



Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e
Comunitario

Corso di Laurea in
Consulente del Lavoro
a. a. 2021/2022

Libera circolazione dei lavoratori nell'Unione
europea e misure a garanzia dei giovani

Relatore: Prof.ssa Barbara de Mozzi

Laureanda: Nicole Favaro

Matricola: 1223597



Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e
Comunitario

Corso di Laurea in
Consulente del Lavoro
a. a. 2021/2022

Libera circolazione dei lavoratori nell'Unione
europea e misure a garanzia dei giovani

Relatore: Prof.ssa Barbara de Mozzi

Laureanda: Nicole Favaro

Matricola: 1223597

INDICE

INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO PRIMO	11
CONTESTO STORICO ED AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA.....	11
1. Evoluzione della libera circolazione nella politica comunitaria sociale	11
2. Obiettivi della disciplina.....	13
3. Basi normative comunitarie della libera circolazione.....	15
3.1 Diritto primario	15
3.2 Diritto derivato.....	16
4. Nozione di lavoratore subordinato.....	18
5. Estensione dei destinatari da parte della Corte di giustizia	20
6. Cittadini extracomunitari	21
7. Affinità e differenze rispetto alla libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento.....	23
CAPITOLO SECONDO	27
IL CONTENUTO DEL DIRITTO ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI.....	27
1. Divieto di discriminazione in base alla nazionalità	27
1.1 Principio di parità nell'accesso all'impiego.....	28
1.2. Principio di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro	32
2. Diritti di ingresso e di soggiorno	35
3. Trattamento dei familiari dei lavoratori comunitari	39
4. Breve accenno ai profili previdenziali della materia	42
5. Limiti alla libera circolazione.....	45
6. Regime del pubblico impiego.....	51
7. Riconoscimento dei titoli e qualifiche	55
8. Riconoscimento della qualifica di Consulente del lavoro nell'Unione europea.....	60

CAPITOLO TERZO	63
MISURE A TUTELA DEI GIOVANI.....	63
1. Fondamento giuridico per le azioni comunitarie nel settore.....	63
2. Prime politiche giovanili.....	65
3. Attuale strategia dell’Unione europea per la gioventù 2019-2027	69
4. Programmi comunitari di spesa	74
4.1 Erasmus+.....	76
4.2. Corpo europeo di solidarietà	79
5. Altre importanti iniziative dell’Unione	81
6. Partecipazione dei giovani alle politiche comunitarie future.....	86
BIBLIOGRAFIA	93
SITOGRAFIA.....	97

INTRODUZIONE

Essenziale per il processo d'integrazione europea¹, la libera circolazione dei lavoratori presenta ad oggi «un grado di fluidità e di complessità» tale da sembrare faticosamente comparabile con quanto previsto dalle prime regolazioni normative². L'ampliamento dei beneficiari e l'introduzione della cittadinanza europea sono solo alcuni degli interventi effettuati nel corso del tempo.

Nel primo capitolo dell'elaborato in questione s'intende offrire una panoramica dell'evoluzione di tale principio, che non sia unicamente storica ma anche strutturale, avendo rivestito solo in un secondo momento un ruolo all'interno della politica sociale. Verranno individuati gli obiettivi della materia, come le fondamenta giuridiche della stessa, con attenzione rivolta poi ai destinatari della disciplina, in merito ai quali si assisterà ad un'estensione della categoria per opera della Corte di giustizia. Essendo infine normativamente legittimata altresì la circolazione di prestatori di lavoro autonomi e attività imprenditoriali, nei termini di libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento, risulta opportuno tracciare i rispettivi punti di contatto e distanza fra questi riconoscimenti e la libera circolazione dei lavoratori subordinati.

