

## LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE NELL'UNIONE: RITORNO ALLE ORIGINI

### 1. Chi ha paura della libera circolazione delle persone?

La cittadinanza dell'Unione, come *status* al quale sono connessi particolari diritti, è stata introdotta nel diritto primario con il Trattato di Maastricht. Già in precedenza, però, era invalso nell'uso il ricorso a formule quali "cittadinanza comunitaria" per designare la condizione dei cittadini degli Stati membri regolata dal diritto comunitario. Tra i diritti del cittadino dell'Unione, ha sempre occupato un posto di primo piano la libera circolazione, formula che a sua volta comprende i diritti di uscire dal proprio Stato di origine, di fare ingresso in un altro Stato membro, di soggiornare e di godere di parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospite e di protezione in caso di allontanamento. Benché il numero di cittadini dell'Unione che si sono trasferiti in uno Stato membro diverso dal proprio sia tutto sommato limitato (alla fine del 2012 erano 14,1 milioni i cittadini che vivevano da un anno o più in uno Stato membro diverso dal proprio), forme di mobilità di durata più contenuta sono assai frequenti e la stessa consapevolezza di poter esercitare in futuro il diritto di soggiorno è da sola un elemento qualificante della cittadinanza dell'Unione. L'importanza della libera circolazione delle persone è ribadita nel dibattito relativo al recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Le istituzioni hanno messo in chiaro che non è possibile partecipare al mercato interno senza accettare la libera circolazione delle persone e che assicurare i diritti dei cittadini dell'Unione residenti nel Regno Unito e britannici negli altri Stati dell'Unione è tra le priorità dell'accordo di recesso.

Al contempo, però, la libera circolazione (o meglio, la mobilità di certe categorie di cittadini dell'Unione) è vista dagli Stati con sempre maggiore sospetto. Alcuni Stati temono che la libera circolazione causi il c.d. turismo sociale, cioè la mobilità giustificata dalla volontà di approfittare del generoso welfare state, oppure determini una corsa al ribasso dei salari, oppure ancora (ma in misura minore) favorisca la mobilità dei criminali.

Da questo sentimento non sono rimaste immuni le istituzioni dell'Unione. La c.d. "Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea" ne è un buon esempio. Benché ormai improduttivo di effetti, il compromesso in essa confluito può essere visto come il punto al quale i Capi di Stato e di Governo erano pronti ad arrivare. Essi affermavano che gli Stati possono imporre condizioni per l'accesso dei lavoratori a talune prestazioni di sicurezza sociale, «per assicurare che esista un grado reale ed effettivo di collegamento tra la persona interessata e il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante», nonché rifiutare ai cittadini dell'Unione che non godono del diritto di soggiorno o che

godono del diritto di soggiorno solo per cercare lavoro quelle «prestazioni la cui funzione predominante è quella di garantire i mezzi minimi di sussistenza, sebbene tali prestazioni siano destinate anche a facilitare l'accesso al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante». Inoltre, avrebbero promosso alcune modifiche al diritto derivato, al fine di indicizzare le prestazioni per figli a carico che spettano ai lavoratori alle condizioni dello Stato membro in cui risiedono i loro figli, e al fine di introdurre «un meccanismo di allerta e salvaguardia per rispondere a situazioni di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato». Tale meccanismo avrebbe dovuto consentire allo Stato, su autorizzazione del Consiglio, di «limitare nella misura necessaria l'accesso [dei lavoratori nuovi arrivati] alle prestazioni a carattere non contributivo collegate all'esercizio di un'attività lavorativa», per quattro anni dall'inizio del rapporto di lavoro. L'autorizzazione avrebbe avuto una durata di sette anni.

La stessa Commissione, che pure in precedenti occasioni si era mostrata meno prona agli Stati, aveva affermato, senza essere richiesta, di essere pronta a presentare una proposta di modifica in materia di ricongiungimento familiare dei cittadini dell'Unione e a considerare quella del Regno Unito come una situazione di afflusso massiccio di lavoratori tale da giustificare l'invocazione della nuova clausola di salvaguardia. La Corte di giustizia, infine, con le sentenze rese nei casi *Alimanovic* e *Commissione c. Regno Unito*, ha propugnato una lettura invero restrittiva dei diritti di cittadinanza in casi in cui era in discussione l'accesso a prestazioni sociali o previdenziali.

