

Corte di Giustizia ed esportabilità per motivi di studio dell'assistenza personale dei cittadini europei disabili attraverso la libertà di circolazione e soggiorno

di Alessandro Nato

Title: EU Court of Justice and exportability of assistance services to disabled European citizens to pursue higher education

Keywords: Free movement; Right of Education; Assistance services for people with disabilities.

1. – La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2018, *A. c. Espoon*, C-679/16, riguarda l'interpretazione sia degli articoli 20 e 21 TFUE che dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004/CE. Questo rinvio pregiudiziale è stato presentato nel contesto di una controversia promossa dal sig. A, cittadino europeo diversamente abile residente in Finlandia, in merito alla messa a sua disposizione, da parte della sezione per i casi individuali della commissione sociale e sanitaria del comune finlandese di Espoon, di una prestazione di assistenza personale a Tallin in Estonia dove segue un ciclo di studi superiori triennali a tempo pieno. La presente sentenza offre alla Corte l'opportunità di fornire importanti indicazioni. Da un lato, essa deve precisare se una prestazione di assistenza personale concessa ad un individuo con disabilità rientra nella nozione generale di "prestazione di malattia" ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004/CE o se esula dall'ambito di applicazione di tale atto di diritto derivato. Dall'altro, la Corte è chiamata a determinare se la libertà di circolare e soggiornare nel territorio dell'UE osta a che l'ente competente finlandese rifiuti di concedere tale beneficio sociale ad un cittadino disabile, residente in Finlandia, per il motivo che quest'ultimo scelga di finire i propri studi in un altro Stato membro.

2. – Nel mese di agosto del 2013 presso il comune di residenza di Espoon in Finlandia, il cittadino finlandese A. inoltra una domanda al fine di ottenere la prestazione di assistenza personale di cinque ore settimanali per l'espletamento delle mansioni domestiche. Quando ha presentato la richiesta, il ricorrente è in procinto di trasferirsi a Tallin in Estonia per iniziare a frequentare un ciclo di tre anni di studi superiori a tempo pieno. Tuttavia, il cittadino finlandese ha espresso la volontà di trascorrere dai tre ai quattro giorni nella capitale estone ed il fine settimana di rientrare nel suo comune di residenza in Finlandia. Da questo si evince che l'assistenza personale richiesta è fornita anche al di fuori dello Stato membro di residenza.

Il comune di Espoon, con la decisione del 12 novembre 2013, respinge la domanda di assistenza personale presentata dal cittadino finlandese agente. Il 4 febbraio 2014 l'ente locale conferma la sua posizione di diniego a seguito di un ricorso amministrativo. Il

comune erogatore giunge a tale decisione affermando che il soggiorno del ricorrente al di fuori della Finlandia non deve essere considerato di natura occasionale, nonostante il luogo di residenza resta invariato. L'assistenza personale può quindi essere prestata al di fuori della Finlandia solo durante le vacanze o i viaggi di lavoro, mentre non è versata alcuna indennità se il comune di residenza della persona cambia a causa di un soggiorno al di fuori dello Stato membro finlandese, oppure se si tratta di un altro soggiorno durevole o abituale al di fuori della Finlandia. Con la sentenza del 27 giugno 2014 il Tribunale amministrativo di Helsinki ha confermato tali tesi e ha respinto il ricorso proposto dal cittadino disabile avverso la decisione di rigetto della domanda di assistenza personale.

Investita del ricorso a tale pronuncia, la Corte amministrativa suprema della Finlandia ritiene preliminarmente che ai sensi della legislazione nazionale, l'assistenza personale sia un servizio che rientra nell'obbligo particolare del comune e che i cittadini che soddisfino le condizioni per avervi diritto dispongano di un diritto soggettivo a ricevere tale assistenza. Inoltre, il giudice amministrativo supremo afferma che l'esistenza di un obbligo di prestazione per un soggiorno al di fuori del comune finlandese di residenza non può dedursi né dal dettato della legge nazionale sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità n. 380 del 3 aprile 1987, né dai lavori preparatori della stessa. Tuttavia, il giudice amministrativo finlandese sostiene che se esiste l'obbligo di prestare l'assistenza richiesta nel contesto di un soggiorno al di fuori dello Stato finlandese, esso può dedursi solo attraverso l'interpretazione del diritto dell'Unione e con la decisione del 23 dicembre 2016, sospende il procedimento e sottopone *ex art. 267 TFUE* alcune domande alla Corte di Giustizia dell'UE (si veda i punti 27 e 28).

Tramite la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte se le caratteristiche dell'assistenza personale finlandese a favore delle persone con disabilità debba essere qualificata come "prestazione di malattia", *ex art. 3, paragrafo 1 del regolamento n. 883/2004/CE*. È opportuno precisare che se si tratta di una prestazione relativa all'assistenza sociale, questa esula dall'ambito di applicazione di detto regolamento.

Propendendo maggiormente per questa seconda ipotesi, il giudice della Corte amministrativa suprema finlandese pone una seconda questione pregiudiziale: le disposizioni del TFUE relative alla cittadinanza dell'Unione europea ostano al diniego dell'assistenza personale richiesta nel procedimento principale? In particolare, il giudice del rinvio chiede se sussiste una restrizione del diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini europei qualora la concessione all'estero di una prestazione come quella relativa all'assistenza personale non sia specificamente disciplinata e i requisiti per la concessione della prestazione siano interpretati nel senso che tale beneficio sia negato in uno Stato membro diverso da quello di residenza dove il soggetto interessato si reca per compiere gli studi universitari triennali. In più, il giudice della Finlandia interroga la Corte riguardo la circostanza se la stessa prestazione possa essere fornita in un comune diverso da quello di residenza nello Stato membro di affiliazione per compiere gli studi universitari triennali.

Il giudice del rinvio con la terza questione pregiudiziale chiede, nel caso in cui vengano rilevate delle restrizioni alla libera circolazione, se tali ostacoli possano essere giustificati da motivi imperativi di interesse generale derivanti dall'obbligo del comune di vigilare sulla fornitura di assistenza personale, della possibilità del comune di scegliere le misure idonee per l'erogazione di assistenza e della conservazione della coerenza e dell'efficacia del sistema di assistenza personale ai sensi della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità.

3. – In primo luogo, la Corte di Giustizia risponde al quesito pregiudiziale sulla natura dell'assistenza personale oggetto della causa principale, consistente nella copertura dei costi generati dalle attività quotidiane di una persona affetta da disabilità grave, allo scopo di consentire a tale persona, inattiva economicamente, di proseguire gli studi superiori. In

altre parole, i giudici dell'UE devono stabilire se tale beneficio rientra o meno nella nozione di “prestazione di malattia” ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1 del regolamento n. 883/2004/CE (si veda per un commento M. Ciuccio, A. Costa, *Regolamento n. 883/2004/CE di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: disposizioni applicative e questioni interpretative*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 1, 2011, p. 171).

Giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia precisa che la distinzione tra prestazioni escluse dalla sfera di applicazione del regolamento n. 883/2004/CE e quelle che vi rientrano si basa essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascun beneficio, quali le sue finalità ed i presupposti della sua concessione, non sul fatto che essa sia o meno qualificata come previdenziale da una normativa nazionale (si veda i punti 30 e 31, la Corte rimanda ai casi: sentenza del 11 luglio 1996, *Otte*, C-25/95, punto 20 nonché del 19 settembre 2013, *Hliddal e Bornand*, C-216/12 e C-217/12, punto 46). Nel fascicolo presentato alla Corte di Giustizia il governo finlandese non ha dichiarato a riguardo che la legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità rientrava nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004/CE.

Diverse sentenze sostengono che una prestazione può essere considerata come previdenziale, da un lato, se è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e, dall'altro, se si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, par. 1 del regolamento n. 883/2004/CE (si veda il punto 32 e le sentenze 27 marzo 1985, *Hoeckx*, C-249/83, punti da 12 a 14; del 16 settembre 2015, *Commissione/Slovacchia*, C-433/13, punto 71 e del 21 giugno 2017, *Martinez Silva*, C-449/16, punto 20). È necessario sottolineare che la prestazione deve soddisfare entrambe le condizioni per rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004/CE.