Da un lato tale, da ultimo citato, principio implica il diritto di accedere e soggiornare, a determinate condizioni, nel territorio di un altro Stato membro, dall'altro rappresenta «un presidio contro la discriminazione fondata sulla nazionalità e un baluardo a tutela della parità di trattamento in tutti gli ambiti nei quali si esplica il diritto del lavoro»³. Tali aspetti risultano strettamente connessi tra loro, a tal punto che nel secondo capitolo verranno

¹ G. Orlandini, *Libertà di circolazione e dimensione sociale europea: storia di un'integrazione mancata*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc.4, dicembre 2017, ISSN 1720-562X

² S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, Il Mulino, 2007, p.197

³ A. Giuliani, *Prime osservazioni in merito alla direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 2014, p.1164

singolarmente approfonditi, in quanto contenuti essenziali del diritto in questione. Presentando delle implicazioni anche nei confronti dei familiari del lavoratore comunitario migrante, verranno indicati i diritti e benefici da questo status derivanti, nonché effettuato un breve riferimento al regime previdenziale che si colloca nella materia della mobilità tra Stati membri. Non essendo del tutto libero il diritto di circolazione dei lavoratori, poiché legittimamente comprimibile nei casi di ordine, sicurezza e sanità pubbliche e nell'accesso ai pubblici impieghi, risulta fondamentale tracciare i confini di tali motivi ostativi, tramite l'ausilio dell'operato interpretativo giurisprudenziale. In ultimo luogo verrà descritto il funzionamento dei meccanismi di riconoscimento dei titoli e qualifiche, rappresentando un ausilio notevole per l'attuazione dell'effettiva libera circolazione dei cittadini comunitari, con un'attenzione aggiuntiva nei confronti del sistema previsto per la qualifica di Consulente del lavoro.

La sopra nominata progressiva trasformazione della mobilità comunitaria si colloca nel più ampio scenario di sviluppo temporale dell'Unione europea, la cui linea evolutiva viene riassunta da una nota citazione di Jean Monnet, nei termini di: «l'Europa sarà forgiata dalle sue crisi e sarà la somma delle soluzioni trovate per risolvere tali crisi»⁴. Testimonianza di ciò è riscontrabile nell'epoca contemporanea, in cui, tanto le politiche interne quanto quelle comunitarie, per competere con il nuovo scenario economico e sociale, hanno dovuto rivedere il proprio funzionamento, adeguandosi alle necessità correnti dettate dalla pandemia COVID-19 e dal rispettivo piano di ripresa. Tale direzione è stata seguita anche dagli attuali programmi comunitari adottati in favore della mobilità dei giovani, come sarà dimostrato nel terzo capitolo, cui obiettivo è riscontrabile nella volontà di proporre una descrizione efficace di tali misure, che si estenda dalla loro primaria previsione e base normativa, alle tuttora attuali e in corso di funzionamento. L'intenzione di focalizzarsi su tale categoria della società deriva dalla consapevolezza del ruolo strategico rivestito dalla stessa, tanto

⁴ Frase pronunciata nell'agosto del 1954 da Jean Monnet, primo presidente dell'organo esecutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio

per un'Unione europea innovativa, capace di rispondere alle esigenze future, quanto per una stessa maggiormente solidale e integrativa, dimostrato nello stesso capitolo dalle diverse forme di partecipazione della gioventù alle politiche comunitarie dell'avvenire.

CAPITOLO PRIMO

CONTESTO STORICO ED AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA

Sommario: 1. Evoluzione della libera circolazione nella politica comunitaria sociale; 2. Obiettivi della disciplina; 3. Basi normative comunitarie della libera circolazione; 4. Nozione di lavoratore subordinato; 5. Estensione dei destinatari da parte della Corte di giustizia; 6. Cittadini extracomunitari; 7. Affinità e differenze rispetto alla libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento

1. Evoluzione della libera circolazione nella politica comunitaria sociale

L'esperienza europea, sin dalla sua origine, emerse con un'intenzione primariamente economica, consistente nella realizzazione di un mercato comune, attraverso un'armonica disciplina della produzione, commercio, nonché prezzi dei beni dei singoli Paesi membri⁵. Questa finalità rappresenta la fase di integrazione economica successiva all'elementare area di libero scambio e unione doganale. Era già definita nel Trattato istitutivo della CECA (1951)⁶ e poi ripresa concretamente nel Trattato di Roma (1957), anche se in questo non venne direttamente determinata⁷. Si trattava di uno spazio uniforme in cui fosse garantita la libertà di circolazione di tutti i fattori produttivi, la cui realizzazione sotto alcuni aspetti fu particolarmente lenta. Nello specifico tra le cause di questa, se così si può definire, disfunzione, vi fu il mantenimento nei singoli Stati di proprie regolamentazioni tecniche e fiscali, impedimenti amministrativi o burocratici⁸ e la necessaria unanimità

