

## La libertà di circolazione e soggiorno come “pietra angolare” della cittadinanza europea: il problema

### dei cittadini economicamente inattivi

di

Leonardo Mellace\*

SOMMARIO: 1. Una breve premessa. – 2. Dal “cittadino del mercato” alla cittadinanza europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri: il ruolo decisivo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea. – 3. Libertà di circolazione e soggiorno: lo *strano* caso dei cittadini “economicamente inattivi”. – 4. Conclusioni.

### 1. Una breve premessa

Non v’è dubbio che la nozione polisemantica di cittadinanza sia oggetto, oggi più che mai, di una forsennata evoluzione, tanto teorica quanto giurisprudenziale, che impegna il dibattito in un’affannosa ricerca di caratteristiche identificative sufficientemente stabili in grado di dare risposta alle sfide della post-modernità e della transnazionalità<sup>1</sup>.

I tradizionali modelli teorici di attribuzione della cittadinanza, tanto il modello basato sullo *ius sanguinis*, ovverosia sull’appartenenza etnica ad una comunità

---

\* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell’Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro. Indirizzo e-mail: lmellace@unicz.it.

<sup>1</sup> Per una panoramica sul concetto di “cittadinanza” e sulla sua evoluzione nel tempo, fra i tantissimi, si vedano almeno P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005; P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. Volumi 1-4, Laterza, Roma-Bari, 1999-2002; M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino, 2004; F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 117-144.

storica o di destino, quanto il modello basato sullo *ius soli*, l'essere cioè nati entro i confini di un determinato Stato, non sembrerebbero più in grado di dare efficienti risposte ad una società in continuo cambiamento. Si potrebbe allora pensare ad un modello diverso, maggiormente aderente ai mutamenti della quotidianità, che potrebbe basarsi sulla "residenza effettiva", o "dimora abituale", come tale sganciato da elementi di rigorosa pre-definizione culturale o temporale<sup>2</sup>. Questa diversa modalità di concepire la cittadinanza, espunta da caratteristiche idealtipiche prepolitiche o meramente ascrittive, tipiche dei modelli classici, potrebbe infatti condurre verso una ridefinizione normativa dello status di cittadino, aderendo ad un diverso approccio, quello appunto basato sulla *residenza*, che assume un diverso criterio per l'attribuzione della cittadinanza che si sostanzia semplicemente nel risiedere sul territorio di un determinato Stato. Il criterio della residenza potrebbe invece funzionare, anche, come un formidabile paradigma catalizzatore per l'integrazione sociale e, pure, per la formazione di vincoli solidaristici, rappresentando un modello certamente più inclusivo rispetto ai modelli tradizionali.

Non è però di modelli di acquisizione della cittadinanza che qui si intende discutere. La presente analisi intende piuttosto concentrare la sua attenzione sullo stato di salute della cittadinanza europea, che, com'è noto, è una cittadinanza *derivata*<sup>3</sup>, che si aggiunge a quella nazionale, senza sostituirla<sup>4</sup>, e, più in particolare,

---

<sup>2</sup> Sintesi che corrisponde a quanto preconizzato da Bruno Nascimbene (B. NASCIMBENE, *Towards a European Law on Citizenship and Nationality?*, in S. O' LEARY, T. TILIKAINEN, *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Londra, 1998, pp. 63-79) secondo cui: «la cittadinanza perderà gradualmente la sua posizione a favore della residenza, la quale diverrà il criterio più appropriato per stabilire il rapporto e il legame tra l'individuo e la comunità civile o sociale». Si veda anche P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>3</sup> Cfr. C.A. STEPHANOU, *Identité et citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 343, 1991, p. 35.

<sup>4</sup> A norma degli articoli 9 TUE e 20 TFUE: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Si è molto discusso sul significato da attribuire all'attuale *addizionalità* della cittadinanza europea rispetto alla *complementarità* di cui alla precedente formulazione. Sul punto, si vedano A. SCHRAUWEN, *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15(1), 2008; A.

sulla libertà di circolazione e soggiorno delle persone, considerata alla luce della sua lunga evoluzione giurisprudenziale e normativa. Per far ciò passerò in rassegna alcune pronunce della Corte di Giustizia dell'UE, quelle, a mio avviso, più emblematiche, con lo scopo di riflettere su tale libertà, che, com'è noto, costituisce la pietra angolare della cittadinanza dell'Unione Europea<sup>5</sup>. Mostrerò come essa, inizialmente prerogativa del *lavoratore*, sia ora diventata prerogativa di *tutti* i cittadini europei, ma anche come, nonostante la sua importanza, permangano ancora notevoli ostacoli in termini di attuazione pratica. Le diverse prospettive d'analisi che il tema apre avrebbero in verità richiesto un approfondimento maggiore, allargando il discorso ben oltre le considerazioni qui fatte, ma lo spazio di un articolo, com'è ovvio, non è sufficiente ad approfondire una questione, come è quella oggetto di questo lavoro, tanto vasta da risultare difficilmente comprimibile persino in uno studio monografico. Tenterò, pertanto, di concentrare la mia analisi solo su alcune questioni, pur consapevole di tralasciarne molte altre, non per questo però meno importanti.

Nello specifico, focalizzerò la mia attenzione preliminarmente sul passaggio che si è avuto da quella che è stata definita "protocittadinanza" europea – pensata per soddisfare le esigenze dei lavoratori comunitari –, che riconosceva la libertà di circolazione e soggiorno solamente a coloro i quali esercitavano una determinata attività economica, alla cittadinanza europea vera e propria – riconosciuta dal Trattato di Maastricht e diventata lo *status fondamentale* dei cittadini degli Stati membri –, che ha invece riconosciuto la predetta libertà a tutti i cittadini europei nella loro totalità considerati. Tenterò di evidenziare, poi, come una serie di pronunce della Corte di Lussemburgo, che potremmo definire "di rottura", siano andate in questa direzione: da una parte slegando la nozione di "lavoratore" da

---

DUFF, *The Struggle for Europe's Constitution*, Federal Trust for Education & Research, London, 2005; H. DE WAELE, *EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential*, in *European Journal of Migration and Law*, 12(3), 2010, pp. 319-336; J. SHAW, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, II ed., Oxford University Press, Oxford, 2011.

<sup>5</sup> La base giuridica della libertà di circolazione e soggiorno si rinviene nell'articolo 3(2) del Trattato sull'Unione Europea (TUE); nell'articolo 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE); e nell'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

quella di “occupazione”, dall’altra – complice anche il ruolo giocato dal principio di non discriminazione in base alla nazionalità – affermando vincoli di solidarietà oltre confine, che hanno permesso l’attribuzione di determinati vantaggi sociali anche ai cittadini “economicamente inattivi”.

Da ultimo, cercherò di mostrare come la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’UE, dopo aver riempito di contenuto lo status di cittadino europeo, più di recente, abbia adottato un approccio più rigido, mutando il suo orientamento con riguardo alla parità di trattamento e al principio di non discriminazione nei confronti dei cittadini economicamente inattivi, ai quali, per soggiornare sul territorio di uno Stato membro dell’UE diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, si chiede di essere “autosufficienti” in modo da non costituire un *onere eccessivo* per l’assistenza sociale dello Stato ospitante. In tal senso, metterò anche in luce come a tutto ciò abbia fatto il verso la legislazione europea in materia, che sembra dare preferenza alla salvaguardia dei sistemi di *welfare* nazionali rispetto alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini economicamente inattivi. Chiuderò, infine, il contributo con una riflessione critica che permetta di tirare le fila del discorso ed evidenziare gli elementi che potrebbero essere rimasti sottotraccia nel corso dell’analisi.

