione europea contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, ai sensi dell'articolo 258, comma 1, del TFUE, poi culminata in un ricorso per inadempimento, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo 258 TFUE, con cui la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia di accertare se il Regno Unito fosse venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi dell'articolo 4 del [regolamento n. 883/2004](#), relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nella misura in cui impone a coloro che presentano domanda di assegni familiari o di credito d'imposta per figlio a carico di disporre del diritto di soggiorno nel Regno Unito. L'articolo 4 del regolamento in questione, infatti, prevede una parità di trattamento tra le persone cui si applica il

regolamento stesso e i cittadini dello Stato membro coinvolto nel godimento delle prestazioni e nell'adempimento agli obblighi di cui alla legislazione nazionale rilevante.

La Commissione, nello specifico, a seguito di numerose denunce, aveva avviato una procedura d'infrazione nei confronti del Regno Unito in quanto riteneva il requisito del diritto di soggiorno nello Stato membro, previsto dalla normativa britannica, come contrario al dettato del regolamento 883/2004, in particolare dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), in cui si prevede la residenza abituale quale requisito per l'accesso alle prestazioni sociali in oggetto. Infatti, come peraltro non smentito dallo stesso Regno Unito, mentre il diritto di soggiorno è automaticamente riconosciuto a ciascun cittadino di detto Stato membro, non tutti i cittadini di altri Stati membri godono di tale diritto, sebbene questi ultimi, allo stesso tempo, possano risiedere abitualmente nel territorio dello Stato membro in questione. Conseguentemente, secondo la Commissione, il fatto che il Regno Unito avesse imposto al richiedente le prestazioni sociali in oggetto, consistenti nella concessione di assegni familiari o del credito d'imposta per figlio a carico, di soddisfare il criterio del diritto di soggiorno per essere trattato come un residente abituale in tale Stato membro, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento 883/2004, costituiva una condizione aggiuntiva che non figurava in quest'ultimo atto UE, il quale, sempre secondo la Commissione, prevede che per accedere alle prestazioni sociali di cui trattasi, una persona economicamente inattiva è in linea di principio soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza, definendo la residenza come il luogo in cui una persona risiede abitualmente ed in cui si trova il centro principale dei suoi interessi. Il luogo della residenza abituale, quindi, secondo la Commissione, dovrebbe essere determinato in funzione delle circostanze di fatto e della situazione delle persone interessate, indipendentemente dal loro status giuridico nello Stato membro ospitante e dal fatto che esse godano o meno del diritto di soggiorno in tale territorio. La normativa del Regno Unito così non promuoverebbe la libertà di circolazione dei cittadini UE, obiettivo sotteso alla legislazione dell'Unione in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, ma la disincentiverebbe, comportando che una persona potrebbe non avere diritto alle prestazioni sociali in oggetto né nello Stato di origine, in cui non risiede più abitualmente, né nello Stato ospitante, se non dispone del diritto di soggiorno in quest'ultimo.

Il Regno Unito, di contro, ha affermato che l'obiettivo del regolamento 883/2004 non è stabilire le condizioni sostanziali per l'esistenza del diritto alle prestazioni sociali, spettando queste, in linea di principio, alla legislazione di ciascuno Stato membro, quanto piuttosto stabilire delle «norme di conflitto» dirette ad evitare l'applicazione simultanea di diverse legislazioni nazionali ad una stessa situazione. Inoltre, lo stesso Regno Unito ha affermato che esigere da cittadini dell'UE economicamente inattivi prove del loro diritto di soggiorno per poter fruire di prestazioni di sicurezza sociale non fosse contrario al diritto dell'Unione, evincendo ciò dalla [direttiva 2004/38](#), in particolare dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), che autorizza espressamente gli Stati membri ospitanti a subordinare il riconoscimento del diritto di soggiorno (superiore a tre mesi) nel loro territorio dei cittadini di altri Stati membri UE al fatto che questi non divengano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale degli Stati membri ospitanti. A suffragio della propria posizione, il Regno Unito ha fatto specifico riferimento alla sentenza *Brey*, pronunciata dalla Corte di giustizia il 19 settembre 2013 ([causa C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565](#)), in cui il giudice UE aveva affermato che: «nulla, in linea di principio, osta a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi

soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante», (punto 44, sentenza *Brey*).

