

## Unione europea

### La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Le condizioni di ‘autosufficienza economica’ come presupposto per beneficiare della parità di trattamento. – 3. I criteri utilizzati per determinare la sussistenza di una situazione di autosufficienza economica. – 4. Il difficile coordinamento tra l’ambito d’applicazione della direttiva 38/2004/CE e quello del regolamento (CE) n. 883/2004. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Con la sentenza dell’11 novembre 2014, resa nel caso *Dano*, la Corte di giustizia dell’Unione europea è stata, ancora una volta, chiamata a coniugare due esigenze non facilmente conciliabili: da una parte, quella di assicurare al cittadino dell’Unione c.d. economicamente inattivo, che si avvale del diritto di circolare e

soggiornare liberamente nel territorio di un altro Stato membro, la parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali in tema di accesso ai diritti sociali; dall’altra, quella di preservare interessi e prerogative che gli Stati membri detengono in materia di sostenibilità dei rispettivi sistemi di *welfare*. Gli argomenti utilizzati e le soluzioni, in parte inedite, forniscono l’opportunità di riflettere sul ruolo assunto dalla dimensione ‘sociale’ della cittadinanza europea e sul difficile bilanciamento fra la regola d’eguaglianza di cui beneficia il cittadino europeo in mobilità e gli interessi dello Stato.

È noto che la 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» (v., per questa espressione, Corte di Giustizia, *Cowan*, causa C-186/87, sentenza del 2 febbraio 1989, par. 10; *Bickel e Franz*, causa C-274/96, sentenza del 24 novembre 1998, par. 14) sono idonee ad interferire con gli interessi legittimi degli Stati membri allorché il cittadino europeo che invoca il principio di non discriminazione sia economicamente inattivo: in questi casi, l’obbligo per gli Stati di garantire la parità di trattamento per prestazioni di carattere assistenziale può incidere sui rispettivi sistemi nazionali di *welfare*.

In questo contesto, il sistema di accesso dei cittadini europei all’assistenza sociale degli Stati membri manifesta in modo emblematico la tensione esistente tra i meccanismi di protezione dei sistemi di *welfare* nazionali e la portata transnazionale dei diritti e delle prestazioni connesse alla cittadinanza europea.

La Corte ha tentato di temperare queste differenti esigenze autorizzando gli Stati ad esigere che l’accesso ai propri regimi di *welfare* da parte del cittadino che non svolga



Unione europea, Corte di giustizia,  
*Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter  
Leipzig*, causa C-333/13, sentenza dell’11  
novembre 2014  
([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))

un'attività utile per il mercato interno si fondi su un minimo sostrato d'integrazione sociale (v. 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, spec. p. 68 ss.) che si concretizza nella presenza, a seconda dei casi, di un requisito territoriale (v., ad es., Corte di Giustizia, *Trojani*, causa C-456/02, sentenza del 7 settembre 2004, par. 43), di un certo grado di integrazione nella società (Corte di Giustizia, *Bidar*, causa C-209/03, sentenza del 15 marzo 2005, par. 57; *Gottwald*, causa C-103/08, sentenza del 1 ottobre 2009, par. 35) o, più in generale, di un nesso di collegamento con lo Stato ospitante (Corte di Giustizia, *D'Hoop*, causa C-224/98, sentenza dell'11 luglio 2002, par. 38; *Vatsouras e Koupatantze*, cause riunite C-22/08 e C-23/08, sentenza del 4 giugno 2009, par. 38). La Corte ha in tal modo tentato di attenuare la tensione di fondo – che inevitabilmente riaffiora tutte le volte in cui una libertà di circolazione non funzionale alle esigenze del mercato finisca per impegnare le finanze pubbliche dello Stato – attraverso una sorta di operazione di bilanciamento tra 'principio di solidarietà europea' e 'principio di solidarietà sociale nazionale' (v., per queste definizioni, S. Giubboni, "Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea", in *Rivista del diritto della sicurezza sociale* 2013, p. 491 ss., spec. p. 501).