## **2. Dal “cittadino del mercato” alla cittadinanza europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri: il ruolo decisivo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea**

Indissolubilmente legata alla libertà di circolazione delle persone, la cittadinanza europea fu inizialmente pensata per soddisfare le esigenze dei lavoratori comunitari, ossia dei soggetti “economicamente attivi”, di coloro i quali erano cioè in grado di partecipare “attivamente” al mercato comune attraverso l’esercizio di un’attività economica<sup>6</sup>. Rivolgendosi ai lavoratori, la libera circolazione ha fatto

---

<sup>6</sup> Cfr. G. CONTALDI, *Diritto europeo dell’economia*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 71 ss.; E.D.H. OLSEN, *The Origins of European Citizenship in the first two decades of European Integration*, in *Journal*

nascere una figura nuova, quella del “cittadino del mercato” o, meglio, dello “straniero privilegiato”, dando così vita ad una “protocittadinanza” europea<sup>7</sup>. Solo gradatamente nel tempo, e grazie alla giurisprudenza *costituente* della Corte di Giustizia dell’Unione Europea<sup>8</sup>, si è ampliata la platea dei beneficiari del diritto alla libera circolazione fino ad arrivare alla formalizzazione della cittadinanza europea, istituita con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992<sup>9</sup>, che ha riconosciuto il diritto «di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» a *tutti* i cittadini dell’Unione Europea e non più solo ai soggetti economicamente attivi<sup>10</sup>. *Martínez Sala* e *Baumbast* vanno in questa direzione, rompendo il legame tra

---

of *European Public Policy*, vol. 15, n. 1, 2008, pp. 40-57; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l’uso*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>7</sup> Cfr. A.J. MENÉNDEZ, E.D.H. OLSEN, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Palgrave Macmillan, Londra, 2020; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IV, Roma, 1995, pp. 3 ss.

<sup>8</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come “scudo”. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 3, 2018, spec. p. 591, 594.

<sup>9</sup> Cfr. B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, pp. 1 ss.; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, p. 117; R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell’Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, pp. 622 ss.; U. VILLANI, *La cittadinanza dell’Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. II, Cacucci, Bari, 1995, pp. 1001 ss.; F. MENEGAZZI MUNARI, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 165 ss.; J.H.H. WEILER, *Les droits des citoyens européens*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1996, pp. 35 ss.; A. MATTERA, “*Civis europaeus sum*”. *La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell’art. 18 (ex art. 8A) del Trattato CE*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1999, pp. 431 ss.; E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, pp. 441 ss. L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006; W. MAAS, *The Genesis of European Rights*, in *Journal of Common Market Studies*, 5/2005, pp. 1009-1025; W. MAAS, *The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship*, in *German Law Journal*, 2014, pp. 797-819; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, il Mulino, Bologna, 1994; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, cit.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l’identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2000, pp. 39 ss.; C. CLOSA, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, 29(6), 1992; C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *Common Market Law Review*, 23, 1995; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, pp. 379 ss. Sulla migrazione italiana in Belgio, si vedano M. COLUCCI, *Lavoro in movimento. L’emigrazione italiana in Europa 1945-1957*, Donzelli, Roma, 2008; A.S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London, 1992, pp. 47-118; P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., pp. 142 ss.

<sup>10</sup> Sulla libertà di circolazione, si veda M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006. Cfr. U. VILLANI, *Cittadinanza dell’Unione Europea, Libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in AA. VV., *L’integrazione europea sessant’anni dopo i Trattati di Roma*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 51. Interessante anche L. MOCCIA, *Il sistema della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in ID. (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell’Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2010. Per una

la nozione di lavoratore e l'effettivo svolgimento di un impiego<sup>11</sup>, mentre *Grzelczyk* e *Trojani* prefigurano l'emergere di vincoli di solidarietà oltre confine, arricchendo il contenuto sostanziale delle facoltà derivanti dal diritto comunitario.

L'attribuzione della cittadinanza europea ha rappresentato la conclusione di un processo diretto ad allargare la platea dei beneficiari del diritto di libera circolazione e soggiorno sul territorio degli Stati membri dell'UE. Per quanto non sia per nulla semplice, se volessimo rintracciare la genesi di tale istituto – seppur con tutte le precisazioni e i distinguo del caso – è alla nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) che probabilmente dovremmo guardare, laddove l'esigenza di esportare manodopera – esigenza propria di paesi come l'Italia – ha inaugurato il cammino di quella che poi, con il Trattato di Maastricht, è diventata la cittadinanza europea. Tant'è, che all'interno del Trattato istitutivo della prima Comunità europea è stato inserito un articolo, l'art. 69, il quale affermava che «gli Stati membri si impegnano ad evitare qualsiasi restrizione, fondata sulla nazionalità, all'occupazione nelle industrie del carbone e dell'acciaio dei lavoratori nazionali di uno degli Stati membri [...] fatte salve le limitazioni derivanti da necessità fondamentali di sanità e di ordine pubblico»<sup>12</sup>. Nonostante però tale articolo sancisse un divieto di discriminazione su base nazionale per l'assunzione di lavoratori provenienti da altri Stati membri, l'attuazione pratica di tale disposizione tardò ad arrivare, essendo rimessa ad un accordo attuativo fra gli Stati, che vide la luce soltanto nel 1957, anno in cui la libertà di circolazione della manodopera fu inserita, insieme alla libera circolazione di merci, capitali e servizi, all'interno del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), più precisamente all'interno dell'art. 48, che riconobbe la possibilità di muoversi e soggiornare sul territorio di un altro Stato membro per rispondere ad una offerta di lavoro ed in certi casi di rimanervi anche dopo la

---

ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE sui cittadini "inattivi" si veda S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo "inattivo"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 59 ss.

<sup>11</sup> A tal proposito, si veda quanto statuito nella sentenza *Martínez Sala* al punto 32. Cfr. anche C. BURELLI, *Il mantenimento dello status di lavoratore autonomo per il cittadino dell'Unione che ha perso il lavoro. Breve commento al caso Gusa*, in *Eurojus*, 28/05/2018.

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=RO>.

cessazione dell'attività lavorativa stessa. Fu però il Regolamento del Consiglio del 15 ottobre 1968, n. 1618, relativo alla *libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità*, che dispose che ai lavoratori migranti fossero concessi gli stessi benefici sociali e fiscali che sarebbero loro spettati nello Stato di residenza e, inoltre, che il diritto alla libera circolazione fosse esteso anche ai familiari dei lavoratori. È così, dunque, che la libertà di movimento non doveva essere necessariamente riconnessa allo svolgimento di un'attività lavorativa, essendo possibile anche per i "non lavoratori" muoversi liberamente sul territorio della Comunità Europea. In questo contesto, anche grazie al prezioso contributo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ad essere ampliata non è solo la platea dei beneficiari del diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri dell'UE, ma anche la tutela sociale prima prevista unicamente per i cittadini nazionali.

