

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

25 luglio 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell’Unione – Articoli 20 e 21 TFUE – Libertà di circolare e di soggiornare negli Stati membri – Previdenza sociale – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Assistenza sociale – Prestazioni di malattia – Servizi per le persone con disabilità – Obbligo spettante al comune di uno Stato membro di fornire a uno dei suoi residenti l’assistenza personale prevista dalla normativa nazionale durante gli studi superiori effettuati da tale residente in un altro Stato membro»

Nella causa C-679/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), con decisione del 23 dicembre 2016, pervenuta in cancelleria il 30 dicembre 2016, nel procedimento promosso da

A

con l’intervento di

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnan yksilöasioiden jaosto,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (relatore) e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo finlandese, da H. Leppo, in qualità di agente;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e J. Pavliš, in qualità di agenti;
- per il governo svedese, da A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren e L. Swedenborg, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da D. Martin e I. Koskinen, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 31 gennaio 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione degli articoli 20 e 21 TFUE, nonché dell’articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 200, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009 (GU 2009, L 284, pag. 43) (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004»).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento promosso da A, in merito alla messa a sua disposizione, da parte dell'Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto (sezione per i casi individuali della commissione sociale e sanitaria della città di Espoo, Finlandia; in prosieguo: il «comune di Espoo»), di un'assistenza personale a Tallinn, in Estonia, dove A segue un ciclo di tre anni di studi di diritto a tempo pieno.

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 3 La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, conclusa a New York il 13 dicembre 2006 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2515, pag. 3; in prosieguo: la «Convenzione sui diritti delle persone con disabilità»), è entrata in vigore il 3 maggio 2008. Detta convenzione è stata approvata a nome della Comunità europea con decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009 (GU 2010, L 23, pag. 35).
- 4 L'articolo 19 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, rubricato «Vita indipendente ed inclusione nella società», dispone quanto segue:
- «Gli Stati parti alla presente convenzione (...) adottano misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento di tale diritto da parte delle persone con disabilità e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, anche assicurando che:
- (...)
- b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;
- (...)».
- 5 La Corte ha confermato che le disposizioni di tale convenzione fanno parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che le disposizioni del diritto dell'Unione devono essere oggetto, per quanto possibile, di un'interpretazione conforme a detta convenzione (sentenza dell'11 aprile 2013, HK Danmark, C-335/11 e C-337/11, EU:C:2013:222, punti 30 e 32).
- 6 La Repubblica di Finlandia ha ratificato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, nonché il suo protocollo facoltativo, in data 11 maggio 2016. Tale convenzione e il suo protocollo facoltativo sono entrati in vigore in Finlandia il 10 giugno 2016.

Diritto dell'Unione

- 7 Il considerando 15 del regolamento n. 883/2004 così prevede:
- «È necessario assoggettare le persone che si spostano all'interno della Comunità al regime di sicurezza sociale di un unico Stato membro, in modo da evitare il sovrapporsi di legislazioni nazionali applicabili e le complicazioni che ne possono derivare».
- 8 L'articolo 1, lettere da j) a l), di tale regolamento contiene le seguenti definizioni:
- j) "residenza", il luogo in cui una persona risiede abitualmente;
- k) "dimora", la residenza temporanea;
- l) "legislazione", in relazione a ciascuno Stato membro, le leggi, i regolamenti, le altre disposizioni legali e ogni altra misura di attuazione riguardanti i settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1.
- (...)».
- 9 L'articolo 3 di tale regolamento, rubricato «Ambito d'applicazione "ratione materiae"», così dispone:

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

a) le prestazioni di malattia;

(...)

2. Fatte salve le disposizioni dell'allegato XI, il presente regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi o non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore.

3. Il presente regolamento si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70.

(...)

5. Il presente regolamento non si applica:

a) all'assistenza sociale e medica;

(...).».

10 L'articolo 9 del regolamento n. 883/2004, intitolato «Dichiarazioni degli Stati membri sull'ambito di applicazione del presente regolamento», prevede in particolare che gli Stati membri notificano annualmente per iscritto alla Commissione europea le legislazioni e i regimi di cui all'articolo 3 di tale regolamento.

11 Al titolo II del regolamento n. 883/2004, rubricato «Determinazione della legislazione applicabile», l'articolo 11, paragrafi 1 e 3, di tale regolamento così dispone:

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

(...)

3. Fatti salvi gli articoli da 12 a 16:

a) una persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato membro;

(...)

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

Diritto finlandese

Legge sull'assistenza sociale

12 L'articolo 13, punto 1, della sosiaalihuoltolaki (legge sull'assistenza sociale) (17.9.1982/710) dispone quanto segue:

«Nell'ambito dei suoi compiti in materia di assistenza sociale, il comune è tenuto a occuparsi, rispettando il contenuto e la portata previsti dalla legislazione:

1) dell'organizzazione dei servizi sociali per i cittadini;

(...).».

13 L'articolo 14, primo comma, della legge sull'assistenza sociale così dispone:

«Per abitante del comune si intende, ai sensi della presente legge, il soggetto che risiede nel comune ai sensi della väestökirjalaki (legge sui registri dello stato civile) (141/69).

(...)».

Legge sulle prestazioni e le misure di sostegno a favore dei persone con disabilità

- 14 L'articolo 1 della laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (legge sulle prestazioni e le misure di sostegno a favore dei persone con disabilità) (3.4.1987/380), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità»), dispone quanto segue:

«La presente legge è diretta a creare condizioni che consentano alle persone con disabilità di vivere e interagire attivamente con gli altri come membri paritari della società, nonché a prevenire ed eliminare difficoltà e ostacoli dovuti a una disabilità».

- 15 L'articolo 3 di tale legge, intitolato «Responsabilità per l'organizzazione delle prestazioni e delle misure di sostegno», così recita:

«Il comune deve adoperarsi affinché le prestazioni e le misure di sostegno per le persone con disabilità siano organizzate in funzione della natura e dell'importanza delle esigenze esistenti nel comune.

Nel quadro organizzativo delle prestazioni e delle misure di sostegno ai sensi della presente legge occorre prendere in considerazione il bisogno assistenziale individuale dell'utente».

- 16 L'articolo 8 di detta legge, intitolato «Servizi per le persone con disabilità», prevede, al suo paragrafo 2:

Il comune deve fornire alle persone affette da grave disabilità servizi di trasporto ragionevoli con servizio di accompagnamento, attività diurne, assistenza personale e case assistite qualora gli interessati necessitino assolutamente, a causa della disabilità o malattia, di prestazioni per lo svolgimento di attività della vita quotidiana. Tuttavia, il comune non è soggetto all'obbligo specifico di fornire una casa assistita o l'assistenza personale se le cure necessarie alla persona affetta da disabilità grave non possono essere garantite nell'ambito dell'assistenza sanitaria di prossimità».

- 17 L'articolo 8c della medesima legge, intitolato «Assistenza personale», dispone quanto segue:

«Ai sensi della presente legge, per "assistenza personale" s'intende l'assistenza in casa e fuori casa indispensabile offerta a persone affette da grave disabilità:

- 1) nello svolgimento delle attività della vita quotidiana;
- 2) nel lavoro e nello studio;
- 3) nelle attività ricreative;
- 4) nella partecipazione alla vita sociale o
- 5) nel mantenimento dell'interazione sociale.

L'assistenza personale è volta ad assistere le persone affette da grave disabilità consentendo loro autonomia nell'espletamento delle attività di cui al primo comma. L'organizzazione dell'assistenza personale presuppone che la persona affetta da disabilità grave disponga di risorse per definire il contenuto e le modalità di attuazione dell'assistenza.

Ai fini dell'organizzazione dell'assistenza personale sono ritenute affette da disabilità grave le persone che a causa di disabilità o di malattia a lungo termine o progressiva, necessitino in modo assoluto e ripetuto dell'aiuto di altri ai fini dello svolgimento delle attività di cui al primo comma, senza che tale necessità sia dovuta principalmente a una malattia o a una disabilità legata all'età.

L'assistenza personale viene fornita per le attività della vita quotidiana, nonché per il lavoro e lo studio nella misura indispensabile alla persona affetta da disabilità grave.

Per le attività di cui al primo comma, punti da 3 a 5 summenzionati, l'assistenza personale deve essere erogata per almeno 30 ore mensili, qualora un numero inferiore di ore non consenta di garantire l'assistenza indispensabile alla persona affetta da disabilità grave».

- 18 L'articolo 8d della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità, intitolato «Modalità di prestazione dell'assistenza personale», è formulato come segue:

«Nel decidere le modalità di erogazione e organizzazione di assistenza personale, il comune valuta le considerazioni e i desideri della persona affetta da disabilità grave, nonché il fabbisogno individuale di assistenza definito nell'ambito di un piano dei servizi e le condizioni di vita nel loro complesso.

