

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

ANNO LXVIII - 2017 - N. 4

Trimestrale

ottobre-dicembre 2017

DIRETTA DA

Umberto Carabelli

COLLEGIO DEI CONDIRETTORI

*Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi, Fausta Guarriello,
Andrea Lassandari, Franco Scarpelli, Lorenzo Zoppoli*

COMITATO DI INDIRIZZO SCIENTIFICO E DI REFERAGGIO

*Mariapaola Aimo, Anna Alaimo, Cristina Alessi, Piergiorganni Alleva, Amos Andreoni,
Vittorio Angiolini, Gian Guido Balandi, Marzia Barbera, Marco Barbieri, Vincenzo Bavaro,
Lorenzo Bordogna, Franca Borgogelli, Giuseppe Bronzini, Laura Calafà, Piera Campanella,
Maria Teresa Carinci, Michele Castellano, Pasquale Roberto Chieco, Luigi de Angelis,
Alfonsina De Felice, Gisella De Simone, Antonio Di Stasi, Marco Esposito, Francesco Fabbri,
Vincenzo Ferrante, Giuseppe Ferraro, Franco Focareta, Ginevra Galli, Alessandro Garilli,
Domenico Garofalo, Stefano Giubboni, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Renato Greco,
Daniela Izzi, Carmen La Macchia, Vito Sandro Leccese, Antonio Lo Faro, Piera Loi,
Massimo Luciani, Luigi Mariucci, Luigi Menghini, Gabriella Nicosia, Roberta Nunin,
Giovanni Orlandini, Massimo Pallini, Paolo Pascucci, Adalberto Perulli, Alberto Piccinini,
Valeria Piccone, Carla Ponterio, Federico Maria Putaturo, Rita Sanlorenzo, Paola Saracini,
Stefania Scarponi, Antonino Sgroi, Valerio Speciale, Carla Spinelli, Lucia Tria, Patrizia Tullini,
Sergio Vacirca, Lucia Valente, Bruno Veneziani, Antonio Viscomi, Roberto Voza*

COMITATO DI REDAZIONE

*Andrea Allamprese (caporedattore), Filippo Aiello, Stefano Cairolì, Guido Canestri,
Carlo de Marchis, Madia D'Onghia, Michele Faioli, Lorenzo Fassina,
Antonio Federici, Lorenzo Giasanti, Maria Giovanna Greco, Alberto Lepore,
Antonio Loffredo, Marco Lozito, Matteo Maria Mutarelli, Alessandra Raffi,
Enrico Raimondi, Rocco Reina, Michelangelo Salvagni, Enrico Maria Terenzio*

DIRETTORE RESPONSABILE

Maurizio Minnucci

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Rossella Basile



EDIESSE

Alessandro Riccobono (*)

«AI CONFINI DELL'INTEGRAZIONE»:
MIGRAZIONI EUROPEE, LIBERTÀ DI MOVIMENTO
E DIRITTI SOCIALI DI CITTADINANZA, OGGI

SOMMARIO: 1. Migrazioni europee e mobilità del lavoro: opportunità o minaccia? — 2. Libertà di circolazione delle persone e solidarietà sociale transazionale: la torsione mercantile della giurisprudenza Ue. — 3. L'accesso alle prestazioni di assistenza sociale da parte dei cittadini europei economicamente inattivi e il limite della sostenibilità dei sistemi di *welfare* nazionali. — 4. *Jobseekers* e disoccupati. — 5. Un nuovo banco di prova per la Corte di Giustizia: il caso *Florea Gusa*. — 6. Quale futuro per lo statuto costituzionale della cittadinanza europea?

1. — *Migrazioni europee e mobilità del lavoro: opportunità o minaccia?* — Qual è il valore attuale della cittadinanza europea? Una delle angolazioni privilegiate per tentare di fornire una risposta a questo interrogativo è quella che guarda alle dinamiche della libertà di circolazione delle persone, analizzandole alla luce dei legami che esse intrattengono con la dimensione costituzionale dei diritti di cittadinanza (1).

Nel presente contributo saranno esaminati gli sviluppi più recenti in materia di mobilità del lavoro intraeuropea, con particolare riferimento al nuovo ciclo interpretativo avviato dalla Corte di Giustizia sul problema dell'accesso dei migranti Ue ai diritti di solidarietà transazionale e alle tensioni prodotte dall'esercizio delle libertà di movimento sui sistemi di protezione sociale degli Stati membri.

Il dibattito sui *free movement rights* ha guadagnato nuovo impulso alla luce delle pressioni sui mercati del lavoro nazionali indotte dalla crisi economico-finanziaria e dall'allargamento a est dell'Unione (2). A dispetto delle attese, la lunga fase di recessione non ha provocato una battuta d'arresto dei flussi migratori interni; anzi, le dimensioni della circolazione interna allo spazio europeo hanno continuato a crescere pur in un contesto di generale calo dell'occupazione per la gran parte degli Stati membri (3).

(*) Ricamatore di Diritto del lavoro presso l'Università di Palermo.

(1) Dougan 2006, 129.

(2) Galgoczi, Leschke 2012, 1; Giubboni 2016, 247.

(3) Commissione Ue 2015.

Il fenomeno ha assunto nel tempo una fisionomia sempre più multiforme e diversificata, accostando alle modalità di migrazione tradizionale una serie di varianti funzionali, quali il pendolarismo, il lavoro frontaliero, il distacco transazionale e lo spostamento finalizzato al *job seeking*.

All'interno di questo scenario di fondo, il discorso pubblico sulle migrazioni intraeuropee è essenzialmente polarizzato attorno a due prospettive assiologiche: una inquadra l'esercizio delle libertà di spostamento garantite dal diritto dell'Unione nella dimensione integrazionista, sottolineando i benefici che la mobilità ad ampio raggio della forza lavoro è in grado di apportare nell'attuale configurazione dell'Europa a 28 (in termini di crescita economica, riallocazione delle competenze, valorizzazione delle professionalità e uniformazione dei mercati); l'altra è quella della concorrenza fra ordinamenti, focalizzata tradizionalmente sui rischi di *dumping sociale* scaturenti dall'esercizio delle libertà di impresa (incremento delle delocalizzazioni industriali dai paesi dell'Ovest verso quelli dell'Est e diffusione delle pratiche di distacco transfrontaliero di manodopera nella direzione opposta) (4), ma tornata più recentemente alla ribalta nell'ambito della libera circolazione delle persone, a causa dei timori che le regole sulla parità di trattamento vengano utilizzate dai migranti europei al fine di predare i sistemi di *welfare* dei paesi che offrono trattamenti più generosi (il cosiddetto «turismo sociale») (5).