Una sentenza emblematica in tal senso è la *Martínez Sala*<sup>13</sup>. Si tratta di una controversia, assai celebre, sorta tra la signora Martínez Sala e il Freistaat Bayern in ordine al rifiuto di quest'ultimo di concederle un'indennità di educazione per il figlio. La signora Martínez Sala è una cittadina spagnola che, fino al 19 maggio 1984, aveva ottenuto, praticamente senza interruzione, vari permessi di soggiorno in Germania (successivamente a tale data aveva invece ottenuto soltanto il rilascio di documenti attestanti la presentazione della domanda di proroga del permesso di soggiorno). Nel gennaio 1993, senza avere un regolare permesso di soggiorno, la Martínez Sala richiedeva un'indennità di educazione per il figlio al Freistaat

---

<sup>13</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 12 maggio 1998, C-85/96, *Martínez Sala contro Freistaat Bayern*. Per un commento, cfr. M. POIARES MADURO, *Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 456; M. PROTTO, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern e la cittadinanza europea*, in *Diritto Pubblico*, 2000, pp. 877-888; C. TOMUSCHAT, *Case C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, Judgment of 12 May 1998*, Full Court [1998] ECR I-2691, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 449-457; S. FRIES, J. SHAW, *Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice*, in *European Public Law*, 1998, pp. 533-559; P. CABRAL, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*, in *Revue du marché unique européen*, n. 3/1998, p. 254; C. JACQUESON, *Union Citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social Citizenship*, in *European Law Review*, n. 3/2002, p. 264; A. ALBORS-LLORENS, *A Broader Construction of the EC Treaty Provisions on Citizenship?*, in *The Cambridge Law Journal*, 57(3), 1998, pp. 429-471; J.A. MENÉNDEZ, *La ciudadanía europea tras "Martínez Sala y Baumbast": ¿La consecución de un derecho europeo más humano pero menos social?*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 89, 2010, pp. 289-336.

Bayern, che però respinse la domanda per il motivo che la richiedente non possedeva né la cittadinanza tedesca né un regolare permesso di soggiorno. Ciò detto, nonostante la Martínez Sala non avrebbe avuto diritto ad ottenere l'indennità richiesta, la Corte di Giustizia dell'UE, considerata l'indennità di educazione rientrante nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto europeo e la ricorrente rientrante nel campo di applicazione *ratione personae* del Trattato<sup>14</sup>, le ha riconosciuto, a prescindere dall'esercizio di un'attività lavorativa, il diritto all'indennità di educazione per il figlio, focalizzandosi, per la concessione di questa, sullo status di cittadino europeo anziché su quello di lavoratore<sup>15</sup>. Negare l'indennità di educazione, questa la motivazione, avrebbe comportato una discriminazione in ragione della nazionalità, tenuto conto che ai cittadini tedeschi, che si fossero trovati nelle medesime condizioni della signora Martínez Sala, il beneficio sociale sarebbe invece stato concesso<sup>16</sup>.

Il processo di valorizzazione delle disposizioni del Trattato di Maastricht sulla cittadinanza europea è stato portato avanti dalla Corte del Lussemburgo anche con la nota sentenza *Baumbast* (C-413/99) del 2002<sup>17</sup>. Qui è il caso di un cittadino tedesco, il signor Baumbast, che, tra il 1990 ed il 1993, svolge attività economica nel Regno Unito, inizialmente in qualità di lavoratore dipendente e successivamente in qualità di imprenditore. Tuttavia, a seguito del fallimento della sua impresa, non essendo riuscito ad ottenere un posto di lavoro sufficientemente retribuito nel Regno Unito, presta, a decorrere dal 1993, attività lavorativa presso società tedesche operanti in Cina e nel Lesotho, motivo per il quale gli è negato il rinnovo del permesso di soggiorno nel Regno Unito; si rileva infatti che il sig. Baumbast, svolgendo ora la sua attività lavorativa per conto di aziende tedesche in paesi terzi,

---

<sup>14</sup> Sentenza *Martínez Sala*, punti 60-63.

<sup>15</sup> Cfr. C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, cit., pp. 74 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Sentenza *Martínez Sala*, punto 64.

<sup>17</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast*. Per un commento alla sentenza, cfr. A. LANG, *Libera circolazione delle persone in ipotesi atipiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2003, pp. 470-474; M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *Educating Rudy and the (non)English Patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC*, in *European Law Review*, 28(5), 2003, pp. 699-712. Si veda anche J. BAQUERO CRUZ, *What's Left of the Law of Integration? Decay and Resistance in European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 102-103.



non rientra più nella disciplina prevista per i lavoratori comunitari, ed ancora che non rispetta le condizioni previste dalla direttiva 90/364, poiché l'assicurazione contro le malattie di cui dispone non copre le cure di pronto soccorso.

Nondimeno, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dopo aver ribadito che *lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*<sup>18</sup>, ha riconosciuto che «un cittadino europeo che non benefici più nello Stato membro ospitante del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore migrante può, in qualità di cittadino europeo, ivi beneficiare del diritto di soggiorno in virtù dell'efficacia diretta dell'art. 18, n. 1, CE»<sup>19</sup>. Il Giudice di Lussemburgo ha poi disposto che «l'esercizio di tale diritto è assoggettato alle limitazioni e condizioni previste da tale disposizione, ma le autorità competenti e, all'occorrenza, i giudici nazionali devono verificare che l'applicazione di tali limitazioni e condizioni venga operata nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario e, segnatamente, del principio di proporzionalità»<sup>20</sup>. Oltre a ciò – si legge ancora nella sentenza –, i provvedimenti nazionali adottati in ossequio alle limitazioni ed alle condizioni di cui all'art. 18 CE e previste dalla direttiva 90/364 devono essere anche *appropriati e necessari* per l'attuazione dello scopo perseguito<sup>21</sup>. La Corte ha pertanto ritenuto che «il diniego nei confronti del sig. Baumbast dell'esercizio del diritto di soggiorno riconosciutogli dall'art. 18, n. 1, CE per effetto dell'applicazione delle disposizioni della direttiva 90/364 sulla base del rilievo che l'assicurazione contro le malattie, di cui il sig. Baumbast dispone, non coprirebbe le cure di pronto soccorso prestate nello Stato membro ospitante costituirebbe un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio di tale diritto»<sup>22</sup>.

Per ciò che invece concerne l'emergere di vincoli di solidarietà oltre confine, vincoli che hanno permesso – in virtù del ruolo giocato dal principio di non discriminazione in base alla nazionalità – l'attribuzione di determinati vantaggi sociali anche ai cittadini “economicamente inattivi”, interessante è la sentenza

---

<sup>18</sup> Vedi sentenza *Grzelczyk*, punto 31.

<sup>19</sup> Sentenza *Baumbast*, punto 94.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ivi*, punto 91.

<sup>22</sup> *Ivi*, punto 93.

