

**Causa C-488/21**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

10 agosto 2021

**Giudice del rinvio**

Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda)

**Data della decisione di rinvio:**

27 luglio 2021

**Ricorrente in primo grado/Resistente in appello:**

GV

**Resistenti in primo grado/Ricorrenti in appello:**

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Irlanda

Attorney General

---

**LA COURT OF APPEAL (CORTE D'APPELLO)**

*(omissis)*

**SULLA QUESTIONE COSTITUZIONALE**

**SULLA QUESTIONE RELATIVA ALLA LEGGE DEL 2003 SULLA  
CONVENZIONE EUROPEA**

**DEI DIRITTI DELL'UOMO**

**TRA**

**GV**

**RICORRENTE IN PRIMO GRADO**

— E —

**IL CHIEF APPEALS OFFICER [CAPO DELL'UFFICIO RICORSI], IL  
SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE [UFFICIO RICORSI IN  
MATERIA DI PREVIDENZA SOCIALE],**

**IL MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL  
PROTECTION [MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PROTEZIONE  
SOCIALE], L'IRLANDA E L'ATTORNEY GENERAL [PROCURATORE  
GENERALE]**

**RESISTENTI IN PRIMO GRADO**

**DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE**

**ARTICOLO 267 TFUE**

*(omissis)*

La Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda) *(omissis)* sottopone le seguenti questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte» o la «CGUE»), ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

**QUESTIONI PREGIUDIZIALI**

- 1 La Court of Appeal (Corte d'appello) rimette alla Corte le seguenti questioni:
  - i) Se il diritto di soggiorno derivato di un ascendente diretto di un lavoratore cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE sia subordinato al persistere della dipendenza dal lavoratore di detto ascendente.
  - ii) Se la direttiva 2004/38/CE osti a che uno Stato membro ospitante limiti l'accesso a una prestazione di assistenza sociale da parte di un familiare di un lavoratore cittadino dell'Unione che beneficia di un diritto di soggiorno derivato sulla base della sua dipendenza da detto lavoratore, qualora l'accesso a tale prestazione comporti la fine della dipendenza da detto lavoratore.
  - iii) Se la direttiva 2004/38/CE osti a che uno Stato membro ospitante limiti l'accesso a una prestazione di assistenza sociale da parte di un familiare di un lavoratore cittadino dell'Unione che beneficia di un diritto di soggiorno derivato sulla base della sua dipendenza da detto lavoratore, con la motivazione che il pagamento della prestazione

renderà il familiare interessato un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato.

### **Il diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38/CE**

- 2 La direttiva 2004/38/CE fissa le condizioni che disciplinano l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente. Il diritto di soggiorno previsto dalla direttiva 2004/38/CE è formulato con riferimento al ricorrere di determinate condizioni.
- 3 L'articolo 3 della direttiva stabilisce i «beneficiari», tra i quali figurano i cittadini dell'Unione che si recano o soggiornano in uno Stato membro e i loro familiari. L'articolo 2, paragrafo 2, stabilisce che per «familiare» si intende:
  - a) il coniuge;
  - b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
  - c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
  - d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b).
- 4 La ricorrente nel procedimento principale (resistente in appello), GV, è un familiare ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), vale a dire rientra nella definizione di ascendente diretto a carico.
- 5 Il capo III della direttiva stabilisce l'ambito di applicazione del diritto di soggiorno che può essere esercitato da coloro che rispondono ai criteri di cui alla direttiva. L'articolo 6 riconosce un diritto di soggiorno per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità.
- 6 L'articolo 7 prevede il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione per il cittadino dell'Unione:
  - a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o
  - b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e

di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o

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

- di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o

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

7 L'articolo 14 della direttiva 2004/38/CE prevede il mantenimento del diritto di soggiorno:

1. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui all'articolo 6 finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.
2. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui agli articoli 7, 12 e 13 finché soddisfano le condizioni fissate negli stessi.

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

8 La direttiva 2004/38/CE non disciplina direttamente l'accesso ai sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri. Essa consente agli Stati membri di limitare l'accesso ai propri sistemi di sicurezza sociale e di escludere che le persone che non hanno diritto di soggiorno possano beneficiare dell'accesso ai loro sistemi di sicurezza sociale. A tenore del considerando 10:

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

9 Inoltre, il considerando (21) enuncia quanto segue:

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

10 È altresì pertinente al riguardo l'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE, il quale dispone quanto segue:

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

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

**Gli European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [regolamento relativo alle Comunità europee (libera circolazione delle persone) del 2015]**

11 Gli obblighi derivanti dalla direttiva 2004/38/CE sono stati trasposti nel diritto irlandese dagli European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (SI 548 n. 2015) [regolamento relativo alle Comunità europee (libera circolazione delle persone) del 2015 (SI 548 del 2015); in prosieguo: il «regolamento del 2015»].