⁵ G. Frisella Vella, *Origini e finalità del mercato comune europeo*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol.23, no.11/12, 1964, p.855

⁶ Art.4 Trattato che istituisce la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA): indica una serie di elementi che essendo non compatibili con il mercato comune, vanno rimossi

⁷ Viene definito per la prima volta nella sentenza Corte di giustizia, 5 maggio 1982, causa 15/8, *Gaston Schul Douane Expeditur BV c. Ispettore dei tributi d'importazione e delle imposte di consumo di Roosendaal*: «la nozione di mercato comune [...] mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno»

⁸ *Mercato interno*, in [Cittadinanza europea: X, 1, 2013] [Milano: Franco Angeli, 2013.] - Permalink: <http://digital.casalini.it/10.3280/CEU2013-001007.108-109>

del Consiglio per le decisioni in materia. Prescrizione che venne poi modificata con la previsione del voto a maggioranza qualificata (inizialmente unicamente nella materia della c.d. salute e sicurezza), attraverso l'Atto unico europeo del 1986, il quale introdusse il più completo concetto, e tutt'ora attuale, di mercato interno o unico. Questo «comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali»⁹, seguito poi da un maggiore ravvicinamento delle legislazioni interne.

Gli aspetti sociali erano collocati in secondo piano, anzi si ritenevano «un mero effetto consequenziale della prosperità o meno del sistema economico»¹⁰. Il Trattato CEE (1957), per di più, non riconosceva una competenza esclusiva della Comunità in materia ma affidava alla Commissione la promozione di una stretta collaborazione tra gli Stati¹¹. Un autonomo apprezzamento della dimensione sociale venne avviato con la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, implementato dal Trattato di Maastricht e concretizzato a pieno con il Trattato di Amsterdam, il quale distinse la politica sociale da quella economica ed attribuì all'Unione europea la materia occupazionale.

Parallelamente, una simile linea evolutiva ha caratterizzato anche la libera circolazione dei lavoratori. Per definire la struttura originaria strettamente economica di questa libertà, Federico Mancini afferma «Un mercato che si voglia davvero comune non è concepibile se alla domanda e all'offerta di lavoro non è dato incrociarsi in ogni suo punto»¹². Conferma di ciò, la si ricava anche dal Trattato di Roma, che la inserisce tra le quattro libertà economiche come libera circolazione delle persone, unitamente a quella delle merci, servizi e capitali, sulle quali si basa il mercato unico. Nonostante la formulazione normativa, il Trattato condiziona il diritto

⁹ Art.13 Atto Unico europeo

¹⁰ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2021, p.110

¹¹ Art.118 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCEE)

¹² Cfr. G. F. Mancini *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli stati membri*, in Rivista di diritto europeo, 1989, p.10

all'esercizio di un'attività lavorativa, ma è proprio il coinvolgimento della persona del lavoratore a non consentire la riduzione di questa libertà ad un'esclusiva logica di mercato¹³. Questo perché vengono coinvolte una serie di questioni sociali, tra cui prima fra tutte il divieto di discriminazione, il quale impedisce trattamenti sfavorevoli in confronto ai lavoratori nazionali. In conformità a quanto detto, è da sottolineare come proprio dalla libertà di circolazione dei lavoratori si sia originato, anche tramite l'operato della Corte di giustizia, il concetto di cittadinanza europea, introdotto poi formalmente dal Trattato di Maastricht (1992). Trattandosi di una condizione giuridica di ogni cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, si pone in aggiunta alla cittadinanza nazionale e comporta una serie di prerogative a favore dei cittadini comunitari¹⁴. Il diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri rientra tra queste e l'attuale direttiva 2004/38/CE, regolamentandola, fa sì che faccia parte di una disciplina tendenzialmente generale come diritto personale, per lo più libero dall'aspetto economico iniziale.