La Corte di giustizia, quindi, nella causa di specie, è stata chiamata a pronunciarsi sull'eventuale violazione da parte della normativa britannica in oggetto del regolamento 883/2004, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, alla luce delle disposizioni della direttiva 2004/38, sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, visto che quest'ultimo atto, attraverso il riferimento alla sentenza *Brey* nonché alla sentenza *Dano*, era stato invocato dal Regno Unito stesso a supporto della propria normativa nazionale durante la fase precontenziosa. La Corte di giustizia si è espressa in particolare su due specifiche censure promosse dalla Commissione. In primo luogo, se il Regno Unito fosse venuto meno agli obblighi incombentigli dal diritto UE subordinando la concessione delle prestazioni sociali in oggetto alla condizione che il richiedente rispondesse al criterio del diritto di soggiorno oltre al criterio collegato al fatto che egli risiedesse abitualmente nel territorio dello Stato membro ospitante, venendosi a creare così, secondo la Commissione, una condizione aggiuntiva non prevista. In secondo luogo, la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia se il criterio del diritto di soggiorno comportasse, come essa stessa ritiene, una discriminazione diretta, o quanto meno indiretta, sulla base della nazionalità vietata dal regolamento 883/2004.

La Corte di giustizia, nella causa di specie, respinge nella quasi totalità le censure promosse dalla Commissione, non ritenendo il criterio del diritto di soggiorno, previsto dalla normativa britannica, come incompatibile con il dettato del regolamento 883/2004, visto che quest'ultimo, in particolare, il suo articolo 11, paragrafo 3, lettera e), enuncerebbe una «norma di conflitto» diretta a determinare la normativa nazionale applicabile alla percezione delle prestazioni di sicurezza sociale cui possono avere diritto le persone economicamente inattive. Di conseguenza, la disposizione in oggetto, secondo la Corte, non avrebbe lo scopo di stabilire le condizioni sostanziali per l'esistenza del diritto alle prestazioni di sicurezza sociale, spettando in linea di principio alla normativa di ciascuno Stato membro determinare tali condizioni. Infatti, il regolamento 883/2004 non organizzerebbe un regime comune di sicurezza sociale, ma lascerebbe sussistere regimi nazionali distinti, assicurando però un coordinamento tra questi per garantire un esercizio effettivo della libera circolazione delle persone. Il giudice UE, quindi, nella sentenza oggetto del presente commento, coglie l'invito avanzato dal Regno Unito riprendendo quanto già affermato in precedenza nella sentenza *Brey*, ossia che nulla osterebbe, in linea di principio, a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini UE economicamente inattivi fosse condizionata al diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante (punto 68 della sentenza). La norma dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento 883/2004, nell'operare un riferimento «alla legislazione dello Stato membro di residenza», come ogni buona norma di conflitto intende determinare l'ordinamento giuridico applicabile ad una situazione specifica, per cui il criterio del diritto di soggiorno contemplato dalla normativa britannica, una volta acclarato che ad applicarsi sia quest'ultima, non snaturerebbe la norma di conflitto in questione, poiché il criterio del diritto di soggiorno costituisce parte integrante delle condizioni sostanziali per la concessione delle prestazioni sociali oggetto del presente procedimento. Di conseguenza, la Corte di giustizia ha respinto la censura principale sollevata dalla Commissione, in quanto quest'ultima non sarebbe riuscita a dimostrare che il criterio del diritto di soggiorno pregiudicasse la disposizione di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), del regolamento

883/2004, visto peraltro che il Regno Unito non aveva mai inteso collegare il criterio del diritto di soggiorno al controllo della residenza abituale, contestando anzi che la verifica del carattere abituale della residenza di un richiedente potesse subordinarsi al fatto che quest'ultimo disponesse di un diritto di soggiorno regolare (punto 72 della sentenza, in cui si riprende il punto 54 delle [conclusioni dell'AG Cruz Villalón](#)). In conclusione, quindi, la Corte di giustizia ha affermato che la legalità del soggiorno di chi richiede le prestazioni sociali in oggetto nel territorio di uno Stato membro costituisce una condizione sostanziale che le persone economicamente inattive devono soddisfare.