12 L'articolo 3, paragrafo 5, lettera b), del regolamento del 2015 definisce il «*familiare avente diritto*» come:

i) il coniuge o il partner in un'unione civile del cittadino dell'Unione,

- ii) un discendente diretto del cittadino dell'Unione o del coniuge o del partner in un'unione civile del cittadino dell'Unione e che sia —
  - I) di età inferiore a 21 anni, o
  - II) a carico del cittadino dell'Unione o del suo coniuge o partner in un'unione civile, o
- iii) un ascendente diretto a carico del cittadino dell'Unione o del suo coniuge o partner in un'unione civile.

13 Il diritto di soggiorno in Irlanda è sancito dall'articolo 6 del regolamento del 2015, il cui paragrafo 3, lettera a), stabilisce:

(3) a) il cittadino dell'Unione cui si applica l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), può soggiornare nello Stato per un periodo superiore a 3 mesi a condizione di—

- i) essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato,
- ii) disporre, per sé e per i propri familiari, di risorse sufficienti per non diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi per sé e per i propri familiari;
- iii) essere iscritto presso un istituto di insegnamento autorizzato o finanziato dallo Stato per seguirvi a titolo principale un corso di studi e disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi per sé e per i propri familiari e, mediante una dichiarazione o in altro modo, assicurare al Ministro di disporre, per sé e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato,
  - o
- iv) fatto salvo il paragrafo 4), essere un familiare di un cittadino dell'Unione che soddisfa una o più condizioni di cui ai punti i), ii) o iii).

14 L'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento del 2015 disciplina il mantenimento del diritto di soggiorno in Irlanda. Esso stabilisce quanto segue:

11. (1) Chiunque soggiorni nello Stato a norma degli articoli 6, 9 o 10 ha il diritto di continuare a soggiornarvi finché soddisfa le pertinenti disposizioni del regolamento di cui trattasi e non diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato.

**FATTI ALL'ORIGINE DEL RINVIO**

- 15 Il contesto di fatto della controversia all'origine delle questioni pregiudiziali è il seguente. GV è una cittadina rumena e madre di AC, una cittadina rumena che risiede e lavora in Irlanda. AC è altresì una cittadina irlandese naturalizzata.
- 16 GV ha soggiornato in Irlanda a più riprese, in particolare tra il 2009 e il 2011, data del suo ritorno in Romania. Dalle informazioni contenute nella sua domanda di assegno d'invalidità (Disability Allowance) risulta che, nel periodo dal 2011 al 2016, ella si è spostata tra l'Irlanda, la Romania e la Spagna. Secondo il Minister for Employment Affairs and Social Protection (Ministro del lavoro e della protezione sociale; in prosieguo: il «Ministro») le informazioni fornite da GV in merito a tale periodo sono variate nel tempo.
- 17 GV indica nella sua dichiarazione giurata di essere stata separata dal marito per gli ultimi 15 anni e, durante tale periodo, finanziariamente dipendente dalla figlia che le ha periodicamente inviato denaro. Per suffragare tale affermazione, GV fa valere la prova dei trasferimenti effettuati tramite la Western Union nel 2007, 2008, 2011 e 2016.
- 18 Nel 2017 GV è tornata in Irlanda, dove da allora risiede. GV indica in una dichiarazione giurata nell'ambito del presente procedimento che, nel corso del 2017, ha subito modifiche degenerative dell'artrite di cui soffre. Il 28 settembre 2017, ossia poco tempo dopo il suo ritorno in Irlanda, GV ha presentato una domanda per l'assegno d'invalidità ai sensi del Social Welfare Consolidation Act 2005 (legge consolidata sulla previdenza sociale del 2005), e successive modifiche (in prosieguo: la «legge del 2005»). GV afferma di soggiornare legalmente in Irlanda in quanto genitore a carico di un lavoratore cittadino dell'Unione. Secondo il Ministro, GV risiede in Irlanda in qualità di familiare ascendente a carico di un lavoratore cittadino dell'Unione e il carattere legale di tale soggiorno è subordinato alla condizione che ella continui a soddisfare le condizioni del suo soggiorno.
- 19 Nel novembre 2017 a GV è stato attribuito dal Ministro un Numero personale di servizio pubblico (Personal Public Service Number). Il Numero personale di servizio pubblico è un codice identificativo unico assegnato alle persone residenti in Irlanda, tramite il quale si accede alle prestazioni sociali.
- 20 La domanda di assegno d'invalidità è stata inizialmente respinta con decisione del 27 febbraio 2018. Detta decisione è stata oggetto di un ricorso e, in data 12 febbraio 2019, il ricorso è stato respinto. In ognuna di queste occasioni è stato stabilito che GV non disponeva del diritto di soggiorno in Irlanda. A seguito di una richiesta presentata per conto di GV dalla Crosscare, un'organizzazione non governativa, è stato effettuato un riesame della decisione di appello. Con decisione del 2 luglio 2019 si è concluso che GV disponeva del diritto di soggiorno, ma non aveva il diritto di beneficiare dell'assistenza sociale.