Sennonché, non diversamente da quanto si verifica nell'ambito della libera prestazione dei servizi nel mercato interno, una tale operazione di ponderazione degli interessi in gioco è apparsa sistematicamente sbilanciata a favore della libertà individuale di circolazione del cittadino dell'Unione economicamente inattivo. In tal modo, le condizioni di 'autosufficienza economica', centrali nella direttiva 2004/38/CE (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in GU L 158 del 30 aprile 2004, p. 77), al fine di tutelare i sistemi nazionali di *welfare*, sono assurte, in conseguenza del bilanciamento effettuato dalla Corte, a condizioni poco più che formali le quali possono essere agevolmente soddisfatte, o eluse, da qualunque cittadino dell'Unione in mobilità.

2. Con la sentenza *Dano*, la Corte, svignendo un decennio di sviluppi giurisprudenziali e portando a pieno compimento una tendenza inaugurata a fine 2013 con la sentenza *Brey* (causa C-140/12, sentenza del 19 settembre 2013) ha ri-attribuito centralità alle condizioni di 'autosufficienza economica' a discapito di una valutazione globale degli interessi in gioco. In tal modo, le ben note condizioni previste nell'art. 7 della direttiva 2004/38/CE, in applicazione delle quali, in particolare, il diritto di soggiorno del cittadino europeo inattivo è subordinato alla disponibilità di «risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante» hanno riacquisito piena rilevanza. Ed è chiaro che l'applicazione di tali condizioni – le quali sono chiaramente ispirate all'idea che l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e la corrispondente parità di trattamento possono essere subordinati «agli interessi legittimi degli Stati membri, nella fattispecie la tutela delle loro finanze pubbliche» (*Brey*, causa C-140/12, cit., par. 55) – ri-ancora la dimensione sociale della libera circolazione alla logica del funzionamento del mercato interno. I cittadini che non svolgano un'attività di natura economica possono beneficiare nello Stato membro ospitante del diritto di soggiorno, e del corrispondente principio di parità di trattamento, soltanto se sono economicamente autosufficienti.

Nel caso di specie, più precisamente, si trattava di stabilire se una normativa nazionale che escluda, del tutto o in parte, i cittadini di altri Stati membri non economicamente attivi dal beneficio di talune «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» – 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 del Trattato che stabiliscono nei confronti dei cittadini che si avvalgono del diritto di circolare liberamente il divieto di essere discriminati in base alla nazionalità (v. art. 18 e art. 20 TFUE).

La Corte, dopo aver rammentato che l'ordinamento dell'Unione garantisce il diritto di circolazione «secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi» (par. 60), ha quindi ricordato che il principio di non discriminazione, sancito in termini generali dall'articolo 18 TFUE, è precisato dall'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE con riguardo ai cittadini dell'Unione che, come la ricorrente nel procedimento principale, esercitano la loro libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli altri Stati membri (par. 61). 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 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» (par. 69). Poiché per un soggiorno della durata di oltre tre mesi, «il beneficio del diritto di soggiorno è subordinato alle condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38» (par. 71), tra le quali «figura l'obbligo, per il cittadino dell'Unione economicamente non attivo, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti» (par. 73), per valutare se i cittadini dell'Unione economicamente non attivi possano rivendicare un trattamento pari a quello dei cittadini di tale Stato membro per quanto riguarda il diritto alle prestazioni sociali, «occorre pertanto esaminare se il soggiorno di detti cittadini rispetti i requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38» (*ibidem*).