In questo contesto e in occasione del sessantennale del Trattato di Roma, pare interessante ritornare all'origine, per ripercorrere brevemente l'evoluzione del diritto dell'Unione in materia, individuare le lacune oggi presenti, e riflettere su come rafforzare l'istituto.

## **2. Come si è arrivati alla libera circolazione delle persone**

Come è noto, l'assetto normativo delineato dal Trattato di Roma è stato solo parzialmente attuato per l'inerzia delle istituzioni e la Corte di giustizia ha avuto un ruolo centrale nel rendere effettive le previsioni del diritto primario. Notissime sono le sentenze *Van Duyn*, *Reyners* e *van Binsberger* nelle quali la Corte, dichiarando che il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, contenuto nelle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, è dotato di effetto diretto, ha attribuito alla libera circolazione un contenuto minimo, ma sufficiente per renderla effettiva. La Corte ha dato concreta operatività alle previsioni del Trattato, senza stravolgerne la natura. Tali norme, infatti, erano (e sono) fondate sulla liberalizzazione dell'accesso al mercato, cioè sull'eliminazione degli ostacoli che gli Stati possono frapporre all'esercizio della libera circolazione. Non si trattava di armonizzare le normative sull'accesso alle attività economiche e sul loro esercizio (anche se ciò era possibile in certi settori), perché queste erano lasciate alla libera regolamentazione degli Stati, nella convinzione, che permeava l'intero Trattato, che una convergenza si sarebbe spontaneamente realizzata ove opportuno.

Lo stesso modello è stato replicato quando si è trattato di estendere la libera circolazione a favore di altre categorie di persone, che non fossero lavoratori dipendenti o autonomi. Salvo definire chi fossero

i beneficiari, le direttive adottate negli anni novanta replicavano il modello già seguito per assicurare la libera circolazione dei lavoratori. L'istituzione della cittadinanza dell'Unione e la redazione della norma del Trattato sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione in termini analoghi a quelli previsti per i lavoratori ha costituito un più solido fondamento per tale libertà.

Il compromesso che è stato realizzato nel diritto derivato che oggi regola la libera circolazione delle persone può essere così sintetizzato: se il cittadino dell'Unione lavora, ha un incondizionato diritto di soggiorno, altrimenti, deve essere economicamente autosufficiente per non dover chiedere sussidi allo Stato ospite.

### **3. La libera circolazione in un'Unione che cambia**

Se il modello seguito per realizzare la libera circolazione delle persone non è cambiato nel corso del tempo, dal Trattato di Roma ad oggi, ma è stato anzi esteso ad altre ipotesi inizialmente non previste, è l'Unione europea che è mutata. Le differenze tra gli Stati sono aumentate dopo l'allargamento ad est e la crisi economica e lo sviluppo tecnologico hanno influito sulle forme di lavoro utilizzate. Il reddito mediano delle famiglie è utile per fotografare la situazione: secondo Eurostat, **nel 2015 il reddito mediano disponibile delle famiglie** era pari a 16.153 euro, ma i valori nazionali oscillavano da 2.315 (Romania) a 28.364 (Danimarca), a non voler considerare i 35.270 del Lussemburgo. Queste circostanze estranee alla normativa vigente hanno però influito sul modo in cui gli Stati percepiscono la libera circolazione.

L'esame della prassi più recente evidenzia almeno due problemi. Da un lato, la ritrosia degli Stati a concedere prestazioni sociali a cittadini dell'Unione in stato di bisogno, ma il cui soggiorno essi avevano autorizzato in base alla normativa nazionale; dall'altro lato, la tendenza a non considerare come lavoratore la persona che non consegue un reddito di un certo ammontare (sul punto si v. C. O'Brien, *Civis capitalist sum: Class as the new guiding principle of EU free movement rights*, in *CMLR*, 2016, p. 937 ss.). Entrambi, seppure in modo diverso, evidenziano l'esistenza di disparità tra gli Stati, che l'Unione potrebbe intervenire a ridurre, esercitando competenze diverse da quelle relative alla libera circolazione delle persone.