- 21 In seguito è stato presentato un ricorso al Chief Appeals Officer (Capo dell'ufficio ricorsi) per rivedere la decisione dell'Appeals Officer (funzionario preposto ai ricorsi). Nella decisione resa nell'ambito di tale riesame, pronunciata il 23 luglio 2019, è stato concluso che GV non aveva diritto all'assegno d'invalidità. Il Chief Appeals Officer ha rilevato che l'Appeals Officer aveva «*accolto la tesi secondo cui [GV] era un ascendente diretto a carico di un cittadino dell'Unione che è un lavoratore in Irlanda*». È stato inoltre rilevato che l'Appeals Officer aveva ritenuto sufficiente la «*prova [fornita da GV] circa l'esistenza della dipendenza prima del suo ricongiungimento con la figlia in Irlanda*». Il Chief Appeals Officer ha formulato la seguente conclusione per quanto riguarda il diritto di soggiorno di GV:

«Tuttavia, conformemente alla direttiva 2004/38/CE e al regolamento del 2015 (S.I. 548 del 2015) che traspone la direttiva, il diritto di soggiorno non è incondizionato. La direttiva e il regolamento operano una distinzione tra le persone economicamente attive e quelle che non lo sono.

L'articolo 11 del S.I. 548 del 2015, relativo al mantenimento del diritto di soggiorno, così dispone:

Chiunque soggiorni nello Stato a norma degli articoli 6, 9 o 10 ha il diritto di continuare a soggiornarvi finché soddisfa le pertinenti disposizioni del regolamento in questione e non diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato.

Sebbene [GV] soggiorni nello Stato a norma dell'articolo 6, il diritto di soggiorno non è incondizionato e può continuare a soggiornarvi finché soddisfa le disposizioni dell'articolo 6 e non diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato.

Non ritengo quindi che l'Appeals Officer abbia commesso un errore di diritto per i motivi presentati dalla sig.ra Hetherington per conto di [GV] e, pertanto, devo astenermi dal riesaminare la decisione dell'Appeals Officer».

Il riferimento, nel precedente passaggio, all'«*articolo 6*» è da intendersi all'articolo 6 del regolamento del 2015 citato supra e non all'articolo 6 della direttiva. L'articolo 6, paragrafo 3, lettera a), corrisponde all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva, che esso traspone nel diritto irlandese.

#### **ASSEGNO D'INVALIDITÀ - QUADRO NORMATIVO PERTINENTE**

- 22 L'assegno d'invalidità è istituito dal capo 10 della parte 3 della legge del 2005 ed è versato a una persona che soddisfi i criteri stabiliti dall'articolo 210 della legge del 2005, vale a dire:
- a) La persona ha raggiunto l'età di 16 anni ma non ha raggiunto l'età pensionabile.

- b) A causa di una determinata disabilità la suddetta persona è sostanzialmente limitata nello svolgimento di un lavoro di natura tale che, se la persona non fosse affetta da detta disabilità, sarebbe adeguato alla sua età, esperienza e qualifiche, indipendentemente dal fatto che la persona si avvalga o meno di un servizio per la formazione di persone con disabilità ai sensi dell'articolo 68 dello Health Act, 1970 (legge sulla sanità del 1970).
- c) Il reddito settimanale della persona, fatto salvo il paragrafo (2), non supera l'importo dell'assegno d'invalidità (compresa qualsiasi maggiorazione di tale assegno) che sarebbe dovuto alla persona in forza del capo 10 se non avesse alcun reddito.