Con un *iter* argomentativo estremamente lineare, la Corte ha dunque collegato la parità di trattamento al 'soggiorno legale' ai sensi dell'art. 7 della direttiva. Nel fare ciò, non solo essa ha associato, probabilmente per la prima volta, il concetto di 'residenza' – nozione utilizzata nell'art. 24 della direttiva – a quello, differente, di 'soggiorno legale' – nozione questa presente invece nell'art. 7 (v., sul punto, S. Giubboni, "Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al *welfare* nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE", in *Rivista del diritto della sicurezza sociale* 2008, p. 19 ss., spec. p. 29) – ma ha anche subordinato il diritto a beneficiare della parità di trattamento al possesso di condizioni di autosufficienza economica, 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» (par. 76).

La rottura con la precedente giurisprudenza appare palese: riemerge con nettezza il retaggio marcatamente mercantilista della libera circolazione che la Corte, in precedenza, aveva tentato di arginare. Con questa sentenza, vengono in tal modo re-introdotti due diversi statuti di cittadinanza, profondamente differenti tra di loro: da un lato, quello dei soggetti economicamente attivi, cui si riconosce un pieno titolo di accesso ai sistemi di protezione sociale degli Stati membri, sul presupposto del loro contributo allo sviluppo economico del paese ospitante; dall'altro, quello dei cittadini che, non esercitando una libertà economica, sono per contro esclusi, in principio, dalla possibilità di accesso *cross-border* ai circuiti di solidarietà sociale nazionale.

3. Oltre a quello appena individuato, la sentenza presenta un ulteriore profilo critico. Se il cittadino dell'Unione può invocare la parità di trattamento nella misura in cui può vantare, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, «risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno», assume estrema rilevanza l'individuazione dei criteri per determinare

quando si concretizzi la situazione predetta. Il centro di gravità dell'indagine può, in linea di principio, vertere sulla sussistenza di 'risorse economiche sufficienti' – in questo senso sembra deporre l'art. 8, par. 4, della direttiva che richiede una valutazione individuale della situazione personale del cittadino dell'Unione – oppure sull'onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato' (interpretazione, questa, che sembra invece avvalorata dall'articolo 14, par. 3, il quale vieta esplicitamente l'allontanamento qualora il cittadino dell'Unione faccia ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante) o, cumulativamente, su entrambi gli elementi.

Nella sentenza *Dano*, il *test* della Corte sembra essere essenzialmente imperniato sulla situazione economico-personale del richiedente. Nell'affermare che gli Stati possono negare la concessione di benefici sociali a cittadini economicamente non attivi che non dispongano «delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno» (par. 78), viene chiaramente indicato che la parità di trattamento è condizionata dal possesso di risorse sufficienti. Queste ultime, in particolare, devono essere tali «per far fronte ai [rispettivi] bisogni» (par. 79). La Corte delinea, in tal modo, il *test* da eseguire: «[o]ccorre pertanto effettuare un esame concreto della situazione economica di ogni 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» (par. 80).

Questi passaggi sono rilevanti sotto due profili: innanzitutto, si stabilisce esplicitamente che il diritto di soggiorno è condizionato alla sussistenza di risorse sufficienti per far fronte ai rispettivi bisogni di ciascun cittadino; in secondo luogo, nell'indicare che il *test* ha ad oggetto «un esame concreto della situazione economica di ogni interessato», viene escluso, seppur implicitamente, che l'indagine sia svolta sulla verifica dell'onere statale.