Com'è noto, le ambivalenze sullo statuto sociale della cittadinanza europea discendono dal compromesso politico imperfetto che sorregge l'Unione. In un ordinamento sovranazionale sprovvisto di meccanismi di tipo federale e di una propria identità politica, era forse inevitabile che le proiezioni delle libertà di movimento sui diritti di cittadinanza sviluppassero un rapporto col tema della solidarietà doppio: da una parte, inclusivo; dall'altra, competitivo. In questo senso, ancorché assistite dalle garanzie normative sulla parità di trattamento, le migrazioni dei cittadini europei hanno richiesto una continua opera di *fine tuning* da parte della giurisprudenza, rilanciando il tema del bilanciamento fra interessi economici e diritti sociali in un contesto non troppo diverso da quello inerente all'esercizio delle libertà di spostamento da parte delle imprese. Basti pensare che la questione degli spazi di integrazione sociale riconosciuti ai migranti europei ha accompagnato sin dagli albori la vicenda Brexit (6), alimentando una battaglia ideologica condotta all'insegna del sovraccarico che il sistema

(4) Orlandini 2013; Carabelli 2011, 233; Gottardi 2010, 502; Bellavista 2007, 73.

(5) Davies 2004, 211; Guzi, Kahanec 2015, 120; Ales 2015, 455, Garilli 2017, 13.

(6) Deakin 2016, 17 ss.

di *welfare* britannico avrebbe subito a causa del massiccio afflusso di migranti provenienti dagli Stati europei *new comers*, anche a causa della scelta del Governo inglese di non avvalersi pienamente delle disposizioni sui periodi di blocco transitorio alla libera circolazione (7). Si tratta dunque di un tema di particolare attualità, non solo per gli sviluppi successivi al voto (8), tuttora assai incerti, ma soprattutto per il possibile «effetto trascinalamento» sugli altri paesi accoglienti, nei quali l'opinione pubblica manifesta un analogo sentimento di insofferenza verso le politiche di inclusione (9).

2. — *Libertà di circolazione delle persone e solidarietà sociale transazionale: la torsione mercantilistica della giurisprudenza Ue* — Nell'ambito della libera circolazione delle persone, il problema del contemperamento tra solidarietà nell'accesso ai diritti sociali e sostenibilità dei sistemi di *welfare* nazionali si pone principalmente con riferimento alla categoria dei cittadini dell'Unione economicamente inattivi (10). Per i soggetti economicamente attivi, infatti, le norme poste dai Trattati (art. 45 TfUe) e quelle di diritto derivato (Direttiva n. 2004/38; Regolamento n. 492/2011 e Direttiva n. 2014/54) assicurano il divieto di discriminazione in base alla nazionalità e garantiscono l'accesso all'impiego e a condizioni di lavoro non difformi da quelle poste per i lavoratori comparabili nazionali, facendo perno sul loro contributo allo sviluppo economico del paese ospitante. Per questo motivo, lo *status* di lavoratore veicola una parità di trattamento pressoché incondizionata non solo sotto il profilo dell'accesso ai diritti a prestazione e ai vantaggi sociali e fiscali (art. 7.2 del Regolamento n. 492/2011), ma anche sotto quelli dell'ingresso e del soggiorno per rispondere a un'offerta di lavoro in un altro Stato membro, o ancora di mantenersi la residenza dopo aver occupato un impiego (art. 45.3 TfUe) (11).

Viceversa, per i cittadini Ue non attivi, la libertà di movimento – assicurata in chiave universale nella forma del diritto di ingresso e circola-

(7) Cfr. già le proposte di modifica del Regolamento n. 492/2011 formulate dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 18-19.2.2016 – e condizionate alla permanenza della Gran Bretagna nell'Unione – che avrebbero limitato l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale dei migranti Ue per un periodo massimo quattro anni, in relazione a situazioni di afflusso di portata eccezionale.

(8) Contrassegnati dal tentativo della Gran Bretagna di negoziare condizioni di uscita dall'Ue che le consentano di continuare a partecipare al mercato interno, senza tuttavia garantire le libertà di movimento dei cittadini europei.

(9) Sul problema dell'estensione del modello sociale europeo ai cittadini *extra* Ue si rinvia a Calafà 2013, 347 ss.

(10) Prassl 2016, 311; Thym 2015, 17; Bartoloni 2015, 474; Borelli 2012, 29.

(11) Roccella, Treu 2016, 89 ss.

zione (artt. 18 e 21 TfUe) – è sottoposta ad alcuni condizionamenti, specialmente ove si traduca nell'esercizio del diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi. In estrema sintesi, i cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, ma per permanervi oltre devono disporre di un'assicurazione di malattia e di risorse economiche sufficienti, per se stessi e per i propri familiari, affinché non divengano un onere a carico dell'assistenza sociale del paese ospitante (artt. 6, 7.1, lett. *b*, e 14 della Direttiva n. 2004/38). La Direttiva non rimette agli Stati membri la specifica quantificazione del requisito delle «risorse economiche sufficienti», invitando piuttosto questi ultimi a tener conto della situazione personale dell'interessato (art. 8.4). In ogni caso, essa dispone che il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dà luogo automaticamente a un provvedimento di allontanamento (art. 14.3). Dopo cinque anni di soggiorno legale nello Stato ospitante, i cittadini migranti dell'Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente (art. 16), non più subordinato alla verifica dell'autosufficienza economica.

Così sommariamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, appare evidente come la Direttiva n. 2004/38 – varata allo specifico fine di superare il carattere settoriale e frammentario delle norme concernenti il diritto di libera circolazione e uniformare la posizione dei lavoratori a quella dei soggetti inattivi – abbia tenuto in debita considerazione l'esigenza di contemperare il principio di parità con alcune regole di condizionalità, in modo da prevenire il rischio che i cittadini di uno Stato membro si spostino nel territorio dell'Unione con il precipuo intento di approfittare dei più vantaggiosi diritti sociali previsti in favore dei cittadini dei paesi ospitanti. D'altra parte, nell'architettura complessiva delle fonti, i vincoli alla libertà di movimento stabiliti dalla Direttiva n. 2004/38 avrebbero dovuto essere considerati in qualche misura cedevoli rispetto al diritto di spostarsi e risiedere nel territorio di altro Stato membro in condizioni di parità, considerato che le norme primarie sulla cittadinanza europea costituiscono le basi giuridiche della medesima direttiva.