Il primo problema (ritrosia degli Stati a concedere prestazioni sociali) non si presenta in tutti gli Stati allo stesso modo. Anzi, riguarda solo gli Stati più ricchi e più generosi in termini di prestazioni sociali e di condizioni di soggiorno. Come già ricordato, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha ammesso che gli Stati possono negare i sussidi ai cittadini dell'Unione non economicamente attivi, che non soggiornano nel rispetto delle condizioni stabilite dal diritto derivato. Modificare l'attuale normativa per estendere il diritto di accesso alle prestazioni a tutti i cittadini dell'Unione, però, appare improbabile, perché significherebbe sacrificare la tutela degli interessi finanziari nazionali, obiettivo cui gli Stati tengono sommamente. Al contempo il problema in esame è connesso al ritardo di sviluppo di alcuni Stati. Non è un tema nuovo, perché era già ben presente agli Stati quando negoziarono il Trattato di Roma. Se l'Italia allora spingeva per la mobilità del lavoro come mezzo per risolvere la disoccupazione interna, altri Stati, invece, avrebbero voluto che la mobilità fosse permessa solo dopo il miglioramento delle condizioni socio-economiche e del costo del lavoro. Alla fine, la soluzione

confluita nel Trattato consisteva nel garantire la libera circolazione alla fine del periodo transitorio e nel prevedere un sostegno finanziario agli Stati. Questa formula si conferma vincente ancora oggi. In più, il diritto primario assegna all'Unione il compito di combattere l'esclusione sociale, obiettivo assai più mirato rispetto al miglioramento del tenore di vita dei lavoratori delle origini. È degli ultimi giorni la pubblicazione da parte della Commissione della Comunicazione sull'[Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali](#), in cui si legge che «è importante anche garantire che ogni cittadino abbia accesso a un'istruzione adeguata e che esista un sistema di protezione sociale efficace, comprendente una "protezione sociale di base", per proteggere i membri più vulnerabili della società». Qui gli interventi sul piano dell'affermazione dei diritti devono accompagnarsi alla corresponsione di adeguati sostegni economici.

Il secondo problema attiene al requisito di un reddito minimo che i lavoratori dovrebbero trarre dalla loro attività per essere considerati lavoratori, preteso da alcuni Stati come condizione per il soggiorno. Anche qui è il contesto ad essere cambiato. Se quando il modello della libera circolazione si è affermato la normalità era il lavoro dipendente a tempo indeterminato, ora nuove forme di lavoro sono emerse, di durata più ridotta, o con andamento discontinuo, o con bassi salari. La Commissione europea ne è consapevole, come pure è consapevole che considerare lavoratori coloro che sono coinvolti [nell'economia collaborativa](#), che pure genera nuove opportunità di impiego, può essere talvolta problematico. È però indispensabile che la Commissione vigili sulla condotta degli Stati e reagisca ai tentativi da taluni posti in essere di rendere insicura la residenza di tali lavoratori. Non bisogna trascurare infatti che già in passato la Corte di giustizia era stata chiamata a considerare se potesse considerarsi lavoratore, al fine del godimento della libera circolazione, una persona impiegata in contesti lavorativi non tradizionali. La sua risposta è stata di regola positiva, se le attività esercitate erano reali ed effettive, e se l'attività di lavoro si svolgeva sotto la direzione di un datore di lavoro e in cambio di una retribuzione (si v. in particolare la sentenza [Raulin](#)). Certo, l'apprezzamento della sussistenza dei requisiti nel caso di specie è affidato al giudice nazionale, che potrebbe essere guidato dalle preoccupazioni nazionali. Un ausilio potrebbe però venire dall'Unione, sia in termini di interpretazioni pregiudiziali, sia di comunicazioni interpretative della Commissione.

In conclusione, anche il funzionamento della libera circolazione delle persone ha portato alla luce le differenze tra gli Stati, che devono essere affrontate con il sostegno dell'Unione, non tanto e non solo sul piano dell'armonizzazione delle normative nazionali, quanto sul piano dei trasferimenti di risorse, per assicurare quell' «uguagliamento verso l'alto delle condizioni di vita della manodopera» di cui parlava Robert Schuman nella sua Dichiarazione, che è l'inizio dell'Unione europea che oggi celebriamo.

Pubblicato il: 14/05/2017

Autore: [Alessandra Lang](#)

Categorie: [60 anni di Unione Europea](#) , [articoli](#) ,

Tag: [cittadinanza europea](#), [libera circolazione delle persone](#), [nozione di lavoratore](#), [turismo sociale](#)

---

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato