



INSIGHT

LO *STATUS* DEL CITTADINO DELL'UNIONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE: UN LIMBO NORMATIVO?

M. EUGENIA BARTOLONI*

ABSTRACT: In *Alimanovic* (case C-67/14, 15 September 2015) the CJEU ruled that Member States nationals who are job seekers and resident in another MS can be excluded from the entitlement to certain benefits constituting social assistance within the terms of EU law, which are granted to nationals in the same position. The author argues that this ruling departs from the basic integrationist philosophy underlying earlier citizenship case law. It also considerably narrows the right to equal access to social benefits for Member States nationals who are job-seekers in another Member State.

KEYWORDS: Member State nationals who are job-seekers – equal treatment – social assistance – social security systems – Directive 2004/38/EC.

I. PREMESSA

Lo *status* di cittadinanza europea non solo garantisce il godimento di vari diritti, tra i quali assumono preminenza il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli altri Stati membri, ma soprattutto reca con sé il riconoscimento di prerogative, quali il trattamento nazionale rispetto alla situazione dei cittadini dello Stato ospitante, che non sono semplicemente necessarie per la piena realizzazione dello *status* di cittadino europeo, ma sono connaturate all'idea stessa di cittadinanza europea e alla portata costituzionale che essa ha acquisito nel tempo. D'altra parte, esigenze di "completa parità di trattamento"¹ tendono ad interferire con gli interessi legittimi degli Stati membri allorché il cittadino europeo in mobilità invochi il principio di non discriminazione: in questi casi, l'obbligo per gli Stati di garantire la parità di trattamento anche per prestazioni di carattere assistenziale può incidere sui rispettivi sistemi nazionali di *welfare*.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Seconda Università di Napoli, eugenia.bartoloni@unina2.it.

¹ V., per questa espressione, Corte di giustizia, sentenza del 2 febbraio 1989, causa C-186/87, *Cowan*, par. 10; sentenza del 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, par. 14.

L'idea quindi della cittadinanza come statuto d'integrazione sociale a beneficio di cittadini che si spostano nel territorio dell'Unione tende, inevitabilmente, a collidere con l'interesse degli Stati membri a preservare la sostenibilità dei rispettivi sistemi di *welfare*.²

La Corte, anche nel caso qui commentato,³ è stata chiamata ad attenuare la tensione – che riemerge ogniqualvolta il cittadino di uno Stato membro richiama l'accesso alla assistenza sociale in un altro Stato membro – tra due differenti esigenze: quella di proteggere i sistemi di *welfare* nazionali, da una parte; quella di garantire la portata transnazionale dei diritti e delle prestazioni connesse alla cittadinanza europea, dall'altra.

Ancorché la Corte, nella decisione in questione, si muova nel solco di una giurisprudenza in via di consolidamento, essa, cionondimeno, utilizza argomenti ed esprime valutazioni in parte inediti che meritano una pur breve riflessione.

II. LA QUALIFICAZIONE DELLE PRESTAZIONI

Nel caso di specie, più precisamente, si trattava di stabilire se una normativa nazionale la quale escluda i cittadini di altri Stati membri aventi lo *status* di persone in cerca di lavoro dal beneficio di talune prestazioni – le quali sono invece riconosciute ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella medesima situazione – sia incompatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con le norme che stabiliscono nei confronti dei cittadini che si avvalgono del diritto di circolare liberamente il divieto di essere discriminati in base alla nazionalità.⁴

L'esame che la Corte ha dovuto affrontare si è presentato piuttosto articolato, non privo di risvolti problematici. Essa è stata innanzitutto chiamata a determinare la natura delle prestazioni in causa. Posto che sia l'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (letto in combinato disposto con l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE),⁵ che l'art. 45, par. 2, TFUE⁶ sanciscono il principio di non discriminazione,

² Cfr., sul punto, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2013, p. 491 *et seq.*, spec. p. 501.

³ Corte di giustizia, sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic*.