Sulla base di queste premesse, una rilevante elaborazione della Corte di Giustizia ha segnato l'ascesa della cittadinanza europea come «*status fondamentale*» dei cittadini degli Stati membri, associandovi il diritto di beneficiare della parità di trattamento, senza distinzione di nazionalità e indipendentemente dalle condizioni di occupazione, nel tentativo di co-

struire attorno a tale *status* i legami per un'integrazione sociale transnazionale (12). Ancor prima della codifica della Direttiva n. 2004/38, infatti, i giudici di Lussemburgo hanno collocato «in secondo piano il profilo della sostenibilità economica dei sistemi di assistenza sociale nazionali, chiamati a farsi carico dell'erogazione delle prestazioni in favore di cittadini dell'Unione liberamente circolanti, ma in possesso di altra nazionalità» (13). Non sorprende pertanto che le deroghe alla parità di trattamento, perimetrate dal *test* di proporzionalità, siano state sottoposte a una interpretazione restrittiva, adottata allo scopo di non scoraggiare la mobilità intraeuropea. In tal senso, tra gli obiettivi legittimi, capaci di giustificare le restrizioni al diritto dei cittadini Ue di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, si è tendenzialmente posta la presenza di un «legame effettivo con il mercato del lavoro dello Stato interessato», oppure di «un certo grado di integrazione nella società dello Stato ospitante» (14).

In sostanza, la dimensione costituzionale della cittadinanza europea è stata costruita dalla Corte di Giustizia mediante l'adozione di un paradigma valutativo orientato a rafforzare le fragili basi sociali dell'Unione, sdoganando una visione della solidarietà transnazionale universalistica e non ancillare al funzionamento del mercato interno.

Questo processo, tuttavia, ha subito una vistosa battuta d'arresto con l'avvento della crisi: la crescita degli squilibri economico-finanziari tra i diversi paesi dell'Unione ha generato una torsione nell'approccio valutativo seguito dalla Corte di Giustizia europea nei più recenti giudizi in materia di libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi (15). Volendo anticipare sin d'ora alcune valutazioni d'insieme, può dirsi che il trittico di pronunce rese nei casi *Brey*, *Dano* e *Commissione contro UK* (su cui vd. *infra*) sembra ripercorrere le medesime traiettorie interpretative già delineate dai giudici di Lussemburgo nel cosiddetto «quartetto *Laval*», con riferimento all'esercizio delle libertà di stabilimento e circolazione dei servizi da parte delle imprese. Proprio quest'ultimo ambito, infatti, ha costituito l'avamposto di un generale cambio di prospettiva nell'operazione di bilanciamento fra libertà economiche fondamentali e diritti sociali, aprendo a un equilibrio interpretativo marcatamente schiacciato su logiche mer-

(12) C. Giust. 12.5.1998, C-85/96, *Martinez Sala*; C. Giust. 20.9.2001, C-184/99, *Grzelczyk*; C. Giust. 8.3.2011, C-30/09, *Ruiz Zambrano*; C. Giust. 7.9.2004, C-456/02, *Trojani*.

(13) Ales 2015, 474.

(14) C. Giust. 23.3.2004, C-138/02, *Collins*; C. Giust. 4.6.2009, C-22/08, *Vatsouras*.

(15) Verschuere 2015, 20; NicShuibhne 2015, 889; Giubboni 2016, 253.

cantilistiche (16): il divieto di frapporre restrizioni ai prestatori di servizi nell'accesso al mercato di uno Stato membro diverso da quello di stabilimento è attualmente compendiato nell'assunto secondo cui l'applicazione delle norme del paese di destinazione ai prestatori di lavoro ivi distaccati costituisce un ostacolo tendenzialmente illegittimo alla libertà di cui all'art. 56 TfUE. Il che ha portato a comprimere i margini di operatività della *lex loci laboris* entro il perimetro (assai ristretto) delle norme di applicazione necessaria e dell'ordine pubblico internazionale, che costituiscono al contempo il limite minimo e massimo di protezione dei lavoratori distaccati ai sensi della Direttiva n. 96/71 (17). Nell'adottare tale schema interpretativo, poi replicato nelle decisioni successive, la Corte ha di fatto legittimato la competizione salariale insita nella libertà di circolazione dei servizi, comprimendo il diritto fondamentale di azione collettiva azionato contro la possibilità delle imprese dell'Est di ottenere appalti in paesi affluenti (18). Si delinea così un singolare e per certi versi preoccupante riallineamento fra l'architettura argomentativa, che attualmente caratterizza la giurisprudenza europea in materia di esercizio delle libertà di movimento dell'impresa, e quella che si va consolidando in tema di libera circolazione delle persone: in entrambi i casi, il criterio valoriale seguito dalla Corte per l'interpretazione delle norme dei Trattati e del diritto derivato sembra sottomettere la dimensione sociale delle libertà di spostamento alle logiche del funzionamento del mercato interno, sfarinando lo statuto d'inclusione e parificazione sotteso all'idea di cittadinanza europea.

3. — *L'accesso alle prestazioni di assistenza sociale da parte dei cittadini europei economicamente inattivi e il limite della sostenibilità dei sistemi di welfare nazionali* — La più recente giurisprudenza europea sui limiti alla solidarietà transnazionale si è formata con riferimento alle «prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo». Tali benefici ricadono nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 883/2004 – che contiene norme di conflitto sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale – e sono finalizzati a garantire ai richiedenti i mezzi di sussistenza vitale per un periodo di tempo limitato. La loro erogazione è assoggettata al criterio della residenza nello Stato membro destinatario della richiesta, inteso tradizionalmente come luogo in cui è stabilita la sede principale degli interessi del richiedente (art. 1, lett. j, Reg. n. 883/2004) (19).

(16) Deakin 2011, 467; Orlandini 2017, 203.

(17) Giubboni 2015, 816.

(18) Guazzarotti 2016, 5.

(19) C. Giust. 25.2.1999, C-90/97, *Swaddling*; C. Giust. 16.5.2013, C-589/10, *Wencel*.