La Corte afferma che la prima condizione è adempiuta quando la concessione del beneficio avviene secondo criteri oggettivi che, una volta soddisfatti, danno diritto ad accedere ad essa senza che l'autorità competente possa tenere conto di altre circostanze personali. A questo proposito, il giudice del rinvio sostiene che – sebbene le esigenze individuali delle persone affette da disabilità gravi vengano prese in considerazione al momento della concessione dell'assistenza personale prevista dalla legge sulle prestazioni a favore dei cittadini con disabilità – tale normativa conferisce ai beneficiari un diritto soggettivo sulla base di condizioni legalmente definite, a prescindere dal livello dei loro redditi. La legislazione finlandese sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità menziona più volte la presa in considerazione dell'esigenza individuale dell'interessato. Tuttavia, la Corte di Giustizia dichiara che la discrezionalità concessa dall'art. 8 d) della normativa nazionale, per quanto attiene le competenze del comune di residenza del beneficiario, non riguarda il sorgere del diritto all'assistenza personale. Secondo la Corte tale potere discrezionale riguarda le modalità in base alle quali questo aiuto è concesso nonché il suo volume, poiché l'assistenza personale deve essere erogata dall'ente locale di residenza quando il richiedente sia una persona affetta da disabilità grave che soggiorna nel territorio di quest'ultimo, indipendentemente dal reddito di tale cittadino (si veda il punto 39). Alla luce di questa analisi, essa sostiene che la prestazione è attribuita mediante criteri oggettivi e, di conseguenza, la prima condizione è soddisfatta (si veda il punto 40).

In alcune sentenze precedenti, la Corte di Giustizia ha equiparato le prestazioni relative al rischio di perdita di autosufficienza a “prestazioni di malattia” ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004/CE (si veda il punto 42 e le sentenze del 5 marzo 1998, *Molenaar*, C-160/96, punti da 23 a 25; del 30 giugno 2011, *da Silva Martins*, C-388/09, punti da 40 a 45 e del 1 febbraio 2017, *Tolley*, C-430/15, punto 46). La Corte di Giustizia precisa che questa equiparazione presuppone che prestazioni destinate a coprire il rischio di perdita di autosufficienza mirino a migliorare le condizioni di salute e di vita delle persone non autosufficienti. Ciò si verifica nel caso in cui l'ente prende in carico le spese relative alle cure dispensate alla persona e al miglioramento delle condizioni di vita quotidiana della stessa, ad esempio garantendo la fornitura di apparecchiature o l'assistenza da parte di terzi (si veda il punto 44 e le sentenze dell'8

luglio 2004, *Gaumanin – Cerri e Barth*, C-502/01 e C-31/02, punti 3, 21 e 26 nonché del 12 luglio 2012, *Commissione/Germania*, C-562/10, punto 46). Inoltre, la Corte di Giustizia ha più volte ricordato che le prestazioni relative al rischio di perdita di autosufficienza sono complementari rispetto a quelle di malattia ricomprese nella sfera dell'art. 3, paragrafo 1 del regolamento n. 883/2004 (si v. giurisprudenza punto 45).

Nel caso della prestazione oggetto del procedimento principale, la Corte del Lussemburgo afferma che l'assistenza personale prevista dalla legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità non può essere considerata come intesa a migliorare lo stato di salute del beneficiario legato alla disabilità (si veda il punto 46). Infatti, l'art. 1 della legge nazionale finlandese sulla disabilità dispone che tale beneficio è diretto a creare condizioni che consentano alle persone con disabilità di vivere ed interagire attivamente con gli altri cittadini, prevenire ed eliminare difficoltà causate dalla disabilità. L'art. 8 della legge finlandese precisa che l'assistenza personale ha lo scopo di assistere le persone affette da disabilità grave consentendo loro autonomia nell'espletamento delle attività della vita quotidiana, il lavoro, lo studio, le attività ricreative, la partecipazione alla vita sociale o il mantenimento dell'interazione sociale.

Per tali motivi, la Corte afferma che la prestazione di cui trattasi nel procedimento principale non può essere collegata a uno dei rischi elencati dall'art. 3 paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004/CE, quindi la prestazione oggetto della causa principale non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento europeo prima citato (si veda il punto 51).