Il comune può organizzare forme di assistenza personale nei seguenti modi:

- 1) rimborsando alle persone affette da grave disabilità i costi derivanti dall'attività di una persona preposta all'assistenza, compresi i contributi e le prestazioni previsti per legge e a carico del datore di lavoro, nonché altre spese necessarie e adeguate riconducibili alla persona che offre assistenza;
- 2) fornendo alle persone affette da grave disabilità voucher per servizi di valore adeguato ai sensi della Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki (legge sui voucher per i servizi dell'assistenza sociale e sanitaria) (569/2009) per l'ottenimento dei prestazioni assistenziali; o
- 3) offrendo alle persone affette da grave disabilità prestazioni assistenziali erogate da fornitori pubblici o privati, direttamente o in cooperazione con uno o più comuni differenti.

Nel caso previsto al secondo comma, punto 1, la persona affetta da disabilità grave deve essere guidata e assistita, se del caso, nelle questioni relative all'assunzione della persona preposta all'assistenza.

La persona preposta all'assistenza personale di cui al secondo comma, punto 1, non può essere un parente o altra persona vicina alla persona affetta da disabilità grave, salvo che ricorrano motivi di particolare rilievo per ritenere che ciò sia nell'interesse del disabile».

Legge sui diritti dovuti dagli utenti per le prestazioni sociali e di salute

- 19 L'articolo 4 della laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (legge sui diritti dovuti dagli utenti per le prestazioni sociali e di salute) (3.8.1992/734), intitolato «Servizi sociali gratuiti», prevede, al suo paragrafo 5:

«Tra i servizi sociali, sono gratuiti:

(...)

5) i servizi di cui all'articolo 8, primo comma, [della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità], le attività di cui all'articolo 8, secondo comma, salvo il trasporto e i pasti, l'assistenza personale nonché i servizi speciali connessi all'alloggio assistito e agli esami di cui all'articolo 11; è tuttavia possibile applicare commissioni speciali connesse all'alloggio assistito e alle spese relative all'assistenza personale se l'interessato percepisce un rimborso di tali spese in virtù di una legge diversa dalla [legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità].»

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 20 Il ricorrente nel procedimento principale è nato nel 1992 e risiede nel comune di Espoo, in Finlandia. Secondo le constatazioni del giudice del rinvio, egli ha un notevole bisogno di assistenza, in particolare nello svolgimento delle sue attività quotidiane. Pertanto, il comune di Espoo ha messo a sua disposizione un assistente individuale al fine di permettergli di seguire gli studi secondari che ha svolto in Finlandia.