⁴ Le disposizioni esplicitamente richiamate sono, rispettivamente, gli artt. 18 e 45, par. 2, TFUE e l'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

⁵ L'art. 18 TFUE, al suo primo paragrafo, stabilisce che “[n]el campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità”. Peraltro, nella sentenza sul caso *Dano* (Corte di giustizia, sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, par. 61), la Corte ha ricordato che il principio di non discriminazione, sancito in termini generali dall'art. 18, TFUE, è precisato dall'art. 24 della direttiva 2004/38 con riguardo ai cittadini dell'Unione che esercitano la loro libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli altri Stati membri. Ai sensi dell'art. 24, par. 1, della direttiva – ha precisato la Corte – “un cittadino dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a prestazioni sociali [...], può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio dello

al fine di sapere se determinate prestazioni di carattere assistenziale rientrano nella sfera applicativa dell'uno o dell'altro, la Corte ha ritenuto necessario procedere alla loro preliminare qualificazione. Solo in questo modo è possibile "individuare la regola dell'Unione con riferimento alla quale dev'essere valutata [la] compatibilità" delle prestazioni in questione. Queste ultime – qualificate come "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo"⁷ – sono infatti idonee a ricadere nella nozione di "prestazioni d'assistenza sociale" (ai sensi dell'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38) o, di converso, in quella di "misure volte ad agevolare la ricerca di un impiego" (ai sensi dell'art. 45 TFUE), a seconda della finalità principale che si propongono di realizzare.

La Corte, applicando una sorta di *gravity test*, ha riconosciuto che "la funzione preponderante delle prestazioni di cui trattasi è proprio quella di garantire i mezzi minimi di sussistenza necessari a condurre un'esistenza conforme alla dignità umana". Ne ha tratto la conclusione che misure di questo genere sono qualificabili come "prestazioni d'assistenza sociale",⁸ escludendo contestualmente la loro natura di prestazioni destinate a facilitare l'accesso all'impiego nel mercato del lavoro di uno Stato membro.⁹ Sulla base di questa conclusione, la Corte è stata dunque chiamata a verificare se il diniego da parte dello Stato ospitante dell'aiuto sociale richiesto fosse compatibile con l'art. 24 della direttiva 2004/38 ed, indirettamente, con l'art. 18 TFUE.

Stato membro ospitante rispetta i requisiti di cui alla direttiva 2004/38" (*Dano*, cit., par. 69). Ai sensi del suo secondo paragrafo, che introduce una deroga al principio della parità di trattamento, "lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale [...] durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b)". A sua volta, l'art. 14, par. 4, lett. b), della direttiva 2004/38 fa riferimento alla situazione dei cittadini dell'Unione che "siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro".

⁶ L'art. 45, par. 2, TFUE sancisce che la libera circolazione dei lavoratori "implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro".

⁷ *Dano*, cit., par. 43.

⁸ In applicazione di quanto statuito nella sentenza *Dano*, la Corte ha ricordato che la nozione di "prestazioni di assistenza sociale" "fa riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato" (par. 44).

⁹ *Dano*, cit., 46. Alla luce della sentenza *Vatsouras e Koupatantze* (Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08), la Corte ha indicato che "[l]e prestazioni di natura finanziaria che, a prescindere dalla qualificazione che ne dà la legislazione nazionale, siano destinate a facilitare l'accesso al mercato del lavoro, non possono essere considerate 'prestazioni d'assistenza sociale', ai sensi dell'art. 24, n. 2, della direttiva 2004/38" (par. 45).