A conclusione dell'esame della prima questione pregiudiziale, la Corte di Giustizia dichiara che l'art. 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 883/2004/CE deve essere interpretato nel senso che una prestazione come l'assistenza personale di cui al procedimento principale, consistente in particolare nella copertura dei costi generati dalle attività quotidiane di una persona affetta da disabilità grave, allo scopo di consentire a tale persona, inattiva economicamente, di continuare gli studi superiori, non rientra nella nozione di prestazione di malattia ai sensi della norma di diritto UE ed è, quindi, esclusa dall'ambito di applicazione di tale regolamento (si veda il punto 52).

Esaminando la seconda e terza questione, la Corte del Lussemburgo si trova a dover stabilire se gli art. 20 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostino a che un residente di uno Stato membro affetto da disabilità grave venga negata, dal suo comune di residente, una prestazione come l'assistenza personale per la ragione che esso soggiorna in un altro Stato membro al fine di ivi proseguire gli studi superiori.

La Corte di Giustizia ricorda che lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra loro si trovi nella medesima situazione di ottenere il medesimo trattamento giuridico, nell'ambito di applicazione *ratio materie* del Trattato e indipendentemente dalla propria cittadinanza nazionale – fatte salve le eccezioni previste dal diritto UE a tale riguardo (si veda il punto 56 e la sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczy*, C-184/99, punto 31). Questo importante principio dimostra che la Corte intende riprendere il percorso che ha contraddistinto la sua giurisprudenza evolutiva in materia di cittadinanza europea prima dell'inasprirsi della crisi economica.

Constatato che il cittadino finlandese ricorrente ha mantenuto il proprio domicilio nel comune di Espoon e soddisfa tutti i requisiti per beneficiare di tale aiuto, il giudice della Corte di Giustizia afferma che l'assistenza personale è stata negata per il solo motivo che gli studi superiori che intendeva seguire si svolgono in uno Stato membro diverso dalla Finlandia (si veda i punti 64 e 65). Questo rifiuto deve essere considerato una restrizione alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri riconosciuta dall'art. 21, paragrafo 1 TFUE a ogni cittadino dell'Unione (si veda il punto 66).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia sostiene che le restrizioni al diritto di circolare e soggiornare liberamente possono essere giustificate solo se fondate su considerazioni oggettive d'interesse generale, che non dipendono dalla cittadinanza degli

individui interessati, ed è commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale. Precisamente, una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, ma al contempo non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (si veda il punto 67 e sentenze del 18 luglio 2006, *Gérald De Cuyper c. Office national de l'emploi*, C-406/04, punti 40 e 42; del 23 ottobre 2007, *Rhiannon Morgan contro Bezirksregierung Köln e Iris Bucher c. Landrat des Kreises Düren*, C-11/06 e C-12/06, punto 33; del 18 luglio 2013, *Laurence Prinz c. Region Hannover e Philipp Seeberger c. Studentenwerk Heidelber*, C-523/11, punto 33 nonché del 26 febbraio 2015, *Martens*, C-359/13, punto 34). In più è applicabile in questa pronuncia la giurisprudenza *Martens* poiché l'assistenza personale oggetto della causa principale è concessa sia per permettere al cittadino europeo di proseguire gli studi superiori sia di integrare socialmente ed economicamente le persone affette da disabilità grave affinché non siano limitati nelle proprie scelte, tra cui il proseguimento degli studi in un altro Stato membro (si veda il punto 63 e la sentenza del 26 febbraio 2015, *Martens*, C-359/13, punti 20 e 27).

È opportuno sottolineare che nel fascicolo allegato al rinvio pregiudiziale, il governo della Finlandia ritiene che nessun motivo imperativo di interesse generale sia idoneo a giustificare la restrizione di cui trattasi nel procedimento principale. Al contrario, il governo svedese, che ha presentato delle osservazioni a riguardo, asserisce che la limitazione alla libertà di circolazione è giustificata dall'obbligo di sorveglianza delle modalità di organizzazione dell'assistenza personale di cui al procedimento principale che incombono sul comune e da quello di garantire dell'equilibrio finanziario del sistema di *welfare* nazionale. Riprendendo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, il giudice del rinvio sostiene che la preservazione della coerenza e dell'efficacia del regime di assistenza personale previsto dalla legge nazionale sulle prestazioni a favore dei disabili possa essere richiamata come un obiettivo di interesse generale in grado di giustificare una tale restrizione (si veda la sentenza del 21 luglio 2011, *Stewart*, C-503/09, punti 89 e 90). In più, il giudice della Corte suprema amministrativa responsabile del rinvio richiama la garanzia dell'esistenza di un collegamento reale tra il richiedente e lo Stato membro competente a concedere l'aiuto come giustificazione della restrizione (si veda il punto 68).