- 21 Nel mese di agosto del 2013 A ha presentato domanda presso il comune di Espoo, ai sensi della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità, al fine di ottenere assistenza personale per circa cinque ore settimanali nell'espletamento di mansioni domestiche, segnatamente compere, pulizie e servizio di lavanderia. Alla data di tale domanda, A si stava per trasferire a Tallinn, in Estonia, al fine di svolgervi un ciclo di tre anni di studi di diritto a tempo pieno, e tale trasferimento comportava che egli avrebbe trascorso tre o quattro giorni alla settimana nella capitale estone, avendo invece l'intenzione di ritornare a Espoo ogni fine settimana. I servizi richiesti avrebbero quindi dovuto essere forniti al di fuori della Finlandia.
- 22 Con decisione del 12 novembre 2013, confermata con decisione del 4 febbraio 2014, adottata a seguito di un ricorso amministrativo, la domanda di assistenza personale presentata da A è stata respinta con la motivazione che il suo soggiorno al di fuori della Finlandia non doveva essere considerato di natura occasionale, anche se il suo comune di residenza rimaneva invariato. Il comune di Espoo ha ritenuto di non essere tenuto a fornire servizi e misure di sostegno al di fuori della Finlandia, in quanto la natura di questo tipo di soggiorno è affine alla nozione di «dimora abituale». Inoltre, è stato rilevato che l'assistenza personale può essere prestata al di fuori della Finlandia 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 della Finlandia, oppure se si tratta di un altro soggiorno al di fuori della Finlandia, durevole o abituale.
- 23 Con sentenza del 27 giugno 2014, lo Helsingin hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Helsinki, Finlandia) ha confermato, in sostanza, tale tesi e ha respinto il ricorso proposto da A avverso la decisione di rigetto della domanda di assistenza personale.
- 24 Il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), investito di un ricorso contro tale sentenza, ritiene che, per risolvere il procedimento principale, sia necessaria una pronuncia pregiudiziale della Corte.
- 25 A tale proposito, il giudice del rinvio ritiene che, ai sensi della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità, l'assistenza personale sia un servizio che rientra nell'obbligo particolare del comune e che la persona che soddisfa le condizioni per avervi diritto disponga di un diritto soggettivo a una tale assistenza, che deve essere concessa a qualsiasi persona affetta da disabilità grave ai sensi di tale legge se è indispensabile alla luce delle necessità individuali della persona interessata.
- 26 Il giudice del rinvio sottolinea tuttavia che, dal momento che è pacifico che, ai sensi del diritto nazionale, il comune di residenza di A è sempre Espoo, sebbene quest'ultimo svolga i suoi studi nella capitale estone, un obbligo di prestare l'assistenza richiesta nel contesto di un soggiorno al di fuori della Finlandia non può dedursi né dal dettato della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità né dai lavori preparatori della stessa.
- 27 Il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ritiene che, in tale contesto, l'interpretazione del diritto dell'Unione sia necessaria per dirimere la controversia di cui è investito. Il giudice del rinvio si chiede anzitutto se, tenuto conto delle sue caratteristiche, l'assistenza personale istituita dalla legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità debba essere qualificata come «prestazione di malattia», nel qual caso rientrerebbe nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento n. 883/2004, oppure se si tratti di una prestazione relativa all'assistenza sociale, nel qual caso esulerebbe dall'ambito di applicazione di detto regolamento. Propendendo maggiormente per questa seconda ipotesi, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) si chiede, in secondo luogo, se le disposizioni del Trattato FUE relative alla cittadinanza dell'Unione europea ostino al diniego dell'assistenza personale richiesta nel procedimento principale.
- 28 In tale contesto, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se una prestazione, quale l'assistenza personale prevista dalla legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità, costituisca una prestazione di malattia ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.
- 2) In caso di risposta negativa alla prima questione:
- se sussista una restrizione del diritto dei cittadini dell'Unione ai sensi degli articoli 20 e 21 TFUE di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri qualora la concessione

all'estero di una prestazione come quella relativa all'assistenza personale ai sensi della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità non sia specificamente disciplinata e i requisiti per la concessione della prestazione siano interpretati nel senso che l'assistenza personale venga negata in un altro Stato membro in cui il soggetto interessato compia un iter di studi triennale finalizzato al conseguimento di un titolo.

- Se, ai fini della soluzione della controversia, rilevi il fatto che una persona possa ricevere una prestazione come quella dell'assistenza personale in Finlandia in un comune diverso da quello di residenza qualora, ad esempio, compia i propri studi in un comune diverso da quello di residenza.
 - Se, ai fini della soluzione della controversia, rilevino i diritti risultanti dall'articolo 19 della Convenzione (...) sui diritti delle persone con disabilità alla luce del diritto dell'Unione.
- 3) Qualora, nel rispondere alla seconda questione pregiudiziale, la Corte dovesse ritenere che l'interpretazione del diritto interno, come avvenuto nella specie, integri una restrizione alla libera circolazione: se una restrizione di tal genere possa tuttavia risultare giustificata da motivi imperativi di interesse generale derivanti dall'obbligo del comune di vigilare sulla fornitura di assistenza personale, dalla possibilità del comune di scegliere le misure idonee per l'erogazione di assistenza e dalla conservazione della coerenza e dell'efficacia del sistema di assistenza personale ai sensi della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 29 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 883/2004 debba essere interpretato nel senso che una prestazione, quale 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 dal punto di vista economico, di proseguire gli studi superiori, rientri nella nozione di «prestazione di malattia» ai sensi di tale disposizione.
- 30 In limine, occorre rilevare che, come emerge dal fascicolo di cui dispone la Corte, la Repubblica di Finlandia non ha dichiarato che la legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità rientrava nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004. Tuttavia, la Corte ha già statuito che la circostanza che uno Stato membro non abbia dichiarato, conformemente all'articolo 9 del regolamento n. 883/2004, che una determinata normativa rientra nell'ambito di applicazione di detto regolamento non ha l'effetto di escluderla ipso facto dalla sfera di applicazione ratione materiae del regolamento stesso (v. segnatamente, per analogia, sentenze dell'11 luglio 1996, Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, punto 20 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 46).
- 31 Per quanto riguarda la distinzione fra le prestazioni escluse dalla sfera di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano, occorre sottolineare che essa è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare le sue finalità ed i presupposti della sua concessione, e non sul fatto che essa sia o meno qualificata come previdenziale da una normativa nazionale (v., in tal senso, sentenze del 5 marzo 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, punto 19; del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia, C-433/13, EU:C:2015:602, punto 70, nonché del 30 maggio 2018, Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, punto 33).
- 32 Deriva, quindi, da una giurisprudenza costante che una prestazione può essere considerata prestazione previdenziale se, da un lato, è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e se, dall'altro, si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v., in particolare, sentenze 27 marzo 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, punti da 12 a 14; del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia, C-433/13, EU:C:2015:602, punto 71, nonché del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punto 20).