Nel caso *Brey* (20) – paradigmatico del rovesciamento di prospettiva operato dalla Cgue – si discuteva del diritto di un pensionato tedesco, trasferitosi in Austria e ivi ammesso a soggiornare temporaneamente, di beneficiare di una «indennità compensativa» del proprio trattamento previdenziale, in misura pari a quella riconosciuta ai cittadini austriaci titolari del diritto allo stesso tipo di indennità. La questione pregiudiziale portata all'attenzione della Corte verteva sul diritto del paese ospitante di rifiutare l'accesso a tale prestazione sul presupposto dell'assenza in capo al richiedente «di risorse economiche sufficienti» per comprovare il soggiorno legale sul territorio austriaco e accedere all'indennità secondo quanto stabilito dalla legge nazionale. Ancorché rientrasse pacificamente tra le «prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo» – da riconoscere in base al criterio di collegamento della residenza abituale contemplato dal Regolamento n. 883/2004 –, la Corte di Giustizia ha ritenuto di far rientrare l'indennità in questione fra le misure di assistenza sociale disciplinate dalla Direttiva n. 2004/38, con ciò assoggettandone l'accesso al possesso del requisito di autosufficienza economica, a sua volta posto dalla legge del paese ospitante come criterio da soddisfare per ottenere un diritto di soggiorno legale nel proprio territorio. Le ambiguità derivanti dalla scelta di aggiungere il soddisfacimento di tali ulteriori condizioni per l'accesso al sistema di *welfare* dello Stato ospitante sono state messe diffusamente in evidenza da molti commentatori (21): se la concessione di una prestazione speciale a carattere non contributivo è subordinata dalla legge nazionale al requisito di autosufficienza economica – e quest'ultimo è anche necessario per essere legalmente soggiornante –, è evidente come i migranti europei sprovvisti di sufficienti risorse finanziarie potranno essere ritenuti presuntivamente un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante, correndo il rischio di essere allontanati da quest'ultimo al decorso del periodo soglia di tre mesi (cfr. art. 14.3 della Direttiva n. 2004/38). Tali implicazioni vengono mantenute sottotraccia attraverso la consueta rimessione alle autorità nazionali del compito di verificare l'impatto concreto che la concessione di tale prestazione rappresenterebbe per il sistema nazionale di assistenza sociale. La ragionevolezza dell'onere, alla stregua del principio di proporzionalità, è tuttavia ancorata dalla Corte europea a un doppio *test*: il primo concerne le circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato, come l'importanza e la regolarità dei redditi

(20) C. Giust. 19.9.2013, C-140/12, *Brey*.

(21) Verschueren 2015, 205; Prassl 2016, 315; Giubboni 2016, 247; Bartoloni 2015, 476.

di cui questi disponga, il fatto che le autorità abbiano già rilasciato un attestato d'iscrizione nel territorio nazionale, nonché il periodo durante il quale la prestazione richiesta possa essergli erogata; il secondo richiede di «determinare la percentuale dei beneficiari di tale prestazione che hanno lo *status* di cittadini dell'Unione titolari di una pensione di vecchiaia in un altro Stato membro» (22).

La sentenza è stata molto criticata in dottrina, avendo di fatto accentuato l'importanza di verificare le implicazioni della mobilità intraeuropea sulla stabilità delle finanze pubbliche dei paesi ospitanti, senza curarsi abbastanza dell'esigenza di inclusione sociale dei migranti europei in condizioni di bisogno. Il punto nodale riguarda proprio il duplice *test* confezionato dalla Corte per saggiare la ragionevolezza dell'onere posto a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno. È in particolare il secondo a destare perplessità, atteso che un accertamento sistemico sugli equilibri del *welfare* nazionale implica valutazioni di carattere macroeconomico non ben precisate, con costi di attuazione potenzialmente superiori alla concreta incidenza della singola prestazione richiesta sul sistema di assistenza del paese ospitante (23).

L'orientamento inaugurato in *Brey* è stato consolidato con una marcatura più esplicita nel successivo caso *Dano* (24). Sciogliendo le ambiguità affiorate nel giudizio precedente, i giudici di Lussemburgo valorizzano i condizionamenti alla libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi attraverso un controverso ribaltamento della gerarchia delle fonti regolatrici della materia. Il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità, contenuto nelle norme primarie dei Trattati, viene sopravanzato dalle regole del diritto derivato in nome di una dichiarata logica prevenzionistica: l'ordinamento europeo mira a prevenire che i migranti possano avvantaggiarsi del sistema di assistenza sociale di un altro Stato membro al solo scopo di reperire i propri mezzi di sussistenza (25). L'accesso al *welfare* e il diritto di soggiorno sono ancora una volta condizionati alla preventiva disponibilità, in capo al cittadino europeo, di sufficienti risorse economiche, finendo col legittimare una visione della solidarietà transnazionale ambivalente, laddove la valvola dell'assistenza è contestualmente aperta nei confronti di soggetti che non versino in condizioni di bisogno e chiusa per coloro che andrebbero protetti contro i rischi di marginalizzazione sociale

(22) Citazione da C. Giust. 19.9.2013, C-140/12, *Brey*, punto 78.

(23) Thym 2015, 27; Verschueren 2015, 232.

(24) C. Giust. 11.11.2014, C-333/13, *Dano*.

(25) Aubina 2015, 821; Thym 2015b, 249.

e accompagnati verso il recupero da una situazione di momentanea difficoltà. Con questi passaggi la Corte certifica la torsione del rapporto fra parità di trattamento nell'accesso ai benefici di sicurezza sociale e limiti ai diritti di libera circolazione, riscrivendo sostanzialmente gli scopi della Direttiva sulla cittadinanza. Se quest'ultima era nata proprio per eliminare l'originaria distinzione fra lavoratori e soggetti economicamente inattivi, sì da ricomporre in chiave unitaria i diritti di cittadinanza europea, adesso l'asse focale sembra tutto spostato sull'opposto obiettivo di contenere le spinte verso l'integrazione per non pregiudicare le scelte di politica sociale operate individualmente dagli Stati membri. Un'opzione di valore che traspare anche dal mancato richiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e ai principi di solidarietà sociale in essa contenuti (cfr. art. 34), in evidente discontinuità con il ragionamento seguito nelle più recenti pronunce riguardanti i limiti all'esercizio della libertà di stabilimento, dove la Carta di Nizza è stata all'opposto valorizzata per irrobustire il divieto di restrizioni alla libertà di impresa, anche a discapito della tutela dei diritti sociali (26).