- 23 L'assegno d'invalidità è una prestazione di assistenza sociale che viene erogata senza che la persona abbia versato alcun contributo all'assicurazione sociale. Si tratta di una prestazione finanziata dalla fiscalità generale e, sul piano interno, è qualificata come indennità<sup>1</sup>. L'assegno d'invalidità è classificato come prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004. Esso figura nell'allegato X del regolamento n. 883/2004. La prestazione ha come scopo la protezione dalla povertà (v. sentenza Petecel/Minister for Social Protection [2020] IESC 41, § 29). Nel 2018 lo Stato irlandese ha speso un importo complessivo di EUR 1 600 000 per l'erogazione di assegni d'invalidità.
- 24 Per beneficiare del versamento dell'assegno d'invalidità, una persona è tenuta a soddisfare criteri di ammissibilità, che comprendono criteri medici e una verifica del reddito. I criteri medici richiedono che la persona, a causa di una determinata disabilità, sia sostanzialmente limitata nello svolgimento di un lavoro di natura tale che, se la persona non fosse affetta da detta disabilità, sarebbe adeguato alla sua età, esperienza e qualifiche, indipendentemente dal fatto che la persona si avvalga o meno di un servizio per la formazione di persone con disabilità ai sensi dell'articolo 68 dello Health Act del 1970. La verifica del reddito include il calcolo di tutti i redditi secondo le regole contenute nell'allegato 3 della legge del 2005. Ciò comprende il calcolo di tutti i redditi e del patrimonio di cui dispone un individuo. Il calcolo del reddito comprende tutti gli introiti che la persona riceve da un familiare. L'assegno d'invalidità è un'erogazione corrisposta ai singoli fintanto che essi continuano a soddisfare i criteri di ammissibilità.
- 25 L'articolo 210, paragrafo 9, della legge del 2005 osta al versamento dell'assegno d'invalidità a una persona che non abbia la propria residenza abituale nello Stato.

<sup>1</sup> Il sistema di assistenza sociale in Irlanda comprende versamenti universali (ad esempio i sussidi per i figli), prestazioni [connesse al pagamento di contributi versati al Pay Related Social Insurance (Assicurazione sociale legata alla retribuzione, PRSI) e finanziate dal Social Insurance Fund (Fondo di assicurazione sociale)] e indennità (che non sono collegate al pagamento di alcun contributo al PRSI e sono finanziate dalla fiscalità generale).

La residenza abituale è definita dall'articolo 246, paragrafo 1, della legge del 2005. L'articolo 246, paragrafo 5, della legge del 2005 osta a che una persona abbia la propria residenza abituale nello Stato (ai sensi della legge) qualora non disponga di un diritto di soggiorno in Irlanda. La decisione impugnata da GV si fondava sulla questione se ella disponesse di un diritto di soggiorno in Irlanda e se, una volta perso lo status di persona a carico, sia o meno un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato.

## IL PROCEDIMENTO ATTUALMENTE PENDENTE

- 26 Con ordinanza della High Court (Alta Corte, Irlanda) del 21 ottobre 2019, GV veniva autorizzata a chiedere il controllo giurisdizionale della decisione del Chief Appeals Officer del 23 luglio 2019. L'udienza relativa al procedimento si è svolta dinanzi al giudice Simons, che ha emesso sentenza il 29 maggio 2020. La High Court (Alta Corte) ha emesso un «order of certiorari» (ordinanza di annullamento) che ha annullato la decisione del Chief Appeals Officer e, inoltre, ha rilasciato una dichiarazione secondo cui l'espressione «...e non diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato» contenuta all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento del 2015 è incompatibile con la direttiva 2004/38/CE del Consiglio nella misura in cui si applica alle persone che esercitano un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, lettera a), punto iv), del regolamento del 2015, laddove tali persone siano familiari di un cittadino dell'Unione che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, lettera a), punto i), del regolamento del 2015.
- 27 In sintesi, la High Court (Alta Corte) ha dichiarato che GV rispondeva alla definizione di familiare di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva e soddisfaceva il requisito della dipendenza di cui alla medesima disposizione, in quanto, secondo il giudice della High Court (Alta Corte), una volta dimostrata (dal familiare cittadino dell'Unione interessato) la dipendenza nel paese d'origine, nel momento in cui il familiare chiede il ricongiungimento con il cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, non è necessario che il familiare continui a rimanere a carico del cittadino dell'Unione per beneficiare del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante. Il giudice ha quindi concluso che GV disponeva di un diritto di soggiorno nello Stato e che non vi era alcun obbligo «di autosufficienza a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), o b) nel caso di un lavoratore e di un suo familiare a carico». Detto giudice ha concluso che il Chief Appeals Officer era incorso in errore e ha così statuito (ai punti 85 e 86):