Quest'ultimo aspetto appare particolarmente significativo in quanto la Corte sembra abbandonare la linea argomentativa utilizzata nella sentenza *Brey*. In quella pronuncia, si era statuito che, al fine di valutare se una persona sia titolare del diritto di soggiorno, occorresse procedere ad «una valutazione globale dell'onere» che la concessione di eventuali prestazioni di carattere sociale possano comportare «per il sistema nazionale di assistenza sociale nel suo complesso» (par. 64). Ancorché le autorità nazionali competenti abbiano 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», la valutazione si imperniava essenzialmente sull'onere che la concessione di una prestazione sociale possa rappresentare per l'insieme dei regimi di assistenza sociale di tale Stato membro (par. 72 e 77). Ed è chiaro che una valutazione fondata sull'onere globale per le finanze pubbliche dello Stato ospitante lascia inevitabilmente in secondo piano le circostanze personali che caratterizzano la situazione dell'interessato. Se queste sono idonee ad incidere in maniera necessariamente limitata sull'onere globale statale, quest'ultimo, in quanto tale – cioè come carico finanziario che incombe sullo Stato nel suo complesso – sarà valutato tenendo in considerazione dell'insieme delle prestazioni sociali erogate dai vari regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale (come viene esplicitamente ammesso, al fine di tale valutazione «può essere pertinente ... determinare la percentuale dei beneficiari [della stessa] prestazione che hanno lo status di cittadini dell'Unione» (par. 78); cfr., inoltre, H. Verschueren, "Free Movement or Benefit Tourism: the Unreasonable Burden of *Brey*", in *European Journal of Migration and Law* 2014, p. 147, spec. p. 171 ss.).

Nella sentenza *Dano*, dunque, la Corte, nell'abbandonare il criterio imperniato sull'onere complessivo che grava sullo Stato, abbraccia un *test* sostanzialmente diverso

rispetto a quello indicato nella sentenza *Brey*. Non appare trascurabile questo cambio di rotta e neppure vanno sottovalutate le conseguenze che ne derivano.

Se il 'centro di gravità' del *test* è dato, come nella sentenza *Brey*, dalla portata dell'onere per il complessivo sistema nazionale di assistenza sociale, sarebbe incongruo pensare che la mera richiesta di una prestazione possa essere sufficiente per dimostrare che il cittadino dell'Unione rappresenti un onere eccessivo per il sistema assistenziale dello Stato membro ospitante. Tuttavia, se il *test* è incentrato, come nella sentenza *Dano*, in maniera pressoché esclusiva, sulla sussistenza di risorse economiche sufficienti, è difficile evitare l'impressione che la mera richiesta di prestazioni sociali non rappresenti, invece, un indizio della inadeguatezza della situazione patrimoniale del cittadino dell'Unione, almeno nella misura in cui essa abbia ad oggetto, come nel caso di specie, prestazioni assicurative di base, prestazioni di sussistenza, l'assegno sociale, nonché la partecipazione alle spese di alloggio e di riscaldamento.

In questa direzione, allora, potrebbe sostenersi che ogni richiesta di accesso a forme di aiuto sociale nello Stato di soggiorno costituisca un indice del fatto che il cittadino europeo non goda di risorse economiche sufficienti e, dunque, non soddisfi i presupposti per un soggiorno legale. 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 l'esigenza di beneficiare di prestazioni di carattere sociale.

4. Un ultimo profilo, non meno significativo, che la sentenza tocca, riguarda il difficile coordinamento tra la più volte citata direttiva 38/2004/CE ed il regolamento (CE) n. 883/2004 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, in GU L 166 del 30 aprile 2004, p. 1) relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Mentre la direttiva, come visto, intende evitare che la libertà di circolazione possa essere utilizzata in modo strumentale all'ottenimento di prestazioni di assistenza sociale più vantaggiose in altri Stati membri – volendo quindi disincentivare tutte quelle migrazioni interne fondate sulla volontà di acquisire vantaggi 'sociali' attraverso spostamenti da uno Stato membro all'altro – il regolamento tende a garantire la libera circolazione ai lavoratori e ai cittadini economicamente inattivi, adottando norme appropriate in materia di sicurezza sociale.

Nella causa *Dano*, dal momento che le prestazioni richieste dalla ricorrente sono state contestualmente qualificate sia come 'prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo' ai sensi dell'art. 70 del regolamento (par. 47), che come 'prestazioni d'assistenza sociale' ai sensi dell'art. 24 della direttiva (par. 63), la Corte è stata chiamata a verificare se il diniego da parte dello Stato ospitante dell'aiuto sociale richiesto fosse compatibile, oltre che con la direttiva, anche con il regolamento. In relazione alla direttiva, come si è visto, la Corte non ha esitato a subordinare il diritto a beneficiare della parità di trattamento al soggiorno regolare e, dunque, al possesso di condizioni di autosufficienza economica, escludendo, di conseguenza, che la condotta dello Stato potesse essere illegittima (v., *supra*, par. 1).