*Grzelczyk* (C-184/99)<sup>23</sup>, con la quale la Corte ha ribadito quanto aveva affermato in *Martínez Sala*. Qui è questione di un cittadino francese, Rudy Grzelczyk, studente in Belgio che, ai sensi della direttiva 93/96/CEE<sup>24</sup>, *relativa al diritto di soggiorno degli studenti*, chiedeva di poter usufruire del *minimex*, un sussidio statale che lo Stato belga concedeva ai suoi cittadini privi di risorse sufficienti al proprio sostentamento<sup>25</sup>. La Corte di Giustizia dell'UE, preso atto del rifiuto del Belgio di concedere il *minimex*, dopo aver enunciato che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri», posizione «che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico»<sup>26</sup>, ha rilevato come si fosse in presenza di una discriminazione sulla base della nazionalità, considerato che ad uno studente di nazionalità belga, che si fosse trovato nelle medesime condizioni di Grzelczyk, il *minimex* sarebbe stato concesso (ad ostare alla concessione del *minimex* non era dunque lo status di studente, ma la cittadinanza francese del richiedente). Sulla base di tali considerazioni il Giudice europeo ritenne allora che al ricorrente dovesse essere riconosciuto il vantaggio sociale previsto per i cittadini nazionali. Con tale pronuncia, la Corte di Giustizia, sulla base del combinato degli articoli 12 e 18 del TCE, riguardanti rispettivamente il diritto di non discriminazione e il diritto di circolazione, ha ridisegnato i caratteri fondamentali della cittadinanza europea, andando oltre i limiti posti dagli Stati, e ha reciso il nesso tra i benefici sociali e lo svolgimento di un'attività lavorativa. Quanto detto verrà ribadito, poco più in là nel tempo, anche nella sentenza *Trojani*

---

<sup>23</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*. Per un commento alla sentenza, F. DAVID, *La citoyenneté de l'Union, statut fondamental des ressortissants des États membres*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 3, 2003, pp. 553-578.

<sup>24</sup> Direttiva 93/96/CEE del Consiglio, 29 ottobre 1993, *relativa al diritto di soggiorno degli studenti*, che ha sostituito la direttiva 90/366/CEE, 28 giugno 1990. Questa ultima direttiva era stata annullata dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 7 luglio 1992, C-295/90, *Parlamento c. Consiglio*.

<sup>25</sup> Nello specifico, L'art. 1 della legge 7 agosto 1974, che istituisce il diritto al minimo dei mezzi di sussistenza, così dispone: «Tutti i cittadini belgi di maggiore età, effettivamente residenti in Belgio, privi di risorse sufficienti e non in grado di procurarsele con i propri mezzi o altrimenti, hanno diritto al minimo dei mezzi di sussistenza».

<sup>26</sup> Sentenza *Grzelczyk*, punto 31.

(C-456/02) del 2004<sup>27</sup>, con la quale la Corte, dopo aver affermato che «una prestazione di assistenza sociale quale il “minimex” rientra nell’ambito d’applicazione del Trattato»<sup>28</sup>, ha riconosciuto che «un cittadino dell’Unione economicamente non attivo può invocare l’art. 12 CE qualora abbia soggiornato legalmente nello Stato membro ospitante durante un certo periodo o disponga di un titolo di soggiorno»<sup>29</sup>. Anche in questo caso, dunque, la Corte di Giustizia ha riconosciuto al ricorrente, in quanto cittadino europeo, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, accogliendo di conseguenza la domanda di accesso alla prestazione di assistenza sociale richiesta.

In questo paragrafo, dopo aver focalizzato la mia attenzione sul passaggio che si è avuto dalla “protocittadinanza” europea, pensata per garantire la libertà di circolazione e soggiorno a coloro i quali esercitavano una determinata attività economica, alla cittadinanza europea vera e propria, riconosciuta dal Trattato di Maastricht e diventata lo *status fondamentale* dei cittadini degli Stati membri, che ha invece riconosciuto la predetta libertà a *tutti* i cittadini europei nella loro totalità considerati, ho brevemente analizzato una serie di pronunce della Corte di Lussemburgo che hanno slegato la nozione di “lavoratore” da quella di “occupazione” e affermato vincoli di solidarietà oltre confine, permettendo l’attribuzione di determinati vantaggi sociali anche ai cittadini “economicamente inattivi”. Nel prossimo paragrafo, intendo invece volgere lo sguardo verso la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, che si è fatta più rigorosa sulle questioni connesse alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini economicamente inattivi, e verso la disciplina prevista nella Direttiva 2004/38, relativa al *diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, che ha rappresentato lo sfondo dal quale la giurisprudenza europea che considererò si è mossa.

---

<sup>27</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, 7 settembre 2004, C-456/02, *Trojani*. Per un commento alla sentenza, cfr. B. KOTSCHY, *Droit au minimex en vertu de la citoyenneté? - Arrêt “Trojani”*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2/2004, pp. 327-330.

<sup>28</sup> Sentenza *Trojani*, punto 42.

<sup>29</sup> Ivi, punto 43.

### 3. Libertà di circolazione e soggiorno: lo *strano* caso dei cittadini “economicamente inattivi”

Nell’ultimo decennio qualcosa è cambiato nel modo di intendere il *sensu* della cittadinanza europea e sono riemerse limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno delle persone, che non riguardano più la “titolarità” del diritto, ma il suo “esercizio”, laddove ai destinatari di tale libertà si chiede nuovamente di essere economicamente autosufficienti, così da non costituire un *onere eccessivo* per l’assistenza sociale dello Stato ospitante<sup>30</sup>. Si assiste per certi versi ad una nuova tendenza della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che si fa più rigorosa sulle questioni connesse al *welfare tourism*, al punto che le sentenze *Brey, Dano, Alimanovic, Commissione c. Regno Unito* e *Garcia-Nieto*, non sembrano guardare più con benevolenza ai soggetti economicamente inattivi, a prescindere se le prestazioni sociali richieste rappresentino effettivamente un onere eccessivo per le finanze dello Stato ospitante<sup>31</sup>. Prima però di guardare a queste sentenze, è qui opportuno perlomeno accennare alla disciplina prevista nella Direttiva 2004/38, relativa al *diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, che ha rappresentato lo sfondo dal quale si è mosso il *nuovo* corso della giurisprudenza europea. Con tale intervento legislativo, che per certi versi ricalca quanto già era stato disposto dalle direttive 93/96<sup>32</sup>, 90/364<sup>33</sup> e 90/365<sup>34</sup> riguardo alla nozione di “onere per lo Stato ospitante”, le istituzioni europee sembrano aver risposto all’attivismo della Corte di Lussemburgo, di fatto riducendo le speranze di un *welfare* sovranazionale.

---

<sup>30</sup> Su questo specifico aspetto, si veda C. MARGIOTTA, *I presupposti teorici della cittadinanza europea: originarie contraddizioni e nuovi limiti*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2018, p. 61.

<sup>31</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come “scudo”. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, cit., pp. 592-593; S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 68 ss.

<sup>32</sup> Relativa al diritto di soggiorno degli studenti.

<sup>33</sup> Relativa al diritto di soggiorno.

<sup>34</sup> Relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale.

Iniziamo col dire che la Direttiva 2004/38, che ha abrogato la legislazione secondaria antecedente<sup>35</sup>, si rivolge a tutti coloro i quali possiedono la cittadinanza di uno Stato membro dell'UE<sup>36</sup>, a coloro i quali intendano soggiornare sul territorio di un altro Stato membro<sup>37</sup>, e ai familiari di questi<sup>38</sup>, riconoscendo loro i diritti di circolare<sup>39</sup>, soggiornare<sup>40</sup> e alla parità di trattamento<sup>41</sup>, ma condizionando il soggiorno dei cittadini stranieri superiore a tre mesi alla prova di possedere risorse sufficienti per il proprio sostentamento<sup>42</sup>.

Con riguardo al soggiorno, la direttiva distingue tre diverse situazioni: il caso in cui un soggiorno duri sino a tre mesi, il caso in cui il soggiorno sia superiore a tre mesi e, infine, il caso del soggiorno "permanente". Più nello specifico, l'art. 6 riconosce a tutti i cittadini dell'Unione (ed anche ai familiari) il diritto di soggiorno per un periodo inferiore o uguale a tre mesi "senza alcuna condizione", salvo il possesso di un passaporto o di una carta di identità in corso di validità. Tale diritto può essere limitato esclusivamente per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica<sup>43</sup> o, ancora, nel caso in cui il suo esercizio diventi un "onere eccessivo" per il sistema sociale del paese ospitante<sup>44</sup>. La direttiva prevede poi all'art. 7 l'ipotesi di un soggiorno superiore a tre mesi: a) per i cittadini dell'Unione che siano lavoratori autonomi o dipendenti; b) per coloro i quali dispongano per sé e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, affinché non diventino un onere eccessivo a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione medica che copra tutti i rischi nello Stato che li ospita; c) per coloro i quali siano studenti e dispongano di un'assicurazione medica, nonché dichiarino di disporre, per sé e per i propri

---

<sup>35</sup> La Direttiva 2004/38 ha modificato il Regolamento (CEE) n. 1612/68 e abrogato le Direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

<sup>36</sup> Direttiva 2004/38, art. 2(1).

<sup>37</sup> Ivi, art. 3(1).

<sup>38</sup> Ivi, art. 2(2).

<sup>39</sup> Ivi, artt. 4 e 5.

<sup>40</sup> Ivi, artt. 6, 7 e 8.

<sup>41</sup> Ivi, art. 24.

<sup>42</sup> Cfr. Ivi, artt. 7 e 24.

<sup>43</sup> Ivi, artt. 27 e 29.

<sup>44</sup> Ivi, art. 14(1).

familiari, di risorse economiche sufficienti; d) per coloro i quali siano familiari che accompagnino o raggiungano un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni cui alle lettere *a*, *b* e *c*. Ai sensi dell'art. 16, la Direttiva 2004/38 prevede poi l'ipotesi di un *soggiorno permanente* per coloro i quali abbiano risieduto nello Stato membro ospitante, legalmente e senza interruzioni, per almeno cinque anni. In tal caso, i titolari di tale diritto possono soggiornare nello Stato ospitante senza essere più subordinati al possesso dei requisiti imposti per i soggiorni superiori ai tre mesi<sup>45</sup>. Anche ai familiari del cittadino è riconosciuto il diritto di soggiorno permanente, ma diversa – occorre ricordarlo – sarà la posizione dei familiari che possiedono la cittadinanza dell'UE – ai quali è riconosciuto il diritto di soggiorno permanente se tale diritto è stato acquisito dal cittadino con cui ci si è ricongiunti o se abbiano risieduto per almeno cinque anni sul territorio dello Stato ospitante – da quelli che non la possiedono – i quali invece acquistano il diritto di soggiorno permanente solo dopo aver soggiornato nello Stato ospitante, legalmente e senza interruzioni, per almeno cinque anni. L'art. 24(2) statuisce, poi, che «lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

Specularmente a questo progressivo irrigidimento della legislazione europea ha fatto il verso – lo abbiamo detto – la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, che, con le sentenze *Brey*, *Dano*, *Alimanovic*, *Commissione c. Regno Unito* e *Garcia-Nieto*, ha adottato un approccio più restrittivo rispetto al passato relativamente alla parità di trattamento ed al principio di non discriminazione nei confronti dei soggetti economicamente inattivi. Con tali arresti, la Corte di

---

<sup>45</sup> Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 398.

Giustizia dell'Unione Europea, pur ribadendo che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato a diventare lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» e pur ribadendo «il divieto di discriminazione in base alla nazionalità», ha statuito che, perché si abbia diritto a determinate prestazioni sociali, occorre che il soggiorno in un altro Stato membro rispetti i requisiti previsti dalla direttiva 2004/38, tra i quali figura l'obbligo, per coloro i quali siano economicamente inattivi, di possedere risorse economiche sufficienti per finanziare il proprio sostentamento<sup>46</sup>. In questi arresti sembra dunque aversi una vera e propria “reinterpretazione” del principio della parità di trattamento, declinato ora a favore degli Stati membri più che dei cittadini, laddove ciò che interessa tutelare preliminarmente è la sostenibilità dei sistemi di assistenza nazionali<sup>47</sup>.

Un primo arretramento della giurisprudenza della Corte di Giustizia dalla logica espressa in *Martínez Sala* e *Baumbast* si ha, sebbene sia ancora presente un certo grado di solidarietà transnazionale<sup>48</sup>, con la sentenza *Brey*<sup>49</sup>, nella quale si discute se

---

<sup>46</sup> Sentenza *Dano*, punti 61, 73 e 76. Sul ruolo svolto dalle sentenze *Dano*, *Alimanovic*, *Brey* e *Garcia-Nieto*, cfr. E. SPAVENTA, *Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through its Scope*, in D. Kochenov (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 204-225; M. VAN DEN BRINK, *The Court and the Legislators: Who Should Define the Scope of Free Movement in the EU?*, in R. Bauböck (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer, 2019, pp. 133-138; K. HYLÉN-CAVALLIUS, *EU Citizenship at the Edges of Freedom of Movement*, Hart Publishing, Oxford, 2020; C. O'BRIEN, *The ECJ Sacrifices EU Citizenship in vain: Commission v. United Kingdom*, in *Common Market Law Review*, 54(1), 2017, pp. 209-244; N.N. SHUIBHNE, *Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship*, in *Common Market Law Review*, 52(4), 2015, 889-937. Sull'influenza esercitata dalla Direttiva 2004/38, cfr. M. JESSE, D.W. CARTER, *Life after the Dano-Trilogy: Legal Certainty and Limitations*, in *EU Citizenship Case Law*, in *European Citizenship Under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*, N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (eds.), Brill Nijhoff, Boston, p. 137; H. VERSCHUEREN, *Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, pp. 147 ss.; A. ILIOPOULOU-PENOT, *Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The Alimanovic judgment*, in *Common Market Law Review*, 53(4), 2016, 1007-1035; M.E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell'Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European Papers*, 1, 2016, pp. 153-162; J. CAVALLINI, *Citoyen européen économiquement inactif et accès aux prestations d'assistance sociale*, in *La Semaine Juridique – Social*, 44-45, 2013, pp. 39-40; J.-Y. CARLIER, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 4, 2014, pp. 167- 179.

<sup>47</sup> Cfr. C. BURELLI, *Il mantenimento dello status di lavoratore autonomo per il cittadino dell'Unione che ha perso il lavoro. Breve commento al caso Gusa*, cit.