III. L'ART. 24 DELLA DIRETTIVA 2004/38 QUALE PARAMETRO ESCLUSIVO PER VALUTARE LA CONFORMITÀ DELLE MISURE STATALI

L'operazione di preventiva qualificazione delle prestazioni richieste, con la conseguente definizione della sfera normativa rilevante, ha consentito alla Corte di individuare nell'art. 24 della direttiva 2004/38 l'unico parametro in relazione al quale valutare la compatibilità del rifiuto da parte dello Stato ospitante. Questa preliminare delimitazione di campo ha necessariamente avuto l'effetto di predefinire lo schema concettuale nel quale la Corte ha mosso i successivi passi. Tale profilo non appare trascurabile se si considera che, sulla base dell'art. 45, par. 2, TFUE le ricorrenti, in veste di "persone in cerca di lavoro",¹⁰ avrebbero potuto beneficiare di una parità di trattamento assoluta. La regola d'uguaglianza contenuta nell'art. 45, par. 2, nel garantire "l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, [...], per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro", è declinata in termini che non sembrano ammettere eccezioni. Non appare allora azzardato ipotizzare che, in applicazione di questo parametro, una normativa statale, come quella in questione, sarebbe stata considerata non conforme al diritto dell'Unione.

Senonché, la Corte, attraverso il ricorso all'art. 24 della direttiva 2004/38, quale parametro esclusivo per valutare la conformità della disciplina statale, ha preferito percorrere una strada diversa, impervia sotto molti profili ed incerta negli esiti. La difficoltà principale è derivata dalla natura complessa ed articolata della norma e dal difficile coordinamento delle previsioni contenute nei suoi due paragrafi. Quanto al primo, esso assicura al cittadino europeo che si avvale della libera circolazione un generale diritto di accedere al sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante su basi di completa parità di trattamento con i cittadini di quest'ultimo, a condizione, come è stato precisato recentemente nella sentenza *Dano*, che "il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante rispett(i) i requisiti di cui alla direttiva 2004/38".¹¹ Quanto al secondo paragrafo, conferendo agli Stati la facoltà di non attribuire le "prestazioni d'assistenza sociale" in relazione ad alcune ipotesi, tra le quali vi rientra la situazione del cittadino che ricerca un impiego,¹² prevede una deroga al principio di parità di trattamento.

IV. LO STATUS DEL CITTADINO DELL'UNIONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE...

In relazione al primo paragrafo, poco agevole, innanzitutto, si è presentata l'indagine circa la sussistenza di un soggiorno legale al fine di verificare la titolarità del diritto alla

¹⁰ Da tempo, la giurisprudenza della Corte ha stabilito che "i cittadini degli Stati membri alla ricerca di un lavoro in un altro Stato membro, [...], possono avvalersi dell'art. 39, n. 2 CE [ora art. 45, par. 2, TFUE], al fine di beneficiare di una prestazione di natura finanziaria destinata a facilitare l'accesso al mercato del lavoro" (*Vatsouras e Koupatantze*, cit., par. 40).

¹¹ *Dano*, cit., par. 69.

¹² V., *supra*, la nota n. 5.

parità di trattamento.¹³ Ad avviso della Corte, “solo due disposizioni della direttiva 2004/38 sono idonee a conferire a persone in cerca di lavoro che si trovino nella situazione della sig.ra Alimanovic e di sua figlia Sonita un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza di tale direttiva, vale a dire gli articoli 7, paragrafo 3, lettera c), e 14, paragrafo 4, lettera b)”.¹⁴

A tal riguardo, la prima delle due disposizioni consente al lavoratore che si trovi in uno stato di disoccupazione involontaria e che soddisfi altri requisiti tassativamente indicati¹⁵ di conservare “la qualità di lavoratore per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi”.¹⁶ Se un cittadino soddisfa dunque siffatte condizioni, è automaticamente titolare di un soggiorno legale e “durante tale stesso periodo” “può, pertanto, avvalersi del principio di parità di trattamento, sancito dall’articolo 24, paragrafo 1, di detta direttiva”.¹⁷ Nel caso in questione, tuttavia, “non vi è dubbio che la sig.ra Alimanovic e sua figlia Sonita, le quali hanno conservato lo status di lavoratrici per almeno sei mesi dopo la fine del loro ultimo impiego, non disponevano più di detto status nel momento in cui il beneficio delle prestazioni di cui trattasi è stato loro negato”.¹⁸ La Corte ha dunque escluso che le ricorrenti, non soddisfacendo il requisito di carattere temporale, potessero invocare un diritto di soggiorno, e la conseguente parità di trattamento, sulla base dell’art. 7, par. 3, lett. c), della direttiva.