Più delicata si è presentata l'indagine circa la conformità del diniego della prestazione richiesta al regolamento (CE) n. 883/2004. Quest'ultimo, nell'indicare, al par. 4 dell'art. 70, che le prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo «sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione», ha l'obiettivo di assicurare che queste particolari prestazioni non siano esportabili, ma siano soggette a un criterio di residenza nello Stato membro ospitante il quale si fa carico delle relative spese. Il requisito della residenza – che altro non è che «il luogo in cui una persona risiede abitualmente» (art. 1, lett. j, del regolamento) – assurge dunque a criterio per determinare l'ambito d'applicazione *ratione personae* di siffatte prestazioni (v.

H. Verschueren, “Free Movement or Benefit Tourism: the Unreasonable Burden of *Brey*”, cit., p. 161). Se così, un cittadino che risieda abitualmente in uno Stato membro diverso da quello d’origine dovrebbe, ai sensi del regolamento, poter beneficiare della parità di trattamento pur se non soddisfi i presupposti di un ‘soggiorno legale’ ai sensi dell’art. 7 della direttiva.

È dunque evidente che i differenti criteri utilizzati nella direttiva e nel regolamento – i quali fanno riferimento rispettivamente al ‘soggiorno legale’ e alla ‘residenza abituale’ – determinano inevitabilmente ambiti d’applicazione *ratione personae* diversi, ai quali corrispondono discipline necessariamente non omogenee. La medesima condotta statale, di diniego di una certa prestazione, potrebbe, in tal modo, essere legittima se rapportata alla direttiva, ma incompatibile con il diritto dell’Unione se raffrontata al regolamento.

La Corte, chiamata a confrontarsi con questo problema, ha, attraverso un *iter* argomentativo assai discutibile, adattato la sfera applicativa del regolamento a quella della direttiva, introducendo al riguardo requisiti assenti nell’impianto originario del regolamento. Nell’affermare che le prestazioni oggetto della richiesta «sono concesse [ai sensi del paragrafo 4 dell’art. 70 del regolamento], esclusivamente nello Stato membro di residenza dell’interessato e conformemente alla normativa dello stesso», se ne è dedotto che «nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell’Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38» (par. 83).

La Corte, nell’interpretare in maniera artificiosa il richiamo che l’art. 70 compie nei confronti della ‘normativa statale’, ha dunque subordinato la concessione delle prestazioni *de quibus* alla realizzazione delle condizioni indicate nella direttiva. In altre parole, essa ha creato una fattispecie giuridica complessa nell’ambito della quale i presupposti di applicazione della direttiva sono contestualmente idonei a costituire le condizioni per l’applicazione del regolamento. Così facendo, se si è riusciti nella difficile impresa di coordinare due atti, altrimenti privi di coerenza quanto alla loro sfera applicativa, si è tuttavia trasformato il requisito della ‘residenza abituale’ in un qualcosa di ben diverso. Non può allora sfuggire che, se lo scopo dell’art. 70 è di «impedire che le persone che ricadono nell’ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 restino senza tutela in materia previdenziale per mancanza di una legislazione che sia loro applicabile» (par. 40, sentenza *Brey*, cit.), questo è invece il rischio che si potrebbe prospettare qualora gli Stati dovessero aggiungere requisiti ulteriori a quello dato dalla residenza abituale. In tal caso, il cittadino dell’Unione potrebbe non essere più considerato alla stregua di un residente abituale in un primo Stato membro e non soddisfare, contestualmente, i presupposti per essere titolare, in un altro Stato membro, di un soggiorno legale ai sensi dell’art. 7 della direttiva (v. H. Verschueren, “Free Movement or Benefit Tourism: the Unreasonable Burden of *Brey*”, cit., p. 169).