<sup>48</sup> Cfr. M. MESSINA, *I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3, 2018, p. 61. Vedi anche S. GIUBBONI, *Free movement of persons and European solidarity revisited*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 7, 3, 2015, p. 10.

il possesso di risorse sufficienti, per come previsto dall'art. 7 lett. b della Direttiva 2004/38, ai fini della concessione di una prestazione sociale, sia in linea con quanto previsto dal diritto dell'Unione e con la parità di trattamento. In tale arresto, la Corte, dopo aver ribadito che la richiesta di godimento di una prestazione sociale deve essere valutata dalle autorità nazionali in conformità al principio di proporzionalità e che richiedere una determinata prestazione sociale non sia di per sé sufficiente per considerare un soggetto un *onere eccessivo* per lo Stato membro ospitante, e dunque per privarlo del diritto di soggiorno, afferma che il diritto dell'Unione osta alla normativa di uno Stato membro che, anche per il periodo successivo ai primi tre mesi di soggiorno, esclude, in qualsiasi circostanza ed in maniera automatica, un cittadino di un altro Stato membro economicamente inattivo dalla concessione di una determinata prestazione sociale (nel caso di specie l'integrazione compensativa) poiché quest'ultimo non soddisfa le condizioni per beneficiare di un diritto di soggiorno legale per un periodo superiore a tre mesi nel territorio dello Stato membro ospitante<sup>50</sup>. Nondimeno, di fatto preparando il terreno per le pronunce successive, di cui tra breve si dirà, afferma anche che una intensificazione della mobilità dei cittadini economicamente inattivi potrebbe recare pregiudizi alle finanze degli Stati ospitanti, concludendo pertanto che «l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato agli interessi legittimi degli Stati membri, nella fattispecie la tutela delle loro finanze pubbliche»<sup>51</sup>.

Il decisivo cambio di rotta della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, giurisprudenza che, a partire da *Martínez Sala*, aveva promosso l'accesso dei cittadini economicamente inattivi ai sistemi di *welfare* nazionali in condizioni di parità con i cittadini dello Stato membro ospitante, si ha invece con la sentenza *Dano*<sup>52</sup>. In tale arresto, infatti, il Giudice europeo ha statuito che soltanto laddove

---

<sup>49</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, 19 settembre 2013, C-140/12, *Brey*.

<sup>50</sup> Cfr. Ivi, punto 80.

<sup>51</sup> Ivi, punto 55.

<sup>52</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*. Per un commento, si vedano F. CAPOTORTI, *La Corte si schiera contro il fenomeno del turismo sociale: la sentenza Dano*, in *Eurojus*, 17/11/2014; F. COSTAMAGNA, "Chi non lavora...". Alcune considerazioni su cittadinanza



sia rispettato l'art. 7, par. 1, lett. b), della Direttiva 2004/38, relativo alla condizione di autosufficienza economica, è possibile accordare ad un cittadino europeo economicamente inattivo il diritto di soggiorno nello Stato ospitante e, di conseguenza, le garanzie sociali in condizione di parità con i cittadini di detto Stato<sup>53</sup>. Riconoscere pertanto tale diritto ad un soggetto che non rispetti i requisiti di cui alla direttiva 2004/38 si porrebbe in netto contrasto con un obiettivo della direttiva stessa, e cioè quello di evitare che tale soggetto possa trasformarsi in un onere eccessivo per le finanze dello Stato membro ospitante. La Corte, dopo aver quindi disposto che «un cittadino dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a prestazioni sociali come quelle oggetto del procedimento principale, può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38»<sup>54</sup>, ha aggiunto che uno Stato membro deve avere la possibilità «di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno»<sup>55</sup>. Con la sentenza *Dano*, il Giudice europeo sembra allora preoccuparsi unicamente della situazione economica dei soggetti interessati, tanto da affermare che occorre «effettuare un esame concreto della situazione economica di ogni

---

*europea, solidarietà e accesso ai benefici sociali a margine della sentenza Dano*, in *SIDIBlog*, 25 novembre 2014; D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefit for Economically Inactive Union Citizens*, in *Common Market Law Review*, 2015; H. VERSCHUEREN, *Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano?*, in *Common Market Law Review*, 2015; L. TASCHINI, *Libera circolazione e protezione sociale: limiti all'accesso al welfare system per i cittadini europei. In margine alla Sentenza Dano (C-333/13) della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2015; E. HANCOX, *Elisabeta Dano, Florin Dano v Jobcenter Leipzig*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, pp. 62 ss.; N.N. SHUIBHNE, *"What I Tell You Three Times Is True": Lawful Residence and Equal Treatment after Dano*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23(6), 2016, pp. 908-936; P. RODIÈRE, *Quel droit de circulation en Europe pour les personnes inactives et démunies?*, in *Journal de Droit Européen*, 4, 2015, pp. 146-151.

<sup>53</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come "scudo". Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, cit., p. 598. Vedi anche Sentenza *Dano*, punto 73.

<sup>54</sup> Sentenza *Dano*, punto 69.

<sup>55</sup> *Ivi*, punto 78.

interessato, senza tener conto delle prestazioni sociali richieste, per valutare se questi soddisfi il requisito di disporre di risorse sufficienti per poter beneficiare del diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38»<sup>56</sup>. E proprio con riguardo a questo ultimo aspetto, la Corte ha affermato ancora che, alla luce degli accertamenti del giudice del rinvio, i ricorrenti non dispongono di risorse economiche sufficienti e pertanto non possono né rivendicare il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza della direttiva 2004/38 né avvalersi del principio di non discriminazione di cui all'art. 24 della medesima direttiva. In virtù di ciò, la Corte conclude che «l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva stessa, e l'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 devono essere interpretati nel senso che non ostano alla normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri sono esclusi dal beneficio di talune 'prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo' ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2004, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella medesima situazione, allorché tali cittadini di altri Stati membri non godono di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante»<sup>57</sup>.

In continuità con la giurisprudenza precedente, la sentenza *Alimanovic*<sup>58</sup> amplia l'ambito degli effetti preclusivi nell'accesso ai sistemi di *welfare* nazionali, sancendo, in deroga al principio della parità di trattamento, una generalizzata esclusione dei cittadini senza un diritto di soggiorno dal diritto all'assistenza sociale da parte dello Stato ospitante. In tale pronuncia, la signora Alimanovic, che aveva lavorato, insieme alla figlia, in Germania per circa un anno, godeva, in quanto ex lavoratrice subordinata, del diritto di soggiorno legale, per come predisposto dall'art. 7, par. 3, lett. c) della Direttiva 2004/38, secondo il quale «se il

---

<sup>56</sup> Ivi, punto 80. Cfr. M. MESSINA, *I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA?*, cit., p. 63.

<sup>57</sup> Sentenza *Dano*, punto 84.

<sup>58</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 settembre 2015, C-67/14, *Alimanovic*.

lavoratore si trova in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o si è venuto a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi e si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro, egli conserva la qualità di lavoratore per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi». Va da sé che durante questo periodo il cittadino dell'UE conserva il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante e può avvalersi del principio di parità di trattamento, di cui all'art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38<sup>59</sup>. Nondimeno, la signora Alimanovic e sua figlia, allo scadere dei sei mesi, dovevano essere considerate persone in cerca di lavoro, come tali rientranti nella disciplina di cui all'art. 14, par. 4, lett. b), della Direttiva 2004/38, secondo il quale i cittadini dell'Unione che siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro non possono essere allontanati fintantoché possano dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo. Nondimeno, nonostante «secondo il giudice del rinvio, la sig.ra Alimanovic e sua figlia Sonita possano invocare un diritto di soggiorno in forza di detta disposizione anche dopo la scadenza del periodo di cui all'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 per un periodo, coperto dall'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa, che conferisce loro il diritto a una parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante per quanto attiene all'accesso a prestazioni di assistenza sociale, occorre tuttavia rilevare che, in un caso siffatto, lo Stato membro ospitante può invocare la deroga dell'articolo 24, paragrafo 2, della medesima direttiva, per non accordare a detto cittadino la prestazione di assistenza sociale richiesta»<sup>60</sup>. Dal rinvio effettuato dall'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), emerge infatti «che lo Stato membro ospitante può negare al cittadino dell'Unione che goda di un diritto di soggiorno unicamente sulla base di quest'ultima disposizione qualsiasi prestazione di assistenza sociale»<sup>61</sup>, senza che ciò sia contrario al principio della parità di trattamento. Il Giudice di Lussemburgo

---

<sup>59</sup> Cfr. Sentenza *Alimanovic*, punto 53.