«85. Sia il ragionamento seguito dal Chief Appeals Officer sia le disposizioni dell'articolo 11 sulle quali ella si è basata sono incompatibili con i requisiti della direttiva 2004/38/CE. Il legislatore dell'Unione ha affermato che non costituisce onere eccessivo per uno Stato membro far beneficiare i familiari a carico di un lavoratore migrante di un diritto alla parità di trattamento in materia di assistenza sociale. Il requisito dell'autosufficienza non si applica ai familiari a carico di un lavoratore

migrante che soggiorna legalmente nello Stato per un periodo superiore a tre mesi.

86. Sebbene sia conforme al diritto dell'Unione imporre un requisito di autosufficienza relativamente ad altre categorie di cittadini dell'Unione in forza degli articoli 7, paragrafo 1, lettera b), e 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2004/38/CE, l'articolo 11 del regolamento nazionale travalica il suo obiettivo ed è invalido in quanto mira ad estendere tale obbligo al *familiare a carico* di un lavoratore migrante legalmente residente nello Stato. Questo aspetto dell'articolo 11 deve essere disapplicato in quanto incompatibile con le disposizioni della direttiva 2004/38/CE, dotate di effetto diretto».

- 28 Il Chief Appeals Officer e il Ministro hanno interposto appello avverso tale decisione dinanzi alla Court of Appeal (Corte d'Appello), la quale ha ravvisato la necessità di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

#### **SINTESI DEGLI ARGOMENTI DELLE PARTI**

- 29 Il Ministro fa valere che l'espressione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento del 2015 «(...) e non diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato» è compatibile con la direttiva, come applicata a persone quali GV, che arrivano nello Stato e rivendicano un diritto di soggiorno derivato in quanto ascendenti a carico di un cittadino dell'Unione che esercita il proprio diritto alla libera circolazione nello Stato. Il Ministro fa valere che la definizione di familiare di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2004/38/CE include il requisito che il familiare resti a carico del cittadino dell'Unione per tutto il tempo in cui viene invocato il diritto di soggiorno derivato e che detto diritto viene meno quando la dipendenza non esiste più. Il Ministro fa valere che, se GV dovesse beneficiare dell'assegno d'invalidità, la sua asserita dipendenza dalla figlia verrebbe meno e, pertanto, ella non beneficerebbe più di un diritto di soggiorno derivato ai sensi della direttiva 2004/38/CE.
- 30 A sostegno di tale tesi, il Ministro ricorda che la direttiva ha lo scopo di istituire il diritto di soggiorno, a determinate condizioni, e che qualsiasi diritto di chiedere l'assistenza sociale di uno Stato membro è una conseguenza della possibilità di far valere il diritto di soggiorno [v. sentenza Dano/Jobcenter Leipzig (C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punti da 68 a 71)]. Il Ministro sostiene inoltre che la Corte ha riconosciuto che gli Stati membri hanno il diritto di porre restrizioni all'accesso ai loro sistemi di sicurezza sociale e solo le persone che rispettano i requisiti su cui si basa il diritto di soggiorno potranno rivendicare il diritto a prestazioni di sicurezza sociale [v. sentenze C-333/13, Dano/Jobcenter Leipzig, punti da 73 a 75, C-140/12, Brey (ECLI:EU:C:2013:565), C-308/14 Commissione/Regno Unito (ECLI:EU:C:2016:436) e C-67/14, Alimanovic (ECLI:EU:C:2015:597)].

- 31 Il Ministro è dell'avviso che l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento del 2015 non contenga una preclusione assoluta all'erogazione dell'assistenza sociale, ma piuttosto una valutazione della questione se la concessione dell'assistenza sociale di cui trattasi comporti, nelle circostanze del caso di specie, che il richiedente in questione divenga *«un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato»*.
- 32 La High Court (Alta Corte) ha dichiarato che la questione della dipendenza è definitivamente risolta nel momento in cui un familiare cerca di raggiungere il lavoratore cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, vale a dire che la dipendenza deve essere valutata solo *«nel paese d'origine e nel momento in cui il familiare chiede il ricongiungimento con il cittadino dell'Unione da cui dipende»*. Il Ministro sostiene che tale constatazione non deriva dal modo in cui la nozione di dipendenza è stata esaminata da detto giudice. Il Ministro rileva che le decisioni esistenti dei giudici si concentrano sulle possibili modalità di accertamento della dipendenza (in particolare prima dell'arrivo nello Stato) piuttosto che sulle circostanze in cui la dipendenza *cessa* dopo l'arrivo nello Stato, oppure come possa considerarsi persistente. Secondo il Ministro, in caso di cessazione della dipendenza, parimenti cessa il diritto di soggiorno derivato fondato su tale dipendenza. Ciò si può evincere, ad esempio, dall'impiego [N.d.T.: nella versione inglese] del tempo presente (*«are» dependants*) (*«[sono]» a carico*) nell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva. Il Ministro ritiene che nessuna disposizione del diritto dell'Unione osti al riesame della questione se l'asserita dipendenza, che sottende il diritto di soggiorno derivato, persista nello Stato ospitante. Al contrario, l'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva conferma che il diritto di soggiorno di cui all'articolo 7 della stessa sussiste finché il familiare continua a soddisfare le condizioni enunciate nella direttiva.
- 33 In risposta al riferimento di GV alla causa 316/85 Lebon (ECLI:EU:C:1987:302), il Ministro osserva che in detta causa, nell'ambito dell'esame dei diritti contenuti nel regolamento 1612/68, la Corte ha statuito che la valutazione della dipendenza è una *«situazione di fatto – sostegno prestato dal lavoratore – senza che sia necessario determinare i motivi del ricorso a tale sostegno»* e che *«la condizione di familiare a carico non presuppone (...) l'esistenza di un diritto agli alimenti»* [v. altresì sentenza C-1/05 Jia (ECLI:EU:C:2007:1), punti 36 e 37]. Nella citata sentenza Lebon, la Corte ha altresì confermato che il diritto all'assistenza sociale si può perdere in caso di cessazione della dipendenza (v. punto 14). Nella sentenza Singh (C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476), è stato confermato che il diritto dei familiari di un cittadino dell'Unione di soggiornare nel territorio dello Stato membro ospitante, sul fondamento dell'articolo 7, paragrafo 2, di tale direttiva, è mantenuto solo finché essi soddisfano le condizioni fissate da tale disposizione (v. punto 57).
- 34 Il Ministro aggiunge che la Corte ha altresì dichiarato che, affinché un familiare sia considerato a carico, *«deve essere dimostrata l'esistenza di una reale situazione di dipendenza»* [sentenze Reyes, C-423/12 (ECLI:EU:C:2014:16), punto 20; e Jia, C-1/05, punto 20]. Il Ministro rileva che, nella citata sentenza

Reyes, la Corte ha confermato che, per beneficiare dell'articolo 2, paragrafo 2, una condizione è che la dipendenza esista anteriormente all'ingresso in uno Stato membro (punto 22) e ha statuito che tale dipendenza potrebbe essere provata dimostrando il regolare versamento di somme di denaro al familiare carico. È stato altresì dichiarato che il fatto che un familiare fosse in grado di trovare un'occupazione non incideva sull'interpretazione della nozione di dipendenza e che uno Stato membro non poteva imporre ad un familiare discendente di aver tentato di ottenere un lavoro nel suo paese d'origine per essere considerato dipendente, e che il fatto che un familiare discendente potesse ottenere un'occupazione nello Stato membro non ostava a che essi conservassero la condizione di essere «*a carico*» (v. punti 28 e 33). Tuttavia, il Ministro rileva che la sentenza Reyes verteva sulla questione dell'ingresso nel territorio dello Stato, vale a dire la valutazione *ex ante* della dipendenza all'arrivo in tale Stato. Essa non verteva sulla questione, come nel caso di specie, se la situazione di dipendenza possa venir meno quando il familiare risiede nello Stato ospitante.