- 33 Alla luce del carattere cumulativo delle due condizioni elencate al punto precedente, il mancato soddisfacimento di una di esse comporta la conseguenza che la prestazione di cui trattasi non rientri nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004.
- 34 Per quanto riguarda la prima delle due condizioni, si deve ricordare che essa è soddisfatta laddove la concessione di una prestazione avvenga secondo criteri oggettivi che, ove soddisfatti, danno diritto alla prestazione senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 17, e del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia, C-433/91, EU:C:1992:331, punto 73).
- 35 A tale proposito, il giudice del rinvio osserva 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 delle persone con disabilità, tale legge conferisce ai beneficiari ivi designati un «diritto soggettivo» alla concessione di tale aiuto sulla base di condizioni legalmente definite, a prescindere dal livello dei loro redditi.
- 36 I governi finlandese e svedese, da parte loro, ritengono che la prestazione di cui trattasi possa essere equiparata a quella che ha dato luogo alla sentenza del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-433/13, EU:C:2015:602), alla luce della presa in considerazione delle esigenze individuali del beneficiario e del margine di discrezionalità concesso al comune per quanto riguarda le modalità di erogazione di tale prestazione e il suo volume, con la conseguenza che essa non soddisfa la prima condizione menzionata al punto 32 della presente sentenza ed esula pertanto dall'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento n. 883/2004. Per contro, sia la Commissione sia il governo ceco ritengono che tale prestazione soddisfi tale condizione.
- 37 Nella sentenza del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-433/13, EU:C:2015:602), la Corte ha constatato, da un lato, che la Commissione non aveva dimostrato che i criteri di cui alla legge slovacca relativi alle diverse perizie mediche e valutazioni sociali da effettuare dessero diritto alle prestazioni di cui trattavasi, senza che l'autorità competente disponesse di un margine discrezionale in merito alla loro concessione e, dall'altro, che tale legge prevedeva che il diritto a un assegno di compensazione sorgesse da una decisione valida dell'autorità competente quanto al riconoscimento di tale diritto, il che avvalorava la tesi del governo slovacco secondo la quale l'amministrazione disponeva di un margine discrezionale in sede di concessione delle prestazioni di cui trattavasi.
- 38 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, ne consegue che, affinché sia escluso che ricorra la prima condizione menzionata al punto 32 della presente sentenza, la valutazione discrezionale delle esigenze personali del beneficiario della prestazione in esame deve anzitutto riferirsi al sorgere del diritto a quest'ultima, il che avvalorava la tesi del governo slovacco secondo la quale l'amministrazione disponeva di un margine discrezionale in sede di concessione delle prestazioni in oggetto.
- 39 Si deve rilevare che la presa in considerazione dell'esigenza individuale dell'interessato è menzionata a più riprese nella legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità, in particolare nei suoi articoli 8c e 8d. Tuttavia, il margine di discrezionalità concesso, in particolare, dal suddetto articolo 8d, per quanto riguarda le competenze del comune di residenza del beneficiario, riguarda non il sorgere del diritto all'assistenza personale, ma le modalità in base alle quali tale aiuto è concesso nonché il suo volume, in quanto l'assistenza personale deve essere fornita dal comune di residenza allorché il richiedente sia una persona affetta da disabilità grave che risiede nel territorio di quest'ultimo, indipendentemente dal reddito di tale persona. Pertanto, la situazione di cui al procedimento principale è diversa da quella che ha dato luogo alla sentenza del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-433/13, EU:C:2015:602).
- 40 Alla luce di tali considerazioni, si deve constatare che, nella causa principale, la prima condizione è soddisfatta.
- 41 Per quanto riguarda la seconda condizione, occorre esaminare se la prestazione in oggetto si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.
- 42 Per quanto riguarda più specificamente l'assicurazione contro la non autosufficienza, è vero che la Corte ha dichiarato, in sostanza, che prestazioni relative al rischio di perdita di autosufficienza, pur presentando caratteristiche che sono ad esse proprie, devono essere equiparate a «prestazioni di

malattia» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 5 marzo 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, punti da 23 a 25; del 30 giugno 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punti da 40 a 45, e del 1° febbraio 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punto 46).