Chiunque nutrisse dubbi sul consolidamento di queste traiettorie interpretative ha dovuto attendere soltanto che la Corte di Giustizia si pronunciasse a stretto giro su un nuovo caso di accesso al *welfare* dei migranti europei, ascso alla cronaca grazie alle dichiarazioni dell'allora *premier* britannico Cameron sull'attuazione di politiche restrittive del diritto di residenza degli stranieri nel Regno Unito. Quest'ultima pronuncia, resa pochi giorni prima del referendum sulla Brexit, ha sancito la legittimità della normativa britannica che attribuisce automaticamente lo *status* di soggetti legalmente soggiornanti ai cittadini inglesi, escludendo detto automatismo per i soggetti residenti abitualmente nel Regno Unito ma provenienti da altri Stati membri. Ancora una volta, è stato ribadito che il diritto europeo non osta a che la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia condizionata al soddisfacimento delle condizioni normative fissate dallo Stato ospitante per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante. E ciò, ancorché la disciplina scrutinata desse luogo a un'ipotesi di discriminazione indiretta in ragione della nazionalità (tenuto conto della maggiore difficoltà con cui i cittadini europei di nazionalità diversa da quella britannica sono chiamati a soddisfare il requisito del soggiorno legale). Pur venendo accertata, la disparità di trattamento trova giustificazione nel perseguimento di un obiettivo legittimo, cioè la tenuta delle scelte di politica sociale e finanziaria operate dagli ordi-

(26) C. Giust. 21.12.2016, C-201/15, *Aegean Airways*.

namenti interni in tema di assistenza e sicurezza, fermo restando che la misura non può andare al di là di quanto necessario per il conseguimento di tale scopo. Valutazione, quest'ultima, rimessa alla notevole discrezionalità degli Stati membri.

4. — *Jobseekers e disoccupati* — All'interno della categoria dei cittadini europei economicamente inattivi, una posizione differenziata spetta a coloro che siano alla ricerca di un impiego. La disciplina europea distingue infatti fra cittadini che siano in fase di primo accesso al mercato del lavoro del paese ospitante e soggetti che siano rimasti senza occupazione dopo avervi svolto un'attività lavorativa.

L'art. 45.3 TfUE assicura il diritto di rispondere a offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro e di rimanervi dopo aver occupato un impiego, in conformità alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali, nonché alle condizioni stabilite dal Regolamento n. 492/2011. Tali previsioni vanno integrate con quelle dettate dalla Direttiva n. 2004/38, la quale stabilisce che i cittadini dell'Unione che abbiano fatto ingresso nel territorio di un altro Stato membro per cercare un posto di lavoro non possono essere allontanati (unitamente ai componenti della propria famiglia) fino a quando possano dimostrare di essere alla ricerca di un'occupazione e di avere buone possibilità di trovarla (art. 14.4, lett. *b*). L'art. 24.2 della Direttiva autorizza tuttavia i paesi ospitanti a derogare al principio di parità di trattamento, concedendo a questi ultimi la facoltà di negare agli stranieri 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 14.4, lett. *b*, quand'anche costoro possano dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo.

I cittadini europei che si trovino in stato di disoccupazione dopo aver lavorato nel paese ospitante, invece, sono assimilati dall'art. 7.3 della Direttiva ai migranti economicamente attivi: per essi è sancita la conservazione della qualità di lavoratore e il diritto alla piena parità di trattamento in talune ipotesi accomunate dal carattere involontario della condizione di inattività, con la significativa previsione per cui i disoccupati al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore a un anno o venutisi a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi (e che si siano registrati presso un ufficio di *placement*) conservano la qualità di lavoratori per un periodo temporaneo, che comunque non può essere inferiore a sei mesi.

La differenza fondamentale tra i *jobseekers* in cerca di prima occupazione e coloro che abbiano già lavorato nello Stato ospitante risiede dunque nei limiti alla facoltà di deroga riconosciuti agli Stati membri dal citato art. 24.2 della Direttiva: per i primi, ancorché residenti, è consentito rifiutare l'accesso all'assistenza sociale durante i primi tre mesi dall'ingresso nel territorio nazionale, senza alcuna condizione, ovvero per un periodo di tempo superiore, seppure abbiano genuine *chances* di essere reclutati; per i secondi la parità di trattamento è veicolata mediante una *fictio iuris* e viene assicurata in forma piena fintantoché permangano le condizioni di equiparazione allo *status* di lavoratori.

Anche su questo versante, le pronunce più recenti della Corte di Giustizia hanno segnato un *twist* di rilievo nel processo di riconfigurazione dei diritti di solidarietà sociale transnazionale. Le soluzioni prospettate nei casi *Alimanovic* (27) e *Garcia Nieto* (28), unitamente agli imminenti sviluppi attesi in *Florea Gusa* (29), costituiscono l'approdo naturale della catena di trasmissione avviata con *Brey*, riflettendo una logica protezionistica ancora più netta.

In *Alimanovic*, la richiesta di un contributo di sussistenza per disoccupati di lungo periodo viene respinta a un cittadino svedese che aveva lavorato in Germania per meno di un anno. Si trattava dunque di un *jobseeker* che aveva vissuto nel paese ospitante per più di tre mesi, che aveva lavorato brevemente, e che in seguito alla disoccupazione aveva fatto richiesto di una misura che lo avrebbe sostenuto economicamente durante la ricerca di un nuovo lavoro. Nella precedente giurisprudenza sui *jobseekers*, la Corte di Giustizia era stata propensa a ritenere che le prestazioni finanziarie destinate a facilitare l'accesso all'occupazione sul mercato del lavoro di uno Stato membro non soggiacessero ai limiti posti dalla Direttiva n. 2004/38 (30). Attratte direttamente dal principio di parità di trattamento *ex art. 45.2 TfUE*, le misure in questione avrebbero dovuto essere riconosciute dagli Stati membri alla citata condizione della preesistenza di un «legame reale» tra il soggetto alla ricerca di un impiego e il paese ospitante (ad esempio, lunghezza della permanenza, presenza di relazioni personali o familiari, intensità della ricerca). Il che indicava l'adesione a una precisa opzione culturale per la prevalenza delle garanzie di parificazione

(27) C. Giust. 15.9.2015, C-67/14, *Alimanovic*.

(28) C. Giust. 25.2.2016, C-299/14, *Garcia Nieto*.

(29) Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla *Court of Appeal of Ireland* 8.8.2016, C-442/16, *Florea Gusa*, non ancora decisa.

(30) C. Giust. 15.9.2005, C-258/04, *Ioannidis*; C. Giust. 23.3.2004, C-138/02, *Collins*.

enunciate dalle fonti primarie sui condizionamenti all'inclusione sociale posti dal diritto derivato.