- 35 GV sostiene che l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento del 2015 di esecuzione è illegittimo e va al di là di quanto consentito dalla direttiva 2004/38/CE, poiché impone la condizione dell'«onere eccessivo» ai cittadini dell'Unione che lavorano nello Stato, nonché ai loro ascendenti diretti qualificabili come familiari a carico, laddove una siffatta condizione non figura all'articolo 7 della direttiva. La figlia di GV è una cittadina dell'Unione europea che ha soggiornato e lavorato nello Stato per diversi anni; ella beneficia quindi di un diritto di soggiorno nello Stato a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a). GV, ascendente diretta a carico, dispone quindi di un diritto di soggiorno nello Stato in forza dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera d). Quando un familiare, quale GV, risiede in uno Stato membro a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera d), in qualità di familiare di un cittadino dell'Unione residente a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), esso non è soggetto alla condizione dell'«*onere eccessivo*». GV sostiene che le condizioni imposte a ciascuna delle categorie di cittadini dell'Unione e ai loro familiari sono enunciate in maniera esaustiva all'articolo 7 e che gli Stati membri non possono imporre condizioni aggiuntive diverse da quelle previste da detto articolo. Il requisito dell'autosufficienza è limitato ai cittadini economicamente inattivi e ai loro familiari, nonché agli studenti e ai loro familiari. Per questi ultimi, la categoria dei familiari di uno studente avente diritto di soggiorno è limitata in forza dell'articolo 7, paragrafo 4.
- 36 Inoltre, come rilevato dalla High Court (Alta Corte) al punto 21 della sua sentenza, «*il diritto alla parità di trattamento si applica non solo ai cittadini dell'Unione, ma si estende anche ai familiari, cittadini di paesi terzi, titolari di un diritto di soggiorno o di un soggiorno permanente nello Stato ospitante*». L'articolo 24, paragrafo 2, permette una deroga, per cui lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni di assistenza sociale, ma questa deroga si applica solo durante i primi tre mesi di soggiorno (articolo 6), o ai cittadini dell'Unione che siano alla ricerca di un lavoro [articolo 14, paragrafo 4, lettera b)]; nessuna delle due condizioni si applica nel caso di cui trattasi.

- 37 GV aggiunge che la tesi del Ministro secondo cui il ricorso all'assistenza sociale implicherebbe che GV non sia più a carico di sua figlia non è suffragata dalla giurisprudenza della Corte relativa alla nozione di dipendenza. Come statuito dalla Corte al punto 21 della sentenza Reyes:

«Tale dipendenza risulta da una situazione di fatto caratterizzata dalla circostanza che il sostegno materiale del familiare è garantito dal cittadino dell'Unione che si è avvalso della libertà di circolazione oppure dal coniuge dello stesso (v., in tal senso, sentenza Jia, cit., punto 35)».

- 38 Inoltre, nella citata sentenza Reyes, è stato statuito, al punto 22, che «[l]a necessità del sostegno materiale deve esistere nello Stato d'origine o di provenienza del discendente stesso nel momento in cui questi chieda di ricongiungersi con detto cittadino» ed essa è soddisfatta allorché: «[U]n cittadino dell'Unione effettui regolarmente, per un periodo considerevole, il versamento di somme di denaro al proprio discendente, necessario a quest'ultimo per sopperire ai suoi bisogni essenziali nello Stato d'origine, è idoneo a dimostrare la sussistenza di una situazione di dipendenza reale di tale discendente rispetto a detto cittadino» (punto 24).

- 39 La Corte nella causa Reyes ha altresì affrontato la questione se un familiare possa perdere la qualità di persona a carico una volta presente nello Stato membro ospitante (nella fattispecie, poiché il familiare accede a un'occupazione), e ha statuito, al punto 33, che «l'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che il fatto che un familiare sia considerato, alla luce di circostanze personali quali l'età, le qualifiche professionali e lo stato di salute, dotato di ragionevoli possibilità di trovare un lavoro e, inoltre, intenda lavorare nello Stato membro ospitante resta irrilevante ai fini dell'interpretazione della condizione di essere "a carico", prevista da detta disposizione».

- 40 Come dichiarato dal giudice della High Court (Alta Corte) nei punti 51 e 52 della sua sentenza nella presente causa:

«51. La stessa logica si applica quando una successiva perdita di dipendenza risulta dalla concessione al familiare di assistenza sociale nello Stato membro ospitante. Dal momento che la necessaria dipendenza è stata stabilita nello Stato d'origine al momento della richiesta del diritto di soggiorno derivato, lo status di residente non è pregiudicato dalla successiva concessione dell'assistenza sociale.

52. L'interpretazione contraria sostenuta a nome dei resistenti non è solo incompatibile con la summenzionata giurisprudenza, ma sarebbe altresì incompatibile con l'articolo 24 della direttiva [2004/38/CE] (...)».