- 43 Tuttavia, una tale equiparazione del rischio di perdita di autosufficienza al rischio di malattia 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 (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2001, Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, punto 28; del 21 febbraio 2006, Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, punti da 38 a 44, e del 30 giugno 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punto 45).
- 44 Così è, in particolare, nel caso in cui, indipendentemente dalle modalità di finanziamento di detti regimi, si tratti della presa a carico di spese causate dalla mancanza di autosufficienza, relative, quanto meno in maniera concomitante, alle cure dispensate alla persona e al miglioramento delle condizioni di vita quotidiana della stessa, assicurandole, ad esempio, la fornitura di apparecchiature o l'assistenza da parte di terzi (v., segnatamente, sentenze del 5 marzo 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, punto 23; dell'8 luglio 2004, Gaumain – Cerri e Barth, C-502/01 e C-31/02, EU:C:2004:413, punti 3, 21 e 26, nonché del 12 luglio 2012, Commissione/Germania, C-562/10, EU:C:2012:442, punto 46).
- 45 È stato altresì dichiarato che prestazioni relative al rischio di perdita di autosufficienza presentano tutt'al più un carattere complementare rispetto alle prestazioni di malattia «classiche» ricomprese, stricto sensu, nella sfera di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, senza costituirne necessariamente parte integrante (v., in particolare, sentenze del 30 giugno 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punto 47, nonché del 1° febbraio 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punto 46, e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Nel procedimento principale, come rilevato dai governi finlandese e svedese nelle loro osservazioni scritte nonché dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, si deve constatare 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.
- 47 Infatti, l'articolo 1 di tale legge enuncia che essa è diretta a creare condizioni che consentano alle persone con disabilità di vivere e interagire attivamente con gli altri come membri paritari della società, nonché a prevenire ed eliminare difficoltà e ostacoli dovuti a una disabilità.
- 48 Inoltre, ai sensi dell'articolo 8c della legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità, l'assistenza personale è volta ad assistere le persone affette da disabilità grave consentendo loro autonomia nell'espletamento delle attività elencate da detta disposizione, vale a dire le attività della vita quotidiana, il lavoro e lo studio, le attività ricreative, la partecipazione alla vita sociale o il mantenimento dell'interazione sociale.
- 49 Infine, risulta dai lavori preparatori di questa legge che i bisogni di assistenza concernenti cure, trattamenti o sorveglianza sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione dell'assistenza personale.
- 50 Pertanto, la prestazione di cui trattasi nel procedimento principale non può essere considerata come riferentesi ad uno dei rischi espressamente elencati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.
- 51 Ne consegue che la seconda condizione di cui al punto 32 della presente sentenza non è soddisfatta. Di conseguenza, la prestazione di cui al procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004.
- 52 Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 883/2004 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 dal punto di vista economico, di proseguire gli studi superiori, non rientra nella nozione di «prestazione di malattia» ai sensi di tale disposizione ed è, quindi, esclusa dall'ambito di applicazione di tale regolamento.