Nel nuovo *mainstreaming* interpretativo seguito dalla Corte, viceversa, l'operazione di qualificazione dei benefici sociali finalizzati a sostenere il *re-placement* dei disoccupati in cerca di lavoro ha subito la medesima inversione di polarità già registrata nei casi *Brey e Dano*, dando vita a una nuova gerarchia delle fonti cedevole agli interessi difensivi dei paesi di accoglienza (31). Dal punto di vista giuridico, lo schema argomentativo seguito in *Alimanovic* replica quello già esaminato a proposito dei migranti economicamente inattivi *tout court*: l'accentuazione delle finalità assistenziali delle misure riconosciute dagli ordinamenti nazionali in favore dei disoccupati, accostata alla svalutazione della loro vocazione a favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro, diviene il sofisma attraverso cui la Corte dilata il campo di applicazione della Direttiva n. 2004/38, aggravando il complesso di requisiti da possedere per accedere ai *benefit* in questione. La conseguenza è che un cittadino dell'Unione può richiedere la parità di trattamento con quelli dello Stato membro ospitante soltanto se il suo soggiorno soddisfi le condizioni di cui all'art. 7.3 della Direttiva (che garantiscono il mantenimento, anche solo temporaneo, dello *status* di lavoratore), laddove la dimostrazione di essere alla ricerca di un lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo rileva ai soli fini del divieto di allontanamento previsto dall'art. 14.4, lett. *b*. L'operazione schiude nuovi spazi al potere di deroga riconosciuto agli Stati membri *ex art.* 24.2 della Direttiva, consentendo di schermare i sistemi di *welfare* nazionali dalle richieste di assistenza formulate dai *jobseekers* il cui diritto di soggiorno sia basato unicamente sull'art. 14.4, lett. *b*, senza che sia necessario valutare il grado di precedente integrazione di questi ultimi nello Stato ospitante, né verificare, attraverso il *test* di proporzionalità, l'impatto dell'onere che graverebbe sul sistema di sicurezza sociale nazionale in caso di accoglimento dell'istanza. Si delinea in questo modo una sottoclasse di cittadini europei composta da soggetti economicamente inattivi che non possono essere allontanati dal paese in cui siano entrati per cercare lavoro o nel quale siano rimasti dopo averlo perso, ma che allo stesso tempo possono essere trattati diversamente dagli autocotoni che si trovino nella stessa situazione, in forza di una valutazione di mera politica interna. L'aspetto paradossale, già sottolineato da un'attenta commentatrice, è che mentre il cittadino economicamente inattivo (cioè il cittadino che non è neanche alla ricerca di un'occupazione), pur non svolgendo alcuna attività di natura economica, può beneficiare nello Stato

(31) Bartoloni 2016, 153 ss.; Iliopoulou Penot 2016, 1007.

membro ospitante del diritto di soggiorno e del corrispondente principio di parità di trattamento, a condizione che dimostri di essere economicamente autosufficiente, il *workseeker* potrebbe essere automaticamente escluso dal beneficio di misure assistenziali anche nell'ipotesi in cui versi in condizioni di autosufficienza economica (32).

Le ricadute di questa giurisprudenza sono indicative del declino della retorica tradizionale sulla quale è stata costruita la dimensione sociale della cittadinanza europea, intesa quale *status* fondamentale dell'Unione. È stato acutamente sottolineato che la Corte di Giustizia sembra non sentirsi più a proprio agio con l'utilizzo di tale vocabolario, proprio perché le indicazioni operative fornite nella casistica più recente non supportano più quella convinzione (33): non è un caso che nel giudizio *García Nieto*, di poco successivo ad *Alimanovic*, i giudici di Lussemburgo abbiano affermato senza troppi orpelli che i migranti cittadini europei possono essere liberamente esclusi dall'accesso al sistema di assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno nello Stato ospitante, senza alcun esame della loro situazione individuale, quand'anche possano dimostrare (come nel caso della famiglia *García Nieto*) l'esistenza di un legame reale con il mercato del lavoro di tale Stato.

5. — *Un nuovo banco di prova per la Corte di Giustizia: il caso Florea Gusa* — Per capire fino a che punto verrà spinta l'attuale costruzione che pone le finalità di inclusione sociale della cittadinanza europea in condizione di sudditanza rispetto alle capacità di integrazione economica dei soggetti in mobilità occorrerà attendere le indicazioni che saranno fornite nel caso *Florea Gusa*, non ancora deciso al momento in cui si scrive.

Si tratta di un banco di prova particolarmente significativo, atteso che la questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di Giustizia consentirà di verificare da un'angolazione inedita se il processo di erosione del fondamento sociale dei diritti di cittadinanza possa ancora subire un auspicabile cambio di passo, ovvero se sia ormai avviato verso un consolidamento tanto drastico da sembrare irreversibile. Invero, all'apparenza il caso è di quelli che non dovrebbero avere storia: la *res* controversa riguarda infatti l'esclusione di un cittadino rumeno, rimasto senza occupazione a causa della crisi dopo aver prestato attività di lavoro autonomo in Irlanda per circa quattro anni (pagando le tasse e i contributi per l'assicurazione sociale) dall'accesso a un sussidio per la ricerca di lavoro. Accertato che il sig. *Florea Gusa* non

(32) Bartoloni 2016, 160.

(33) Iliopouolu Penot 2016, 1016.

disponeva di risorse economiche sufficienti per il sostentamento proprio e della propria famiglia, ma che si era iscritto all'ufficio di collocamento per cercare lavoro, le autorità nazionali hanno chiesto alla Corte di Giustizia di accertare se quest'ultimo potesse comunque conservare lo *status* di lavoratore ai sensi dell'art. 7.3, lett. *b*, della Direttiva n. 2004/38 (essendo stato «economicamente attivo» per più di un anno nel paese ospite), ancorché la normativa nazionale irlandese non includa i lavoratori autonomi tra i soggetti che beneficiano del diritto a tale equiparazione. Ciò per evitare di incorrere in una irragionevole disparità di trattamento con i lavoratori subordinati stranieri rimasti nella medesima situazione di disoccupazione involontaria, ai quali il diritto nazionale consente di risiedere legalmente in Irlanda e accedere all'assistenza sociale indipendentemente dalle condizioni di autosufficienza economica e dall'impatto della loro richiesta di prestazioni di sussistenza sul sistema di *welfare*.

Orbene, è difficile immaginare che la Corte di Lussemburgo possa ritenere conforme al diritto Ue un'interpretazione della normativa interna che autorizzi una simile disparità di trattamento. A differenza delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori, tendenzialmente riferite ai soli prestatori subordinati, le libertà di movimento innervate nello *status* di cittadinanza europea sono insensibili alla condizione professionale del soggetto migrante, con la conseguenza di poter essere applicate con un approccio largamente inclusivo.

D'altro canto, nelle conclusioni presentate dall'Avvocato Generale Wathelet (34), si rileva la contraddizione cui si perverrebbe ove un «cittadino dell'Unione, il quale abbia svolto un'attività economica in qualità di lavoratore subordinato per un anno, verrebbe "tutelato" meglio di un altro cittadino dell'Unione, il quale abbia svolto un'attività economica e abbia contribuito al finanziamento del sistema tributario e previdenziale dello Stato membro ospitante per quattro anni in qualità di lavoratore autonomo, fermo restando che l'attività di cui trattasi può, se del caso, essere identica nelle due ipotesi». Alla luce di questi argomenti, è auspicabile che i giudici di Lussemburgo rilevino il contrasto della normativa irlandese con il diritto eurounitario, sposando una visione della solidarietà transnazionale favorevole alla parificazione dei trattamenti riservati a coloro che siano in cerca di un impiego dopo aver svolto una qualsiasi attività lavorativa, autonoma o subordinata, in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza. Una visione coerente con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che

(34) Conclusioni dell'Avvocato Generale M. Wathelet, presentate il 26.7.2017, C-442/16.

potrebbero sfavorire i cittadini comunitari che intendano svolgere un'attività economica nel territorio dell'Unione, ma dietro la quale non vi sarebbe comunque alcuna rinuncia al *refrain* per cui l'accesso all'assistenza sociale dei migranti cittadini europei dipende dal grado dell'integrazione economica di questi ultimi nel paese d'accoglienza. Al contrario, se gli Stati membri potranno legittimamente escludere dal godimento dei diritti di assistenza i cittadini europei che abbiano intrapreso un'attività di lavoro autonomo nel loro territorio e che l'abbiano persa involontariamente dopo diversi anni di esercizio, il futuro del modello sociale europeo sarebbe incanalato in una strettoia che ne metterebbe in forse la (residua) esistenza.

In definitiva, *Florea Gusa* offre alla Corte di Giustizia una nuova occasione per chiarire realmente «da che parte sta», anche al fine di rivedere lo sbocco interpretativo più contraddittorio del caso *Alimanovic*, dove la posizione dei migranti europei rimasti privi di lavoro all'esito di un periodo di contribuzione al regime tributario e previdenziale dello Stato membro ospitante è stata equiparata a quella di coloro che si spostino per la prima volta nel territorio dell'Unione, con conseguente legittimazione della facoltà di deroga alla parità di trattamento prevista dall'art. 24.2 della Direttiva n. 2004/38.

6. — *Quale futuro per lo statuto costituzionale della cittadinanza europea?*
— La nuova tematizzazione del rapporto fra cittadinanza europea ed esercizio delle libertà fondamentali nel mercato interno rilancia un modello di solidarietà transazionale assai distante dall'idea di universalizzazione dei diritti sociali all'interno dello spazio comune. Osservati nel loro intreccio con le libertà di impresa, i legami di solidarietà fra cittadini europei si manifestano in forma «tossica»: la competizione salariale fra lavoratori di diversi paesi, autorizzata dall'attuale lettura della Direttiva n. 96/17 sul distacco transfrontaliero, scarica sui lavoratori dei paesi più ricchi il rischio di vedersi sottrarre gli impieghi da parte della manodopera a basso costo proveniente dai paesi più poveri, senza che a ciò corrispondano meccanismi di redistribuzione della ricchezza operanti su scala europea (35). Nel rapporto con la libera circolazione delle persone, quegli stessi legami operano in chiave antitetica al recupero dalle marginalità sociali, aprendosi alle richieste dei migranti autosufficienti economicamente e chiudendosi a quelle dei soggetti più vulnerabili. È significativo che la Corte di Giustizia – la quale ha tradizionalmente assunto un ruolo di contropotere rispetto agli altri protagonisti del sistema di *governance* europea – abbia mostrato un atteggiamento

(35) Guazzarotti 2016, 5 ss.

giamento di deferenza rispetto alle pressioni politiche degli Stati membri d'accoglienza, fornendo a questi ultimi un *assist* per alimentare i timori del turismo sociale da parte dei cittadini dei paesi emergenti. In realtà, che tali preoccupazioni siano sovrastimate è dimostrato dalle analisi condotte dalla stessa Commissione europea, dove si evidenzia l'assenza di una relazione statistica tra la generosità dei sistemi di sicurezza sociale e i flussi migratori (36). Diversi studi empirici mostrano invece come la propensione alla mobilità intracomunitaria sia legata ai tassi di disoccupazione e ai minori livelli salariali esistenti nei paesi d'origine, alle aspirazioni di migliorare le condizioni di vita, o ancora alla presenza di reti familiari già consolidate nei paesi di destinazione (37).

Da più parti sono state avanzate proposte per garantire un'adeguata protezione sociale ai lavoratori migranti europei. Si è parlato di un'assicurazione europea contro la disoccupazione, gestita da una rete interconnessa degli istituti di previdenza sociale nazionali, ovvero di un salario di sussistenza europeo, finalizzato a evitare il *dumping* insito nelle differenze fra livelli retributivi dei paesi a Est e a Ovest d'Europa (38). Si tratta di iniziative suggestive, per le quali, tuttavia, gli ostacoli di ordine giuridico appaiono non meno rilevanti delle resistenze emerse nello scenario politico.

In seguito all'adozione della Direttiva n. 2014/54 (finalizzata a garantire ai migranti dell'Ue l'accessibilità a informazioni complete e aggiornate a livello nazionale tramite appositi enti di consulenza) e della Direttiva «*enforcement*» n. 2014/67 (volta ad assicurare la genuinità del distacco transnazionale di lavoratori e reprimere le frodi connesse alle pratiche di *posting* apparente), la Commissione europea ha presentato due nuove proposte di revisione normativa, inserite nel *Labour mobility package* del 2016. Segnatamente, da una parte, si è proposta una modifica della Direttiva sul distacco dei lavoratori, orientata a stabilire condizioni di concorrenza leale fra imprese e lavoratori, soprattutto attraverso garanzie di parità retributiva dello stesso lavoro nello stesso luogo; dall'altra, è stata formulata un'ipotesi di revisione dei Regolamenti europei sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, finalizzata ad agevolare l'esercizio dei diritti dei cittadini, a distribuire in modo equo l'onere finanziario tra gli Stati membri e ad assicurare semplicità amministrativa nell'applicazione delle norme. Tuttavia,

(36) Com(2013)837, Bruxelles, 25.11.2013, final; COM 2014, *Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level Final Report*, Bruxelles, gennaio 2014.

(37) Giulietti 2015, 1 ss.; Andrijasevic 2016, 219 ss.

(38) Boeri, Brücker 2014, 1 ss.

mentre la prima iniziativa è ancora arenata nelle secche dei negoziati interni a Parlamento europeo e Consiglio (risentendo delle spaccature fra Est e Ovest) (39), la seconda si appresta a modificare le attuali disposizioni in materia di parità di trattamento del Regolamento n. 883/2004, rinviando espressamente alle limitazioni di cui alla Direttiva n. 2004/38 (40). Si prospetta in tal modo un consolidamento asettico dei principi affermati dalla Corte di Giustizia, in evidente sintonia con il processo di decostruzione dello statuto costituzionale della cittadinanza europea.