L’indagine si è allora incentrata sull’art. 14, par. 4, lett. b), il quale si limita a prevedere che i cittadini dell’Unione che “siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro... non poss[a]no essere allontanati fintantoché possano dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo”. Ad avviso della Corte, anche ammettendo che le ricorrenti possano invocare un soggiorno legale sulla base di questa disposizione e avvalersi, di conseguen-

¹³ Richiamando la sentenza sul caso *Dano*, cit., la Corte ha ribadito che la parità di trattamento è intimamente collegata ad una situazione di ‘soggiorno legale’ ai sensi della direttiva. “Riconoscere, infatti, che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con un obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 10, che è quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante” (par. 50).

¹⁴ *Dano*, cit., 52.

¹⁵ L’art. 7, par. 3, lett. c), della direttiva 2004/38 dispone che il lavoratore si debba trovare in uno “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”.

¹⁶ Art. 7, par. 3, lett. c), della direttiva 2004/38.

¹⁷ *Dano*, cit., 53. I “cittadini dell’Unione che hanno conservato il proprio status di lavoratori sulla base dell’articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38 hanno diritto a prestazioni di assistenza sociale, quali le prestazioni oggetto di causa, per il periodo di almeno sei mesi di cui al punto precedente” (par. 54).

¹⁸ *Dano*, cit., 55.

za, della parità di trattamento nel lasso temporale da questa “coperto”, lo Stato membro ospitante può comunque “invocare la deroga dell’articolo 24, paragrafo 2, della medesima direttiva, per non accordare a detto cittadino la prestazione di assistenza sociale richiesta”.¹⁹ Infatti, la situazione del cittadino in cerca di occupazione rientra, come si è già accennato, tra quelle oggetto della deroga prevista dal secondo paragrafo dell’art. 24. Lo Stato membro ospitante può pertanto “negare al cittadino dell’Unione che goda di un diritto di soggiorno unicamente sulla base [dell’art. 14, par. 4, lett. b)] qualsiasi prestazione di assistenza sociale”.²⁰ La Corte ne ha dedotto che le ricorrenti, anche sulla base di quest’ultima disposizione, non possano invocare la parità di trattamento.

V. ... E LA SUA TUTELA MOLTA INCERTA

Con una argomentazione tanto complessa quanto ricca di risvolti problematici, la Corte, di passaggio in passaggio, è dunque giunta alla conclusione che i cittadini dell’Unione, come le ricorrenti nella causa in questione, i quali sono alla ricerca di un’occupazione, incorrono in una serie di esclusioni che li rendono, in definitiva, privi di tutela: sono esclusi dalla regola d’uguaglianza stabilita all’art. 45, par. 2, TFUE in quanto le prestazioni oggetto di rifiuto, avendo la funzione preponderante di “di garantire i mezzi minimi di sussistenza necessari a condurre un’esistenza conforme alla dignità umana”,²¹ non possono essere considerate misure destinate a facilitare l’accesso al mercato del lavoro ai sensi dell’art. 45, par. 2, TFUE; sono esclusi dalla qualifica di lavoratori ai sensi dell’art. 7, par. 3, lett. c), in quanto, pur trovandosi in uno stato di disoccupazione involontaria che consentirebbe loro di conservare la qualità di lavoratore, non soddisfano il criterio temporale ivi indicato; infine, sono esclusi dalla sfera applicativa dell’art. 24, par. 1, della direttiva, quindi dalla regola d’uguaglianza in esso contenuta, in quanto avendo lo *status* di cittadini “alla ricerca di un posto di lavoro” rientrano tra quelle situazioni alle quali si applica la deroga disposta al paragrafo secondo dell’art. 24.

A fronte di questi risultati incongruenti, non appare irragionevole ipotizzare che una interpretazione più flessibile delle varie norme dell’Unione prese in riferimento avrebbe evitato il rigido automatismo delle conseguenze venutesi a determinare. Ad esempio, quanto alla natura delle prestazioni richieste, la Corte, nell’applicare il criterio relativo alla “funzione preponderante” da queste perseguito, ha considerato che le “prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo” fossero, nel caso in questione, esclusivamente destinate a garantire un’assistenza sociale. Poiché misure del genere hanno anche l’intrinseca finalità di facilitare l’accesso al mercato del lavoro, la Corte avrebbe forse potuto valorizzare questa ulteriore componente, enfatizzando la duplice finalità – quella assistenziale e quella di inserimento nel mercato del lavoro – da queste perseguitate.

¹⁹ *Ivi*, par. 57.

²⁰ *Ivi*, par. 58.

²¹ *Ivi*, par. 45.

ta. In tal modo, il parametro per valutare il diniego da parte dello Stato sarebbe stato, oltre all'art. 24 della direttiva, altresì l'art. 45, par. 2, del Trattato. Anche per quanto riguarda l'art. 7, par. 3, lett. b), della direttiva si sarebbe potuto accogliere un'interpretazione meno restrittiva. Se il lavoratore che si trova in stato di disoccupazione involontaria conserva la qualità di lavoratore "per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi", la Corte avrebbe potuto indicare allo Stato membro di procedere, nel valutare il lasso temporale che consente al cittadino di conservare il suo *status* di lavoratore, "ad una valutazione globale", che tenga in considerazione "le circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato".²² Senza comportare alcun sovvertimento all'impianto normativo dell'art. 7, par. 3, lett. b), questo temperamento interpretativo avrebbe avuto il pregio di evitare l'effetto automatico della perdita della qualità di lavoratore, con la conseguente esclusione dal beneficio delle prestazioni d'assistenza sociale, collegato esclusivamente allo scadere del termine dei sei mesi.

VI. UNA TUTELA PIÙ INTENSA PER IL CITTADINO ECONOMICAMENTE INATTIVO?

Oltre a quelli appena individuati, la sentenza presenta un ulteriore profilo critico, forse quello maggiormente problematico per le conseguenze che determina. Nell'intento, verosimilmente, di delineare il funzionamento del meccanismo derogatorio stabilito al par. 2 dell'art. 24 della direttiva, la Corte ha affermato che, in relazione ad un cittadino in cerca di occupazione, "lo Stato membro ospitante può negare ... qualsiasi prestazione di assistenza sociale".²³ Infatti, "sebbene la direttiva 2004/38 richiede che lo Stato membro prenda in conto la situazione individuale della persona interessata ... prima di stabilire che tale persona costituisce un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale nell'ambito del suo soggiorno, tuttavia tale esame individuale non è necessario in una fattispecie quale quella di cui al procedimento principale".²⁴ Un cittadino che si avvale della libera circolazione - in quanto alla ricerca di un'occupazione - è dunque automaticamente escluso dall'attribuzione di prestazioni sociali a prescindere dall'esame della sua situazione personale, cioè a prescindere dalla circostanza che rappresenti o meno un onere per il sistema di *welfare* dello Stato che lo ospita.

Questa conclusione è senz'altro coerente con la formulazione letterale della deroga contenuta al secondo paragrafo dell'art. 24, la quale accorda allo Stato la possibilità di escludere in modo automatico il cittadino in cerca di occupazione dal godimento di prestazio-

²² Nella sentenza sul caso *Brey* (Corte di giustizia, sentenza del 19 settembre 2013, causa C-140/12), pur in un contesto parzialmente diverso, la Corte ha stabilito che le autorità nazionali competenti al fine di valutare se una persona sia titolare del diritto di soggiorno hanno il dovere di effettuare tale valutazione tenendo conto di un insieme di fattori, tra i quali le "circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato" (par. 72 e 77).

²³ *Dano*, cit., par. 58.

²⁴ *Dano*, cit., par. 59.

ni sociali.²⁵ Essa, tuttavia, appare poco conciliabile con il complessivo impianto normativo della direttiva se si considera, se non altro, la particolare disciplina che questa riserva al cittadino economicamente inattivo (cioè il cittadino che non è neanche alla ricerca di un'occupazione). Questi, pur non svolgendo alcuna attività di natura economica, può sempre beneficiare nello Stato membro ospitante del diritto di soggiorno, e del corrispondente principio di parità di trattamento, a condizione che dimostri di essere economicamente autosufficiente. Nella sentenza *Dano*, la Corte, nel re-attribuire centralità alle condizioni di 'autosufficienza economica', ha chiaramente subordinato il diritto a beneficiare della parità di trattamento al possesso di risorse economiche sufficienti, al fine di "evitare che i cittadini dell'Unione economicamente inattivi utilizzino il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento".²⁶

Le incongruenze della soluzione della Corte sono dunque palesi: un cittadino, pur economicamente inattivo, può accedere a prestazioni di carattere sociale su un piano di piena parità con i cittadini dello Stato ospitante allorché provi di non rappresentare un onere eccessivo per il sistema nazionale di *welfare*; un *work-seeker* è invece automaticamente escluso dal beneficio di misure assistenziali anche nell'ipotesi in cui possa dimostrare il soddisfacimento delle condizioni di autosufficienza economica. Un esame individuale della sua situazione non è infatti richiesto.

La stortura appare evidente, se non altro alla luce di quella giurisprudenza che ha individuato nel "minimo sostrato d'integrazione sociale" il criterio per rendere i regimi nazionali di *welfare* accessibili anche per quei cittadini che non svolgano direttamente un'attività utile per il mercato interno.²⁷ Alla luce di questo filone giurisprudenziale, un cittadino che si avvalga della libera circolazione al fine di cercare un'occupazione dovrebbe presentare, almeno in principio, un grado di integrazione nella società, o quantomeno un nesso di collegamento con lo Stato ospitante, sicuramente più intenso rispetto a quello che presenta un cittadino che esercita il suo diritto a circolare in maniera del tutto svincolata dalle esigenze di mercato. Ne deriva la conseguenza, per certi versi paradossale, che il sistema nazionale di *welfare* si apre, e diventa in tal modo accessibile, soltanto per coloro che, in linea di principio, non hanno alcun legame economico reale

²⁵ "[L]o Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante il periodo più lungo previsto all'art. 14, par. 4, lett. b)", cioè nel periodo in cui un cittadino è in cerca di occupazione.

²⁶ *Dano*, cit., par. 76.

²⁷ Il minimo sostrato di integrazione sociale si concretizza nella presenza, a seconda dei casi, di un requisito territoriale (v., ad es., Corte di giustizia, sentenza del 7 settembre 2004, causa C-456/02, *Trojani*, par. 43), di un certo grado di integrazione nella società (Corte di giustizia, sentenza del 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, par. 57; sentenza del 1° ottobre 2009, causa C-103/08, *Gottwald*, par. 35) o, più in generale, di un nesso di collegamento con lo Stato ospitante (Corte di giustizia, sentenza dell'11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop*, par. 38; *Vatsouras e Koupatantze*, cit., par. 38). V., in dottrina, S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo 'inattivo'*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 59 et seq., spec. p. 68.

con lo Stato ospitante, mentre si chiude per coloro che, pur avendolo avuto in conseguenza dell'esercizio di una pregressa attività lavorativa, hanno intenzione di procurarselo di nuovo e di conservarlo attraverso un accesso effettivo al mercato del lavoro.

VII. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Svigorendo un filone giurisprudenziale considerato, a suo tempo, molto promettente,²⁸ la sentenza *Alimanovic* sembra riallinearsi con la giurisprudenza formatasi anteriormente all'entrata in vigore delle disposizioni sulla cittadinanza dell'Unione, la quale escludeva che i cittadini comunitari in cerca d'occupazione in un altro Stato – pur godendo di piena parità di trattamento quanto all'accesso al lavoro ed ai servizi per l'impiego – potessero vantare un analogo diritto ai vantaggi sociali.²⁹ Anche nel caso qui in commento, la Corte ha ammesso il diritto a beneficiare di una prestazione di natura finanziaria destinata a facilitare l'accesso al mercato del lavoro, senza toccare l'esclusione del diritto a ricorrere all'assistenza sociale. La distinzione appare artificiosa ma tanto è bastato alla Corte per tenere insieme le previsioni del Trattato con quelle della direttiva 2004/38, alla cui stregua i *job-seekers* sono esclusi dal diritto alla parità di trattamento in materia di assistenza sociale per tutto il periodo in cui rimangono in cerca d'occupazione.

Ma non si è limitata a questo. Nell'indicare che i cittadini in cerca di occupazione non rientrano né nella sfera applicativa dell'art. 24, par. 1, della direttiva – norma che garantisce in termini generali la parità di trattamento al cittadino in mobilità – né in quella dell'art. 45 TFUE – che è espressione particolare della regola della parità di trattamento nel campo specifico della libera circolazione dei lavoratori – la Corte ha relegato questa categoria in una sorta di limbo normativo, privo di garanzie e di certezze. In tal modo, i *job-seekers* – titolari d'uno *status* in qualche modo intermedio, a metà strada tra quello dei cittadini economicamente inattivi e quello dei lavoratori, benché già più vicino al secondo – invece di vedere i propri diritti graduati a seconda della effettiva funzione economico-sociale svolta all'interno dello Stato membro ospitante, sono, di fatto, considerati una categoria residuale, privata di quelle stesse garanzie di carattere sociale che sono invece attribuite, pur sulla base di criteri diversi, alle altre due categorie.

In definitiva, la sentenza *Alimanovic* realizza, con riguardo ai diritti di sicurezza sociale transnazionale dei soggetti in cerca di occupazione, la medesima deriva interpretativa compiuta per i cittadini economicamente inattivi nella sentenza *Dano*.

²⁸ V., ad es., Corte di giustizia, sentenza del 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Collins*, in cui la Corte aveva esteso ai *work-seekers* i vantaggi sociali previsti dall'art. 7 del regolamento n. 1612/68/CEE del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

²⁹ V. Corte di giustizia, sentenza del 18 giugno 1987, causa C-316/85, *Centre public d'aide sociale des Courcelles c. Lebon*; sentenza del 20 febbraio 1997, causa C-344/95, *Commissione c. Belgio*.

È difficile non ravvisare in questa complessiva, pur se al momento limitata, evoluzione giurisprudenziale un indizio del processo di mutamento dello stesso paradigma normativo della solidarietà sociale europea.³⁰ Se lo *status* di cittadinanza europea – soprattutto attraverso la valorizzazione che la Corte ne ha saputo dare in passato – ha, senza ombra di dubbio, avuto il merito di universalizzare la logica dell'integrazione sociale, fino ad allora saldamente incardinata ad una visione prettamente mercantilistica, la pronuncia *Alimanovic*, che fa seguito ad altre dello stesso tenore, propone di quella solidarietà sociale europea una concezione legata alla salvaguardia dei sistemi nazionali di *welfare*.

In conclusione, l'impressione, difficile da dissipare, è che, da uno statuto di integrazione sociale tendenzialmente protettivo ed inclusivo, che favorisce la libera circolazione del cittadino europeo in quanto tale e ne garantisce un trattamento non discriminatorio, si sarebbe tornati (o si starebbe tornando) ad un modello di solidarietà sociale selettivo. Una battuta d'arresto significativa nel, pur tormentato, processo d'integrazione.

³⁰ Espressione di questo mutamento giurisprudenziale sono, in particolare, le sentenze sui casi *Brey* e *Dano*, cit., in relazione alle quali v., rispettivamente, H. VERSCHUEREN, *Free Movement or Benefit Tourism: the Unreasonable Burden of Brey*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 147 *et seq.* e E. HANCOX, *Elisabeta Dano, Florin Dano v Jobcenter Leipzig*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, p. 62 *et seq.* Per una rassegna generale della giurisprudenza più recente in tema di libera circolazione, v. J.-Y. CARLIER, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 2014, p. 167 *et seq.*