Nonostante il requisito dell'esistenza di un collegamento reale tra il richiedente e lo Stato membro competente costituisce un obiettivo legittimo idoneo a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e soggiorno, giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia stabilisce che l'esistenza di un legame reale e sufficiente con il territorio dello Stato membro erogatore della prestazione può essere dimostrato da fattori diversi da quello del soggiorno del richiedente sul territorio di tale Stato membro prima della domanda. Ad esempio, tali componenti possono essere: le relazioni tra il richiedente stesso e il sistema di previdenza sociale di detto Stato; il contesto familiare (si veda la sentenza del 21 luglio 2011, *Stewart*, C-503/09, punti da 97 a 102, 104 e 109) oppure il mantenimento della residenza/domicilio nel comune di erogazione dove si fa ritorno con frequenza settimanale come fa il cittadino finlandese ricorrente (si veda il punto 72). La Corte di Giustizia asserisce che tale considerazione ha un impatto riguardo l'obiettivo di garantire l'equilibrio finanziario del sistema nazionale di previdenza sociale. L'esigenza di stabilire un collegamento reale e sufficiente tra il richiedente la prestazione e lo Stato membro competente consente a quest'ultimo di assicurarsi che l'onere economico associato all'erogazione del controverso beneficio non diventi irragionevole (si veda la sentenza del 21 luglio 2011, *Stewart*, C-503/09, punto 103). Tali conclusioni valgono anche nella situazione in cui versa il cittadino europeo ricorrente.

Il comune erogatore della prestazione non incontrerà particolari difficoltà nel vigilare sul rispetto dei requisiti per la concessione e delle modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza personale. Infatti, il cittadino beneficiario ha mantenuto il proprio domicilio nello stesso ente presso il quale ha depositato la richiesta e vi fa ritorno con frequenza settimanale durante l'arco degli studi in Estonia (si veda il punto 73). In più, la Corte di Giustizia afferma che non risulta nessuna informazione sulla natura degli ostacoli che inciderebbero maggiormente sulla vigilanza, da parte del comune, del rispetto

delle condizioni d'uso di un'assistenza personale concessa per un periodo di studi all'estero rispetto a quella, ammessa dalla normativa finlandese, utilizzata al di fuori dei confini finlandesi durante viaggi di lavoro o vacanze (si veda il punto 74). La legislazione nazionale prevede che il beneficio oggetto della causa principale può essere concesso qualora il cittadino disabile prosegua gli studi universitari in un comune finlandese diverso e più distante da quello di residenza. In questo caso, le possibilità di controllo da parte dell'ente erogatore non sono diverse che in una situazione come quella del procedimento principale nella quale il cittadino europeo disabile compie gli studi al di fuori dello Stato membro finlandese, ma rientra ogni fine settimana nel comune di residenza in Finlandia.

In base alle dichiarazioni del governo finlandese non ricorre nemmeno la deroga dell'equilibrio finanziario. Lo stesso governo precisa che attualmente nessun elemento consente di ritenere che la concessione di un'assistenza personale, in circostanze quali quelle di cui al procedimento principale, possa minacciare il bilancio del sistema di previdenza sociale (si veda il punto 76).

In relazione a ciò, la Corte di Giustizia afferma che gli articoli 20 e 21 TFUE ostano a che a un residente di uno Stato membro affetto da disabilità grave venga negata, dal suo comune di residenza, una prestazione come l'assistenza personale di cui al procedimento principale, per motivo che egli soggiorna in un altro Stato membro al fine di proseguire gli studi superiori (si veda il punto 79).