<sup>60</sup> Ivi, punto 57.

<sup>61</sup> Ivi, punto 58.

ha infatti sostenuto che il diritto europeo non osta alla normativa di uno Stato membro che esclude dal beneficio di determinate prestazioni sociali coloro i quali, cittadini di altri Stati membri, si trovino nella situazione di cui all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini di tale Stato membro che si trovino nella stessa situazione<sup>62</sup>.

Ad esiti simili arriva anche la sentenza *Commissione c. Regno Unito e Irlanda del Nord*<sup>63</sup>, avente ad oggetto un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 TFUE, con il quale la Commissione chiede al Giudice di Lussemburgo di «accertare che, imponendo a coloro che presentano domanda di assegni familiari o di credito d'imposta per figlio a carico di disporre del diritto di soggiorno nel Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, tale Stato membro è venuto meno agli obblighi incombentigli in forza dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale»<sup>64</sup>. Nondimeno, la Corte di Giustizia dell'UE, intervenuta nella questione, respinge integralmente il ricorso della Commissione, ritenendo conforme al diritto dell'UE la normativa del Regno Unito, che richiede ai cittadini europei economicamente inattivi, ai fini dell'accesso a determinati benefici sociali, la titolarità del diritto di soggiorno<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. Ivi, punto 63. Si veda M. MESSINA, *I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA?*, cit., p. 65.

<sup>63</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, 14 giugno 2016, C-308/14, *Commissione v. Regno Unito e Irlanda del Nord*. Per un commento, si vedano, M. MESSINA, *La Corte di giustizia "tollera" che l'ordinamento britannico riconosca l'accesso ai benefici degli assegni familiari e del credito d'imposta ai soli cittadini degli altri Stati membri titolari di un diritto di soggiorno legale nel Regno Unito*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2016, pp. 659-663; M. MESSINA, *I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA?*, cit., p. 66; H. VERSCHUEREN, *Economically Inactive Migrant Union Citizens: only Entitled to Social Benefits if They Enjoy a Right to Reside in the Host State*, in *European Journal of Social Security*, 1, 2017, pp. 71-82.

<sup>64</sup> Sentenza *Commissione v. Regno Unito*, punto 1.

<sup>65</sup> Cfr. Ivi, punto 86.

Sulla stessa scia si colloca la sentenza *Garcia-Nieto*<sup>66</sup>. In questa pronuncia la Corte di Giustizia dell'UE ha statuito che la direttiva 2004/38 non impedisce al diritto statale di negare ai cittadini di un altro Stato membro un beneficio assistenziale in denaro a carattere non contributivo, erogato dallo Stato ospitante, se essi non abbiano lo status di lavoratore autonomo o subordinato o se, pur possedendo tale status, siano nei primi tre mesi di soggiorno. Anzi, pur avendo già chiarito nelle sentenze *Dano* e *Alimanovic* che, con riguardo all'accesso a determinate prestazioni di assistenza sociale, un cittadino europeo può invocare la parità di trattamento con i cittadini di un altro Stato membro soltanto se previamente gli è stato riconosciuto il diritto di soggiorno in detto Stato, la Corte di Lussemburgo in *Garcia-Nieto* aggiunge che affermare che coloro i quali non beneficiano di un diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle medesime condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in aperto contrasto con lo scopo stesso della direttiva<sup>67</sup>.

Parzialmente diverso rispetto ai casi esaminati, anche per la questione giuridico-politica che vi è sullo sfondo, ovvero sia il recesso del Regno Unito dall'UE, è il caso *CG*<sup>68</sup>. Qui è questione di una cittadina croata e olandese, *economicamente inattiva*, residente, insieme ai suoi due figli, in Irlanda del Nord (Regno Unito), che, dopo essersi separata dal marito per violenza domestica ed essersi trasferita in un centro di accoglienza per donne maltrattate, l'8 giugno 2020, presenta domanda al Department for Communities in Northern Ireland per ottenere il reddito di cittadinanza. Tale domanda viene però respinta, con decisione del 17 giugno 2020, con la motivazione che la richiedente non soddisfaceva le condizioni di soggiorno richieste per poterne beneficiare<sup>69</sup>. L'autorità amministrativa competente ha infatti ritenuto che lo status di residente non permanente (*Pre-Settled Status*), status di cui

---

<sup>66</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, 25 febbraio 2016, C-299/14, *Garcia-Nieto*. Per un commento, E. URÍA GAVILÁN, *García Nieto: Another Restrictive Approach in the European Citizenship Case Law*, in *European Papers*, 2/2016.

<sup>67</sup> Cfr. Sentenza *Garcia-Nieto*, punto 39.

<sup>68</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 luglio 2021, C-709/20, *CG contro The Department for Communities in Northern Ireland*.

<sup>69</sup> Sentenza *CG contro The Department for Communities in Northern Ireland*, punto 32.

godeva CG al momento della presentazione della domanda, non era rilevante per fondare la *residenza abituale* nel Regno Unito della richiedente.

La signora CG, ritenendo il diniego *illegittimamente discriminatorio*, presenta allora un ricorso, avverso la decisione del 17 giugno 2020, dinanzi al Tribunale d'Appello dell'Irlanda del Nord, sostenendo che «il diniego di concederle tale prestazione di assistenza sociale, con la motivazione che il suo status non sarebbe rilevante per fondare la “residenza abituale” nel Regno Unito, costituirebbe una differenza di trattamento fra i cittadini dell'Unione residenti legalmente nel Regno Unito e i cittadini britannici e, pertanto, una discriminazione in base alla nazionalità ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE»<sup>70</sup>. In virtù di ciò, il Tribunale d'Appello dell'Irlanda del Nord sospende il giudizio e lo rinvia alla Corte di Lussemburgo, ai sensi dell'art. 267 TFUE, perché chiarisca «se l'articolo 18 TFUE debba essere interpretato nel senso che una disposizione nazionale che esclude dalle prestazioni sociali i cittadini dell'Unione che fruiscono di un diritto di soggiorno temporaneo in forza del diritto nazionale ricada nel divieto di discriminazione in base alla nazionalità previsto da tale articolo»<sup>71</sup>.

A ciò il Giudice europeo risponde però che il diritto alla parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante, invocato dalla signora CG, che si è avvalsa «della libertà di circolare e soggiornare nel territorio del Regno Unito prima della fine del periodo di transizione previsto all'articolo 126 dell'accordo sul recesso del Regno Unito»<sup>72</sup>, rientra nell'ambito di applicazione della Direttiva 2004/38, ma aggiunge che, non disponendo CG di risorse economiche sufficienti, e potendo essa divenire un *onere eccessivo* per il sistema di assistenza sociale del Regno Unito, non può avvalersi del principio di non discriminazione previsto all'articolo 24(1) della direttiva 2004/38<sup>73</sup>. Di conseguenza, la Corte di Lussemburgo riconosce al Regno Unito la possibilità di rifiutarsi di concedere il beneficio sociale richiesto, affermando che «l'articolo 24 della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel

---

<sup>70</sup> Ivi, punto 37.