- 41 GV contesta rispettosamente la tesi del Ministro, secondo cui le decisioni della CGUE in cause quali Lebon, Jia e Reyes esaminerebbero primariamente la questione delle modalità di accertamento della dipendenza ai fini dell'accertamento di un diritto di soggiorno iniziale e non le circostanze della

cessazione o dell'eventuale persistenza della dipendenza. È proprio questa la problematica oggetto di esame della CGUE nelle cause Lebon e Reyes. Come la Corte ha rilevato al punto 20 della sentenza Lebon:

«[U]na domanda di minimex presentata da un familiare a carico del lavoratore migrante non può incidere sullo status di familiare a carico. Decidere in senso contrario significherebbe, infatti, ammettere che la concessione del minimex potrebbe far perdere all'interessato lo status di familiare a carico e comportare, di conseguenza, la revoca dello stesso minimex o financo la perdita del diritto di soggiorno. Una siffatta soluzione impedirebbe, in pratica, al familiare di richiedere il minimex e, pertanto, recherebbe pregiudizio alla parità di trattamento spettante al lavoratore migrante. È quindi necessario valutare la condizione di familiare a carico a prescindere dalla concessione del minimex».

Inoltre, secondo GV, esiste una fondamentale mancanza di logica nell'affermazione del Ministro secondo cui la questione essenziale riguarderebbe le circostanze della cessazione o dell'eventuale persistenza della dipendenza. Se, secondo quanto sostengono i resistenti in primo grado, in forza della sentenza Reyes e della giurisprudenza ivi citata, il requisito di dimostrare la dipendenza ai fini dell'accertamento dello status di familiare avente diritto è incentrato sull'accertamento della dipendenza nel paese d'origine, la tesi del Ministro secondo cui sarebbe altresì necessario dimostrare la persistenza della dipendenza nello Stato membro ospitante sarebbe totalmente erranea.

- 42 Infine, si sostiene per conto di GV che la posizione del Ministro pregiudicherebbe il diritto alla parità di trattamento sancito dall'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE, il quale prevede solo tre deroghe, nessuna delle quali è applicabile nel caso di specie. Ciò è stato confermato dalla Corte nelle cause riunite C-22/08 e C-23/08, Vatsouras (ECLI:EU:C:2009:344), C-75/11, Commissione/Austria (ECLI:EU:C:2012:605) e C-333/13, Dano. Come confermato dalla Corte nella causa L.N., C-46/12, (ECLI:EU:C:2013:97), in quanto deroga al principio della parità di trattamento sancito dall'articolo 18 TFUE, di cui l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE costituisce solo un'espressione specifica, l'articolo 24, paragrafo 2, della stessa deve essere interpretato in senso restrittivo e in conformità con le disposizioni del Trattato, comprese quelle relative alla cittadinanza dell'Unione e alla libera circolazione dei lavoratori. Se è vero che la giurisprudenza Brey ha rilevato che gli Stati membri possono disporre di un «*margin di manovra*», essa ha altresì precisato che quest'ultimo non deve essere da essi utilizzato in un modo da pregiudicare la realizzazione dell'obiettivo della direttiva 2004/38/CE.

**ESPOSIZIONE DEI MOTIVI CHE HANNO INDOTTO IL GIUDICE DEL RINVIO A SOTTOPORRE IL RINVIO PREGIUDIZIALE**

- 43 Benché i precedenti giurisprudenziali invocati dalle parti abbiano esaminato le questioni oggetto del rinvio, nessuno di essi affronta le specifiche questioni sollevate dal presente rinvio e non si può affermare che le questioni sollevate dal presente procedimento siano *acte claire*. La causa Lebon, invocata da GV, risale al 1987 e riguarda [il regolamento] 1612/68. Le questioni sollevate rivestono un'importanza sistemica sia in merito alla piena portata dei diritti di soggiorno conferiti ai familiari a carico dei cittadini dell'Unione in forza della direttiva 2004/38/CE, sia in merito all'accesso da parte di detti familiari ai sistemi di assistenza sociale degli Stati membri ospitanti. Le questioni sollevate vertono sull'interpretazione della direttiva 2004/38/CE, nonché sulla giurisprudenza esistente della Corte di giustizia, e la Court of Appeal (Corte d'Appello) ritiene che una decisione sulle questioni pregiudiziali sia necessaria per pronunciare la propria sentenza nel procedimento principale.

*(omissis)*