Sulle questioni seconda e terza

- 53 Con le sue questioni seconda e terza, sollevate per l'ipotesi in cui l'assistenza personale oggetto del procedimento principale non rientri nella qualificazione come «prestazioni di malattia» e, pertanto, esuli dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 20 e 21 TFUE ostino 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 trattasi nel procedimento principale, per il motivo che egli soggiorna in un altro Stato membro al fine di ivi proseguire gli studi superiori.
- 54 In limine, occorre ricordare che il giudice del rinvio ha sostenuto, da un lato, che è pacifico che il ricorrente nel procedimento principale ha mantenuto il proprio domicilio in Finlandia, in forza della normativa nazionale pertinente, e che il suo soggiorno settimanale in Estonia nell'ambito dei suoi studi è soltanto temporaneo, perché si prevede che ritorni nel suo comune di residenza ogni fine settimana. Dall'altro lato, il medesimo giudice ha precisato che il proseguimento degli studi, contrariamente ai periodi di viaggio professionale e alle vacanze, non figura tra i motivi che autorizzano l'interessato a beneficiare dell'assistenza personale di cui al procedimento principale al di fuori della Finlandia.
- 55 Fatte tali precisazioni, occorre rammentare che, in quanto cittadino finlandese, A gode dello status di cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e può dunque avvalersi, anche nei confronti del proprio Stato membro di origine, dei diritti inerenti a tale status (v., in particolare, sentenza del 26 febbraio 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).
- 56 Come la Corte ha avuto modo più volte di affermare, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del Trattato, indipendentemente dalla propria cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico (v., in particolare, sentenza del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punti 29 e 30 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Tra le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione figurano quelle riguardanti l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, in particolare della libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale conferita dall'articolo 21 TFUE (v., in particolare, sentenza del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 58 A tale riguardo, la Corte ha precisato che se è pur vero che gli Stati membri sono competenti, ai sensi dell'articolo 165, paragrafo 1, TFUE, a stabilire i contenuti dell'insegnamento e l'organizzazione dei rispettivi sistemi educativi, devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e, segnatamente, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale conferita dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE a ogni cittadino dell'Unione (sentenza del 26 febbraio 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).
- 59 Peraltro, il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri alcun obbligo di prevedere un sistema di finanziamento degli studi superiori da compiere in uno Stato membro o al di fuori di esso. Tuttavia, allorché uno Stato membro prevede un tale sistema che consente agli studenti di beneficiare di siffatti aiuti, esso deve far sì che le modalità di concessione di tale finanziamento non creino una restrizione ingiustificata a tale diritto di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri (v., in particolare, sentenza del 26 febbraio 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punto 24).
- 60 Risulta altresì da una giurisprudenza costante 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 dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, a tutti i cittadini dell'Unione (sentenza del 26 febbraio 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118 punto 25).
- 61 Infatti, le facilitazioni previste dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini dell'Unione non potrebbero dispiegare pienamente i loro effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dall'avvalersene dagli ostacoli posti al suo soggiorno in un altro Stato membro a causa di

una normativa del suo Stato d'origine che lo penalizzi per il solo fatto che egli ne abbia usufruito (v., in particolare, sentenza del 26 febbraio 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118 punto 26).

- 62 Tale considerazione è particolarmente importante nel settore dell'istruzione, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dall'articolo 6, lettera e), e dall'articolo 165, paragrafo 2, secondo trattino, TFUE, ovvero, segnatamente, favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti (v., in particolare, sentenza del 26 febbraio 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punto 27).
- 63 Se è vero che l'assistenza personale di cui trattasi nel procedimento principale è concessa non soltanto per il proseguimento degli studi, ma per l'integrazione sociale ed economica delle persone affette da disabilità grave affinché possano effettuare le proprie scelte, tra cui il proseguimento degli studi, è tuttavia applicabile la giurisprudenza citata ai punti da 55 a 62 della presente sentenza.
- 64 Nel caso di specie, il giudice del rinvio ha constatato che il ricorrente nel procedimento principale ha mantenuto il proprio domicilio nel comune di Espoo, in forza della normativa nazionale pertinente.
- 65 Orbene, è pacifico che l'assistenza personale di cui al procedimento principale è stata negata per il solo motivo che gli studi superiori che intendeva seguire A, il quale soddisfaceva peraltro tutti gli altri requisiti per beneficiare di tale aiuto, si svolgevano in un Stato membro diverso dalla Finlandia.
- 66 Tale diniego deve essere considerato una restrizione alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri riconosciuta dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE a ogni cittadino dell'Unione.
- 67 Siffatta restrizione può essere giustificata alla luce del diritto dell'Unione solo se essa è fondata su considerazioni oggettive d'interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, ed è commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che una misura è proporzionata quando è idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, ma al contempo non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 68 Per quanto riguarda la giustificazione della misura nazionale, il governo finlandese ritiene che nessun motivo imperativo di interesse generale sia idoneo a giustificare la restrizione di cui trattasi nel procedimento principale. Per contro, il governo svedese ritiene che gli obblighi di sorveglianza delle modalità di organizzazione dell'assistenza personale di cui al procedimento principale che incombono al comune e, in tale contesto, la garanzia dell'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale giustifichino il fatto che la concessione di tale aiuto sia limitata al territorio finlandese. Peraltro, il giudice del rinvio, facendo riferimento ai punti 89 e 90 della sentenza del 21 luglio 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), menziona, nella sua decisione di rinvio, a titolo di obiettivo di interesse generale in grado di giustificare una tale restrizione, la preservazione della coerenza e dell'efficacia del regime di assistenza personale previsto dalla legge sulle prestazioni a favore delle persone con disabilità nonché la garanzia dell'esistenza di un collegamento reale tra il richiedente e lo Stato membro competente a concedere l'aiuto.
- 69 Vero è che gli obiettivi perseguiti da una normativa nazionale volti a stabilire un collegamento reale tra il richiedente una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili e lo Stato membro competente nonché alla preservazione dell'equilibrio finanziario del sistema nazionale di previdenza sociale, costituiscono, in linea di principio, obiettivi legittimi idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE (sentenza del 21 luglio 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punto 90).
- 70 Tuttavia, la Corte è giunta alla conclusione che le condizioni di soggiorno del richiedente la prestazione per inabilità non potevano essere giustificate dagli obiettivi di cui al punto precedente della presente sentenza. Infatti, la Corte ha considerato, in particolare, che, sebbene il richiedente la prestazione per inabilità avesse risieduto in uno Stato membro diverso dallo Stato membro interessato, l'esistenza di un collegamento reale e sufficiente con il territorio di tale Stato membro poteva essere dimostrata da fattori diversi da quello del soggiorno del richiedente sul territorio di tale Stato membro prima della domanda, quali le relazioni tra il richiedente stesso e il sistema di previdenza sociale di detto Stato, nonché il contesto familiare (sentenza del 21 luglio 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punti da 97 a 102, 104 e 109).

- 71 Peraltro, la Corte ha dichiarato che tale considerazione valeva riguardo all'obiettivo di garantire l'equilibrio finanziario del sistema nazionale di previdenza sociale, in quanto l'esigenza di stabilire un collegamento reale e sufficiente tra il richiedente la prestazione e lo Stato membro competente consentiva a quest'ultimo di assicurarsi che l'onere economico associato all'erogazione della prestazione controversa non diventasse irragionevole (sentenza del 21 luglio 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punto 103).
- 72 Una conclusione del genere è applicabile alla situazione in cui versa A nel procedimento principale. Da un lato, infatti, è pacifico, come rilevato al punto 54 della presente sentenza, che A ha mantenuto il proprio domicilio nel comune di Espoo, presso il quale ha depositato la sua domanda di assistenza personale, e che vi fa ritorno con cadenza settimanale durante i suoi studi in Estonia.
- 73 Pertanto, non si può validamente sostenere che detto comune possa incontrare particolari difficoltà nel vigilare sul rispetto dei requisiti per la concessione e delle modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza in parola.
- 74 Inoltre, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta nessuna informazione sulla natura degli ostacoli che inciderebbero maggiormente sul controllo, da parte del comune, del rispetto delle condizioni d'uso di un'assistenza personale concessa in una situazione come quella di cui al procedimento principale, rispetto a quella, ammessa dalla normativa finlandese, nella quale un'assistenza personale identica è utilizzata al di fuori della Finlandia da un residente finlandese durante viaggi di lavoro o vacanze.
- 75 In questo contesto, analogamente all'interrogativo sollevato dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, occorre sottolineare il fatto, menzionato dal giudice del rinvio, che l'assistenza personale di cui trattasi nel procedimento principale può continuare ad essere concessa qualora l'interessato prosegua gli studi superiori in un comune finlandese, per ipotesi lontano dal comune di residenza, nel qual caso le possibilità di controllo da parte di quest'ultimo del suo utilizzo in una tale situazione non sarebbero molto meno limitate che in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui A prosegue i propri studi al di fuori della Finlandia, ma in una regione limitrofa, rientrando ogni fine settimana nel suo comune di residenza finlandese.
- 76 Dall'altro lato, risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte che il governo finlandese ha precisato 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 l'equilibrio del sistema nazionale di previdenza sociale.
- 77 Di conseguenza, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, nessuno degli obiettivi indicati dal giudice del rinvio e dal governo svedese consente di giustificare la restrizione della libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione quale A.
- 78 In tale contesto non occorre pronunciarsi sull'interpretazione, parimenti richiesta dal giudice del rinvio, dell'articolo 19 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, dato che essa non sarebbe idonea a modificare la risposta da dare alle questioni seconda e terza.
- 79 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alle questioni seconda e terza dichiarando 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 il motivo che egli soggiorna in un altro Stato membro al fine di ivi proseguire gli studi superiori.

Sulle spese

- 80 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, 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 dal punto di vista economico, di proseguire gli studi superiori, non rientra nella nozione di «prestazione di malattia» ai sensi di tale disposizione ed è, quindi, esclusa dall'ambito di applicazione di tale regolamento.**

- 2) **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 il motivo che egli soggiorna in un altro Stato membro al fine di ivi proseguire gli studi superiori.**

Firme