<sup>71</sup> Ivi, punto 60.

<sup>72</sup> Ivi, punto 67.

<sup>73</sup> Cfr. Ivi, punto 80.

senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro ospitante che esclude dalle prestazioni di assistenza sociale i cittadini dell'Unione economicamente inattivi che non dispongono di risorse sufficienti e ai quali tale Stato membro ha concesso un diritto di soggiorno temporaneo, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro interessato che si trovano nella stessa situazione»<sup>74</sup>. Tuttavia, ponendo al centro il rispetto dei diritti fondamentali della ricorrente e dei suoi figli, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la Corte di Lussemburgo aggiunge che «se un cittadino dell'Unione soggiorna legalmente, secondo il diritto nazionale, nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, le autorità nazionali competenti a concedere prestazioni di assistenza sociale sono tenute a verificare che il rifiuto di concedere tali prestazioni sulla base di tali norme non esponga tale cittadino, e i figli a suo carico, a un rischio concreto e attuale di violazione dei loro diritti fondamentali sanciti dagli articoli 1, 7 e 24 della Carta»<sup>75</sup>. In conclusione, afferma inoltre che «quando tale cittadino non dispone di risorse per mantenere sé stesso e i suoi figli ed è isolato, queste autorità devono garantire che, in caso di rifiuto delle prestazioni di assistenza sociale, detto cittadino possa comunque vivere con i suoi figli in condizioni dignitose»<sup>76</sup>.

In questo paragrafo, per come anticipato, ho mostrato come la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, dopo aver riempito di contenuto lo status di cittadino europeo, più di recente, abbia adottato un approccio più rigido, mutando il suo orientamento con riguardo alla parità di trattamento e al principio di non discriminazione nei confronti dei cittadini economicamente inattivi, ai quali, per soggiornare sul territorio di uno Stato membro dell'UE diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, si chiede di essere "autosufficienti" in modo da non costituire un *onere eccessivo* per l'assistenza sociale dello Stato ospitante. Ho messo anche in luce come a tutto ciò abbia fatto il verso la legislazione europea in materia, che sembra dare preferenza alla salvaguardia dei sistemi di *welfare* nazionali rispetto alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini economicamente

---

<sup>74</sup> Ivi, punto 93.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem.

inattivi. Sulla base dell'evoluzione giurisprudenziale e legislativa europea fin qui considerata, intendo ora, in chiusura, sia pure *en passant*, sviluppare alcune brevi riflessioni critiche che permettano di tirare le fila del discorso.

#### 4. Conclusioni

Pur con diversa rigidità, le sentenze richiamate nel precedente paragrafo hanno rivelato un approccio più restrittivo della Corte di Giustizia dell'UE relativamente alla "solidarietà sociale europea"<sup>77</sup>. Differentemente dalla sua precedente giurisprudenza, infatti, la Corte sembra ora maggiormente preoccupata dallo stato di salute dei sistemi di *welfare* nazionali rispetto alle esigenze sociali dei cittadini europei<sup>78</sup>, tanto che sembra di essere passati da una logica "inclusiva", che per lungo tempo ha favorito l'accesso alle prestazioni sociali dei cittadini comunitari in un regime di parità con i cittadini degli Stati membri, ad una logica "escludente", che sembra invece concedere le garanzie sociali solo a chi non si presenti come un *onere eccessivo* per i sistemi di sicurezza sociale degli Stati ospitanti. Ed allora la cittadinanza europea, così come recentemente reinterpretata, non solo non abbatte le barriere tra soggetti comunitari e non comunitari, tra *insider* e *outsider*, quanto ne crea di nuove, condizionando la libertà di circolazione e soggiorno all'essere economicamente attivi. Da una promettente protocittadinanza europea e da un agire della Corte di Lussemburgo ispirato all'inclusione dei soggetti economicamente inattivi, si è passati, dunque, ad una libertà di circolazione e soggiorno che ha connotati prettamente economici, non sociali, e che sembra rivolgersi non ai "deboli" lavoratori di un tempo, ma a coloro i quali siano abbastanza "forti" economicamente da riuscire a mantenersi senza diventare un onere eccessivo per le casse dello Stato ospitante. Nonostante, quindi, all'interno della Carta dei diritti fondamentali di Nizza vi sia un intero capo, il quinto, dedicato alla cittadinanza e nonostante la libertà di circolazione e soggiorno sia,

---

<sup>77</sup> Cfr. M.E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell'Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, cit., p. 162.

<sup>78</sup> *Ibidem*.



almeno *formalmente*, garantita ad *ogni* cittadino dell'Unione Europea senza alcun collegamento con un'attività lavorativa, la pratica quotidiana, di cui le sentenze sin qui discusse sono espressione, sembra dimostrare il contrario. Tali ultime, difatti, sembrano aver ristretto la definizione di cittadino europeo, riconnettendo questa nuovamente allo svolgimento di una determinata attività economica, laddove agli inattivi è precluso un diritto assoluto di circolazione e soggiorno ed agli Stati ospitanti non è più richiesto di esercitare «a certain degree of financial solidarity»<sup>79</sup>. Tutto ciò non può che invocare un altro argomento – di grande rilievo per gli studi di teoria del diritto, anche se in questa sede è toccato solo superficialmente e per i fini del discorso in esame –, che è tornato prepotentemente di moda a seguito dello scoppio della pandemia da Covid-19, quello del «costo materiale» dei diritti sociali, categoria giuridica particolarmente “stressata” da austerità e riforme strutturali, che hanno imposto pesanti tagli alla spesa sanitaria, e dunque una riduzione della disponibilità dei posti letto in terapia intensiva, nonché una riduzione del numero degli ospedali e del personale. Benché allora sia stato proclamato il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, la questione sociale europea sembra soffrire di tutta una serie di contraddizioni non risolvibili a stretto giro. In mancanza di un *welfare* europeo, il pericolo che si corre è infatti quello di un aumento delle politiche di esclusione in nome dell'ormai noto argomento del *costo* dei diritti<sup>80</sup>, argomento che pone la tenuta dei sistemi nazionali di previdenza sociale a limite invalicabile in tema di libertà di circolazione e soggiorno<sup>81</sup> e che, in ossequio alle “logiche di bilancio”, rischia di ridurre a mero *flatus vocis* l'accorata invocazione *civis europaeus sum*<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Sentenza *Grzelczyk*, punto 44.

<sup>80</sup> Per una panoramica generale, mi sia consentito un rinvio al mio L. MELLACE, *L'Unione Europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, ESI, Napoli, 2021, cap. 4.

<sup>81</sup> Cfr. C. MARGIOTTA, *I presupposti teorici della cittadinanza europea: originarie contraddizioni e nuovi limiti*, cit., p. 54. Vedi anche M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

<sup>82</sup> L'espressione è tratta dalle Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs, presentate il 9 dicembre 1992, causa 30 marzo 1993, C-168/91, *Konstantinidis*, punto 46.