Il quadro di responsabilità condivise fra Stati e cittadini dell'Unione – che ha guidato le traiettorie di quel sofferto processo di costituzionalizzazione – subisce il ritorno di un nuovo sentimento nazionalista che non considera più la coesione sociale fra le sue priorità. La fine della libertà di movimento per i poveri implica la messa in discussione di conquiste di civiltà come la lotta alle fragilità e all'emarginazione dei deboli. L'Europa è davvero pronta ad accettare un simile regresso?

Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2015), *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 455 ss.
- Andrijasevic R., Sacchetto D. (2016), *Fromlabour migration to labour mobility? The return of the multinational worker in Europe*, in *Transfer*, 219 ss.
- Aubin E. (2015), *L'arrêt Danon de la ME: quand sonne le glas de la citoyenneté sociale européenne?*, in *Actualité Juridique Droit Administratif*, 821 ss.
- Bartoloni M.E. (2015), *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 474 ss.
- Bartoloni M.E. (2016), *Lo status del cittadino dell'Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European Papers*, 153 ss.
- Bellavista A. (2007), *Armonizzazione e concorrenza tra ordinamenti nel diritto del lavoro*, in Plaia A. (a cura di), *La competizione fra ordinamenti giuridici*, Giuffrè, Milano, 73 ss.
- Boeri T. Brücker H. (2014), *A European mobility assistance scheme*, in *www.voxeu.org*, 1 ss.
- Borelli S. (2012), *La mobilità dei lavoratori subordinati cittadini dell'Unione europea*, in Calafà L. et al. (a cura di), *La mobilità del lavoro: prospettive europee e internazionali*, Esi, Napoli, 29 ss.

(39) Ferrera 2017.

(40) Caldarini 2016, 3 ss.

- Calafà L. (2013), *I confini sociali dell'immigration policy dell'Unione europea*, in *RGL*, I, 347 ss.
- Caldarini C. (2016), *The «Labour Mobility Package»: a european fraud against mobile workers and their Countries of origin?*, in *E-Journal of comparative Labour Studies*, 3 ss.
- Carabelli U. (2011), *Unione europea e libertà economiche «sociofaghe» (ovvero, quando le libertà di circolazione dei servizi e di stabilimento si alimentano del dumping sociale)*, in Foglia R., Cosio R. (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 233 ss.
- Commissione Ue (2015), *Occupazione e sviluppi sociali in Europa*, Bruxelles, 33 ss.
- Davies P. (2004), *The high water point of free movement of persons: ending benefit tourism and rescuing welfare*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 211 ss.
- Deakin S. (2011), *La concorrenza fra ordinamenti in Europa dopo Laval*, in *LD*, 467 ss.
- Deakin S. (2016), *Brexit, labour rights and migration: why wisbech matters to Brussels*, in *German Law Journal, Brexit Supplement*, 13 ss.
- Dougan M. (2006), *The constitutional dimension to the case law on Union citizenship*, in *European Law Review*, 613 ss.
- Ferrera M. (2017), *Macron e l'Europa che protegge*, in *Corriere della sera*, 15 settembre.
- Galgoczi B., Leschke J. (2012), *EU labour migration during the crisis*, in *www.socialeurope.eu*, 1 ss.
- Garilli A. (2016), *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *DLM*, 13 ss.
- Giubboni S. (2015), *Libertà economiche fondamentali, circolazione dei servizi e diritto del lavoro*, in *RGL*, I, 811 ss.
- Giubboni S. (2016), *EU internal migration law and social assistance in times of crisis*, in *RDSS*, 247 ss.
- Giuletti C. (2014), *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*, in *Iza-World of Labor*, 5 ss.
- Gottardi D. (2010), *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *LD*, 502 ss.
- Guazzarotti A. (2016), *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismi.it*, 1 ss.
- Guzi M., Kahanec M. (2015), *Socioeconomic cleavages between workers from new member States and host-country labour forces in the EU during the Great Recession*, in Bernaciak M. (a cura di), *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, Abingdon-New York, 120 ss.
- Iliopoulou Penot A. (2016), *Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The Alimanovic judgment*, in *Common Market Law Review*, 1007 ss.
- Nic Shuibhne N. (2015), *Limits rising, duties ascending: the changing legal shape of Union citizenship*, in *Common Market Law Review*, 889 ss.
- Orlandini G. (2013), *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, FrancoAngeli, Milano.
- Orlandini G. (2017), *Libertà di stabilimento versus diritto al lavoro: ancora un bilanciamento «sbilanciato» tra libertà economiche e diritti dei lavoratori*, in *DLRI*, 203 ss.

- Prassl J. (2016), *Migrants, citizens, aliens? Free movement rights for the economically inactive after Brey and Dano*, in *RDSS*, 311 ss.
- Roccella M., Treu T. (2016), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Cedam, Padova.
- Thym D. (2015a), *The elusive limits of solidarity: Residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens*, in *Common Market Law Review*, 17 ss.
- Thym D. (2015b), *When union citizens turn into illegal migrants: the Dano Case*, in *European Law Journal*, 219 ss.
- Verschueren H. (2015), *Libera circolazione o turismo sociale: l'eccessivo onere nel caso Brey*, in *RGL*, I, 205 ss.

ABSTRACT

Il contributo analizza la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue sull'accesso dei cittadini europei alle prestazioni di assistenza sociale. I nuovi principi elaborati dalla Corte a partire dal caso Brey mettono in evidenza un significativo inasprimento dei limiti alla solidarietà transnazionale in caso di esercizio delle libertà di circolazione da parte dei migranti europei economicamente inattivi. L'Autore si sofferma sulle implicazioni di questa nuova stagione giurisprudenziale – mossa dai timori del cd. turismo sociale – interrogandosi sul valore attuale della cittadinanza europea e sulla futura tenuta del suo statuto costituzionale.

«AT THE BORDERS OF INTEGRATION»: EUROPEAN MIGRATIONS,
FREEDOM OF MOVEMENT AND SOCIAL RIGHTS OF CITIZENSHIP, TODAY

The paper analyzes the most recent case law of the European Court of Justice on European citizens' access to social assistance benefits. Starting from Brey case, the new principles drawn up by the EU Court point to a significant tightening of the limits on transnational solidarity in the event of the exercise of the freedom of movement by economically inactive European migrants. The Author focuses on the implications of this new jurisprudential season – moved by the fears of s.c. social tourism – questioning about the current value of the European citizenship and the future holding of its constitutional status.