Per quanto concerne la seconda censura avanzata dalla Commissione, ossia la discriminazione in base alla nazionalità tra cittadini UE operata dalla previsione del criterio del diritto di soggiorno per accedere alle prestazioni sociali in oggetto, la Corte di giustizia, da una parte, ha confermato quanto addotto dalla Commissione ritenendo che ci si trovi dinanzi ad una discriminazione indiretta, visto che la normativa nazionale oggetto della presente procedura crea una disparità di trattamento tra i cittadini britannici e i cittadini degli altri Stati membri, dato che una siffatta condizione è più facilmente soddisfatta dai cittadini nazionali che dai cittadini di altri Stati membri. Dall'altro, però, secondo la stessa Corte, una tale discriminazione indiretta potrebbe essere giustificata se idonea a garantire il perseguimento di un obiettivo legittimo e non andare al di là di quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo medesimo (punto 79 della sentenza). A tal riguardo, il giudice UE, contrariamente alla censura della Commissione, ha ritenuto legittima la difesa del Regno Unito che giustificava la possibilità di controllare la regolarità del soggiorno, prima di concedere una prestazione sociale alle persone inattive provenienti da altri Stati membri, con la necessità di proteggere le finanze dello Stato membro ospitante. Inoltre, la Corte, sempre a differenza della Commissione, ha ritenuto la verifica della regolarità del diritto di soggiorno prevista dalla normativa nazionale in questione come proporzionata allo scopo legittimo perseguito. A tal fine, il giudice UE ha fatto espresso riferimento alla direttiva 2004/38, in particolare alle norme riguardanti il diritto di soggiorno dei cittadini UE e dei loro familiari, che subordinano il godimento dello stesso a determinate condizioni ivi previste il cui soddisfacimento può essere verificato, sebbene non in via sistematica, dagli Stati membri qualora abbiano un ragionevole dubbio in tal senso. Nell'applicare ciò alla normativa nazionale censurata dalla Commissione, la Corte ha considerato in particolare il fatto che il richiedente le prestazioni sociali in oggetto non dovesse fornire, in linea di principio, prove specifiche dell'effettiva titolarità di un diritto di soggiorno regolare nel Regno Unito, ma solo una serie di dati da cui emergerebbe l'esistenza o meno di tale diritto. Tali dati verrebbero poi verificati dalle autorità competenti prima della concessione delle prestazioni e solo in casi particolari sarebbe fatto obbligo ai richiedenti di fornire delle prove specifiche in tal senso. Proprio in funzione di tali informazioni fornite dal Regno Unito, il giudice UE ha ritenuto che il controllo dell'effettiva titolarità del diritto di soggiorno effettuato dalle autorità britanniche competenti non avrebbe il carattere della sistematicità, conseguentemente non risulterebbe contrario alla direttiva 2004/38, in particolare all'articolo 14, paragrafo 2, comma 2, ivi previsto, che specifica il carattere non sistematico della verifica delle condizioni per beneficiare di un diritto di soggiorno in uno Stato membro ospitante. In base a quanto precede, e soprattutto in assenza di elementi *a contrario* forniti dalla Commissione, la Corte di giustizia si è pronunciata favorevolmente alla normativa britannica che subordina l'accesso a taluni assegni familiari o al credito d'imposta da parte di cittadini inattivi di altri Stati membri UE alla titolarità di un diritto di

soggiorno legale nel Regno Unito, respingendo così il presunto inadempimento al diritto UE avanzato dalla Commissione.

Come si accennava all'inizio del commento, la prima considerazione che si può esprimere a caldo nei confronti della presente pronuncia della Corte di giustizia non può non essere influenzata dal fatto che la stessa sia giunta a pochi giorni dalla tornata referendaria nel Regno Unito che, com'è noto, si è conclusa con la leggera prevalenza dei favorevoli all'uscita dall'UE. I commenti più critici, infatti, hanno voluto vedere in tale sentenza un tentativo da parte delle istituzioni UE, e della Corte in particolare, di limitare alcuni sensibili effetti che il diritto alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini UE produce nei confronti degli ordinamenti nazionali. Uno di questi, particolarmente osteggiato da alcuni Stati membri e dal Regno Unito in particolare, è senz'altro costituito dalla possibilità di accedere ad alcune prestazioni sociali a condizione di parità con i cittadini nazionali. Com'è noto, infatti, proprio l'immigrazione intra-UE e l'accesso ai benefici sociali è stato probabilmente l'elemento determinante per la prevalenza dei favorevoli alla c.d. "Brexit", ciò peraltro, risultava abbastanza chiaro anche dall'accordo del febbraio 2016 con cui il Primo ministro britannico aveva rinegoziato la posizione del Regno Unito nell'UE nel caso in cui fosse prevalso il "Remain".

Personalmente non ritengo la Corte di giustizia così influenzabile da farsi condizionare a tal punto da rendere una sentenza gradita al Regno Unito per compiacerlo. Ritengo, piuttosto, che una linea giurisprudenziale tendente a limitare l'accesso ad alcuni benefici sensibili per le finanze nazionali sia stata intrapresa dai giudici UE ormai da qualche anno, come testimoniano le ben note sentenze nelle cause *Brey* e *Dano*, su cui la difesa del Regno Unito si è fortemente basata. Senza ombra di dubbio, la piena libertà di circolazione e soprattutto soggiorno dei cittadini UE oggi appare un diritto riservato maggiormente a quelli economicamente attivi o autosufficienti, chiaramente esteso anche ai loro familiari ed in particolar modo ai minori. Tuttavia, permangono delle limitazioni, peraltro non particolarmente celate dalle norme vigenti, nei confronti dei cittadini c.d. inattivi, su cui la Corte di giustizia è intervenuta come ha potuto nel cercare di bilanciare gli interessi in gioco nel rispetto dei principi del diritto UE. A mio avviso, invece, la riflessione bisognerebbe spostarla sul piano politico, decidendo chiaramente il contenuto della cittadinanza europea e se essa oggi possa realmente definirsi tale o solo una libertà economica "rafforzata".

MICHELE MESSINA