5. 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. Se lo *status* di cittadinanza europea – soprattutto attraverso la valorizzazione che la Corte ne ha saputo dare in passato – ha avuto, senza ombra di dubbio, il merito di universalizzare la logica dell’integrazione sociale, fino ad allora saldamente incardinata ad una visione prettamente mercantilistica, la pronuncia *Dano* – che fa seguito ad altre dello stesso tenore – nell’affermare la centralità del requisito dell’‘autosufficienza economica’, quale condizione della libertà di movimento delle persone all’interno

dell'Unione, ripropone, di quella solidarietà sociale europea, una concezione legata al funzionamento del mercato interno.

Se l'accesso ai sistemi di *welfare* degli Stati membri anche da parte dei cittadini economicamente inattivi ha dunque rappresentato un elemento costitutivo della cittadinanza dell'Unione, quale statuto d'integrazione sociale centrato sul principio della parità di trattamento, ora esso torna ad essere funzionale alla piena effettività del mercato comune e, di conseguenza, precluso a coloro che, essendo economicamente non autosufficienti, non concorrono ad alimentarne le dinamiche.

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. Un modello di integrazione che esclude dal proprio statuto un cittadino, come la signora Dano, che la stessa Corte descrive con una malcelata stigmatizzazione sociale: «ha frequentato la scuola per tre anni in Romania, senza conseguire alcun titolo di studio. Comprende il tedesco parlato e riesce ad esprimersi in maniera semplice in detta lingua. Per contro, non sa scrivere in tale lingua e riesce a comprendere testi redatti in lingua tedesca solo in misura limitata. Non possiede alcuna formazione professionale e, sino ad oggi, non ha esercitato alcuna attività lavorativa né in Germania, né in Romania. Anche se la sua idoneità al lavoro non è mai stata contestata, non risulta da alcun elemento che abbia cercato un impiego» (par. 39).

Maria Eugenia Bartoloni\*

**ABSTRACT. Free Movement of Economically Inactive Migrant Union Citizens Between the Principle of Non-discrimination and Protection of the National Welfare Systems**

This article analyses the *Dano* judgment of the EU Court of Justice, in which the Court had to rule on a claim for a social assistance benefit in a host Member State by an economically inactive migrant person. With its *Dano* judgment the Court of Justice tried to find the right balance between Union citizens' fundamental right to free movement, on the one hand and the Member States' wish to protect their public finances against the unreasonable burden economically inactive migrant Union citizens could place on their social assistance systems, on the other. However, the position in this article is that this new balance overrules the previous balances achieved by the EC in its earlier case-law with regard to the 'special non-contributory cash benefits' falling within the scope of Regulation No. 883/2004, as well as the objective of Directive 2004/38 to strengthen the exercise of the right to move freely. The case leads to the untenable result that Union citizens may be lawfully resident under national law, but prevented from accessing social assistance granted to nationals in the same position. This goes against the ideological underpinning of earlier Union citizenship cases that sought to ensure a basic minimum of rights for lawfully resident Union citizens. Now it seems that Union citizens who lack economic status are not worthy of the protection of EU law. Overall, the decision marks a disappointing departure from earlier case-law and considerably narrows the possibilities for non-economically active Union citizens to claim equal access to social benefits when residing lawfully abroad. Rather than defending the values upon which the EU is supposedly built, the ECJ chooses to respond to, and adopt, the rhetoric of benefits tourism prevalent in political discourse.

*Keywords:* free movement of persons; social assistance; principle of non-discrimination; Regulation No. 883/2004; Directive 2004/38/EC; burden on the host State's system.

\* Ricercatore di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Macerata, eugenia.bartoloni@unimc.it.