4 – La sentenza *A. c. Espoon* ha delle importanti ricadute sulla legislazione finlandese riguardanti le prestazioni e le misure di sostegno a favore delle persone con disabilità n. 380 del 3 aprile 1987.

La Corte di Giustizia fornisce importanti precisazioni circa la natura dell'assistenza personale. È opportuno ricordare che nel fascicolo presentato alla Corte i rappresentanti della Repubblica della Finlandia non hanno dichiarato che la legge sulle prestazioni a favore delle persone disabili rientra nell'ambito del regolamento n. 883/2004/CE. La Corte di Giustizia per stabilire ciò si affida ai due requisiti elaborati nella sua giurisprudenza, i quali permettono di distinguere le prestazioni che rientrano nella sicurezza sociale da quelle che appartengono al campo dell'assistenza sociale (si veda in questo senso delle Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi del 31 gennaio 2018, *A. c. Espoon*, causa C-679/16, punto 26). Una prestazione può essere considerata come prestazione di sicurezza sociale qualora: i) sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge e ii) si riferisce a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004/CE. Il mancato soddisfacimento di uno di questi requisiti comporta la conseguenza che la prestazione di cui trattasi non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004/CE.

La Corte di Giustizia ha stabilito che la prima condizione è soddisfatta poiché il margine di discrezionalità concesso dall'art. 8 d) della legge n. 380 del 3 aprile 1987 al comune di residenza del beneficiario non riguarda il riconoscimento del diritto all'assistenza personale, ma le modalità di erogazione e la sua entità e rispetta la prima condizione (vedi il punto 39). Al contrario, la Corte afferma che la seconda condizione non è soddisfatta. La prestazione oggetto della causa principale è una prestazione diretta ad evitare la perdita di autosufficienza. In sentenze precedenti, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che tali benefici possono essere assimilati a "prestazioni di malattia" e rientrare nell'ambito di applicazione della normativa di diritto UE relativa al coordinamento dei regimi di assistenza sociale (si veda tra le altre la sentenza del 1 febbraio 2017, *Tolley*, C-430/15, punto 46). Questo accade quando tali misure sono dirette a migliorare lo stato di salute e la vita delle persone prive di autonomia e integrano le prestazioni di assicurazione malattia con versamenti a breve termine. Invece, l'assistenza personale prevista dalla legge finlandese non migliora lo stato di salute del beneficiario legato alla disabilità ed è un aiuto complementare di lunga durata che consente ai cittadini

disabili di interagire attivamente con gli altri e prevenire/eliminare difficoltà e ostacoli derivanti dalla disabilità.

Alla luce di ciò, la Corte di Giustizia afferma che l'assistenza personale oggetto del procedimento principale non è una "prestazione di malattia" ex art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004/CE e non rientra nell'ambito di applicazione di tale norma di diritto dell'Unione.

In secondo luogo, la Corte del Lussemburgo precisa che gli enti locali finlandesi erogatori dell'assistenza personale non possono esimersi dal concedere tale aiuto quando un loro residente disabile si sposta entro i confini del territorio dell'Unione europea per svolgere gli studi superiori. Il diniego della concessione del beneficio comporta una restrizione della libertà di circolazione e soggiorno riconosciuta ai cittadini europei dall'art. 21, paragrafo 1 TFUE. Quanto indicato dalla Corte di Giustizia deve spingere il legislatore della Finlandia ad attivarsi e inserire tra i motivi per i quali il beneficiario può godere all'estero dell'assistenza personale il proseguimento degli studi non solo viaggi per turismo o lavoro.

5. – La pronuncia *A c. Espoon* consente alla Corte di Giustizia di riprendere il percorso tracciato prima della crisi economica con la sua giurisprudenza evolutiva in materia di cittadinanza europea e mobilità degli studenti. Inoltre, essa arricchisce la giurisprudenza della Corte di Giustizia riguardo il diritto dei cittadini europei di circolare liberamente ed esportare benefici e prestazioni sociali dallo Stato membro d'origine a quello ospitante.

La Corte sottolinea che il ricorrente sig. A. in quanto cittadino di uno Stato membro UE gode dello *status* di cittadino europeo (ex art. 20, paragrafo 1 TFUE) e quindi può avvalersi dei diritti inerenti a tale status anche nei confronti del proprio Paese membro di origine. Inoltre, la Corte ha stabilito che questo *status* è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando si trovino in una situazione rientrante nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del TFUE (si veda la sentenza del 26 febbraio 2013, *Martens*, C-359/13, punto 20 e giurisprudenza citata). Nel campo di applicazione del diritto UE rientrano quelle circostanze che si verificano nell'esercizio della libertà di circolazione e soggiorno nel territorio dell'Unione (ex art. 21 TFUE). Per tali motivi la Corte del Lussemburgo ha affermato che una normativa nazionale che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto di aver esercitato la propria libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione delle libertà riconosciute a tutti i cittadini dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1 TFUE (cfr. A. V. Garcia Sanchez, *Should I Stay or Should I Go: Martens, The Path Towards the Enjoyment of the Fundamental Status of Nationals of the EU Member States?*, in Eur. Law Rep., 1, 2015, p. 7)

In varie cause, la Corte è intervenuta per dirimere controversie su sussidi alla formazione o agli studi la cui concessione era subordinata al soddisfacimento di un criterio minimo di residenza nel territorio dello Stato membro che li erogava, criterio che gli studenti interessati non soddisfacevano (si veda per un commento F. De Witte, *Who funds the mobile student? Shelding some light on the normative assumptions underlying EU Free movement law: Commission v. Netherlands*, in Comm. Mark. Law Rev., 1, 2013, p. 203). Essa ha statuito che un criterio di collegamento restrittivo, ad esempio la condizione prescritta dalla normativa nazionale secondo la quale il cittadino ricorrente avrebbe dovuto risiedere nel Paese membro erogatore per un periodo di tre anni sui sei precedenti la sua iscrizione ad un corso di studi in un altro Paese membro ospitante, ostacola il godimento del diritto dei cittadini europei di circolare liberamente e soggiornare in un altro Stato membro (vedi sentenza del 26 febbraio 2013, *Martens*, C-359/13, punto 43; cfr. A. Nato, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sulla dimensione sociale della cittadinanza europea al tempo della crisi economica*, in La Cittad. Eur., 1, 2017, p. 107; H. Skovgaard-Petersen, *Market Citizenship and Union Citizenship: An 'Integrated' Approach? The Martens Judgment*, in Leg. Iss. of Eco. Integr., 2, 2015 p. 281). Per di più, la Corte ha stabilito che sono parametri di collegamento troppo esclusivi e generali quelli che

subordinano l'elargizione di un sussidio agli studi al requisito del domicilio permanente (si veda la sentenza del 24 ottobre 2013, *Thiele Meneses*, C-220/12) o che impongono un periodo minimo di formazione nello Stato erogatore (si veda la sentenza del 24 ottobre 2013, *Elrik*, C-275/12; cfr. J-Y Carlier, *Bourse d'études a l'étranger et principe de non-discrimination*, in *La Sem. Jur.-Soc.*, 23, 2014, p. 22).

Rispetto a questo filone giurisprudenziale, la causa *A. c. Espoon* possiede delle peculiarità. Essa differisce dalla giurisprudenza sui sussidi finanziari agli studi poiché la prospettiva è ribaltata e cambia anche la distribuzione dei costi della mobilità transnazionale degli studenti. Nella situazione della causa principale non è lo Stato membro ospitante che deve farsi carico della prestazione, ma la responsabilità finanziaria e organizzativa ricade sullo Stato membro di origine. L'assistenza personale non viene concessa esclusivamente per il proseguimento degli studi, bensì per l'integrazione sociale ed economica delle persone gravemente disabili al fine di consentire loro "autonomia", anche nel proseguimento degli studi. La Corte accerta che l'assistenza personale è stata negata al ricorrente dal comune di Espoon in quanto il proseguimento dei suoi studi superiori a Tallinn comportava che egli soggiornasse abitualmente in Estonia. Dunque, la Corte ha invalidato tale approccio, constatando che cittadino disabile ricorrente mantiene la sua residenza nel comune di Espoon ai sensi della legge sul comune di residenza e la prestazione non è elargita in ragione del fatto che gli studi superiori venivano svolti al di fuori della Finlandia.

Basandosi sui principi sviluppati nelle precedenti pronunce, la Corte evidenzia che tale diniego comporta una restrizione ingiustificata alla libertà di circolazione (ex. Art. 21, paragrafo 1 TFUE). Pur ritenendo che una restrizione può essere giustificata dal diritto dell'UE quando è proporzionata a realizzare l'obiettivo, la Corte statuisce che nel procedimento principale una misura limitativa non può essere motivata né dal fatto che l'equilibrio finanziario del sistema di *welfare* della Finlandia è minacciato (si veda il punto 76); né da presunte difficoltà nel vigilare sul rispetto dei requisiti per la concessione e le modalità di organizzazione ed erogazione del beneficio da parte del comune di Espoon (si veda il punto 73). Rifacendosi alla giurisprudenza consolidata in materia, la Corte vaglia l'esistenza di un criterio di collegamento tra la comunità erogatrice e il beneficiario. Essa riscontra la presenza di un legame reale tra il cittadino disabile e l'ente locale erogatore nella circostanza del mantenimento della residenza/domicilio nel comune finlandese, dove il beneficiario fa ritorno con frequenza settimanale (si veda il punto 70). Quindi, la restrizione non può essere giustificata nemmeno dalla mancanza del criterio del collegamento reale.

In questo modo, la Corte conferma lo stesso approccio delle sentenze precedenti e dimostra che il controllo sui parametri di collegamento reale è più severo quando tali parametri sono imposti dallo Stato membro di cittadinanza. Ciò è motivato dalla ragione che lo Stato membro di cittadinanza, a differenza di quello di soggiorno, nutre già un legame giuridico privilegiato con il cittadino europeo migrante, e può vantare anche elementi di connessione di fatto, sebbene in genere storici (si veda la sentenza del 23 ottobre 2007, *Morgan*, C-11/06 e C-12/06, punti 42 e 43 e a tal proposito S. Amedeo, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione*, in I. Castangia, G. Biagioni (a cura di), *Il principio di non discriminazione nell'Unione europea*, Napoli, 2011, p. 103). Inoltre, la sentenza *A. c. Espoon* prova che i giudici dell'UE favoriscono la delocalizzazione o l'esportazione non solo dei benefici diretti al mantenimento degli studi (cfr. M. Dougan *Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance*, in *Eur. Law Rev.*, 4, 2008, p. 723), ma delle prestazioni di assistenza personali relative alla tutela contro il rischio di perdita di autosufficienza che permettono a studenti disabili di frequentare un corso di studio superiore. Questa novità giurisprudenziale è molto importante poiché può facilitare la mobilità di studenti disabili, i quali senza poter esportare misure del genere non intraprenderebbero studi superiori in un altro Stato membro.

Tale giurisprudenza sull'esportazione di sussidi e prestazioni di assistenza è stata criticata. La dottrina ravvisa che essa promuove una solidarietà distorta da una visione

individualistica, dal momento che esportando i benefici si spezza il legame tra doveri solidaristici e diritti a ricevere le prestazioni da parte dei cittadini beneficiari. Nonostante ciò, la sentenza *A. c. Espon* conferma che la Corte di Giustizia consente di esportare prestazioni assistenziali e migliorare la mobilità degli studenti tramite la tutela del godimento del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione da parte dei cittadini europei (V. Di Comite, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018, p. 13; S. Jorghensen, *The Right to Cross-border Education in the European Union*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 5, 2009, p.1567). La giurisprudenza evolutiva della Corte permette di potenziare le semplici competenze UE di sostegno, completamento e di coordinamento delle politiche nazionali (ex. art. 6 TFUE, si v. tra gli altri per approfondire F. Caruso, *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di "istruzione"*, in *Dir. e Soc.*, 1, 2010, p. 207 ss.). Inoltre, con questa sentenza la Corte rafforza la dimensione europea dell'istruzione superiore, confermando che l'educazione e la formazione sono due fattori decisivi per l'affermazione dell'identità europea, come si evince altresì dall'art. 9 TFUE e dall'art. 14 della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali dell'UE, i quali hanno lo scopo di garantire che l'Unione tenga in conto le esigenze legate ad un elevato livello di istruzione e di formazione professionale nell'attuazione delle sue politiche (V. Di Comite, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, cit., p. 25).