2. Obiettivi della disciplina

Come già anticipato, la finalità essenziale della libera circolazione dei lavoratori è quella di contribuire alla realizzazione di un'area comune ed unitaria di mercato, eliminando le barriere interne all'Unione europea per assicurare, allo stesso modo, lo sviluppo economico e sociale, oltre che della Comunità, anche dei Paesi stessi. È importante sottolineare come la fiducia nel mercato interno, sin dal Trattato istitutivo della CEE (che si riferiva più precisamente al «mercato comune»), era tale da ritenere che il suo funzionamento avrebbe favorito l'armonia anche degli aspetti sociali, considerandolo comunque necessario per la parificazione degli Stati membri nel progresso, il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro della

¹³ S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 11-12

¹⁴ Art.20 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

manodopera¹⁵. L'obiettivo perseguito è però riconducibile non solo ad una logica macroeconomica, ma anche ai singoli componenti dell'insieme. Rappresenta infatti un vantaggio per i lavoratori che usufruiscono della mobilità comunitaria, come per i datori che offrono lavoro ai candidati provenienti da Stati membri diversi da quello di appartenenza. Per i primi si concretizza in una possibilità di implementare le proprie condizioni personali e lavorative, mentre per i secondi in una opportunità di soddisfare a pieno le necessità imprenditoriali.

Si persegue anche la piena parità di accesso e trattamento dei lavoratori migranti comunitari nel mercato del lavoro nazionale, nel quale intendono spostarsi. Ciò implica «l'abolizione, fra i lavoratori degli Stati membri, di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro»¹⁶. Rientrano nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione anche taluni vantaggi sociali e fiscali riconosciuti ai lavoratori del Paese ospitante, come l'iscrizione ad organizzazioni sindacali e i diritti a queste connessi.

Di recente la Corte di giustizia ha esplicitato come costituisca un vantaggio fiscale l'«assegno familiare connesso all'esercizio, da parte di un lavoratore frontaliero, di un'attività di lavoro dipendente in uno Stato membro»¹⁷. La causa oggetto della sentenza derivava dalla negazione da parte di un ente lussemburghese (Cassa per il futuro dei minori), di concedere tali assegni al lavoratore, residente con la famiglia in Francia, per il minore con cui fosse privo di un legame di filiazione, nonostante ne provvedesse al mantenimento.

Proprio in ottemperanza al principio di non discriminazione, avendo tutti i minori residenti nello Stato della legislazione in questione il diritto a percepire tale attribuzione, non viene considerato legittimo il diniego derivante dall'autorità nazionale.

¹⁵ Art.117 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCEE)

¹⁶ Regolamento (UE) n.492/2011, 2° *Considerando*

¹⁷ Corte di giustizia, 2 aprile 2020, causa C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants*

3. Basi normative comunitarie della libera circolazione

La libera circolazione dei lavoratori nel contesto normativo ha assunto una progressiva importanza e riconoscimento, a seguito delle innumerevoli modifiche della materia sia da parte del diritto primario, ossia dai trattati, come da quello secondario, tra cui regolamenti e direttive. Si può dire come sia stata per la prima volta pienamente riconosciuta nel Trattato CEE all'art.48, anche se il punto di partenza, seppur con una precisa inclinazione, si trova nel Trattato di Parigi (1951) istitutivo della CECA. Il temperamento lo si riscontra nel fatto che per i lavoratori «di qualificazione confermata nelle professioni del carbone e dell'acciaio»¹⁸, vige il principio di non discriminazione di nazionalità nell'accesso ai due settori. Tali principi si ritrovano anche nel Trattato istitutivo dell'Euratom, contemporaneo al primo citato, limitatamente alla circolazione di manodopera qualificata nel campo nucleare, salvo i limiti previsti dalla norma, che corrispondono agli attuali di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

3.1 Diritto primario

Il Trattato oggi regolativo della materia è quello sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona in vigore dal 1° dicembre 2009. Non è più presente il riferimento, indicato nel Trattato originario, al periodo transitorio entro il quale la libera circolazione dei lavoratori avrebbe dovuto essere realizzata¹⁹, denominato come «criterio di realizzazione progressiva»²⁰, poiché si può dire che abbia assunto, attraverso le diverse discipline attuative, pieno contenuto. Conferma di ciò, la si ritrova al primo comma dell'art.45 TFUE nel quale la si definisce come «assicurata» nel territorio comunitario.

In particolare, gli articoli che disciplinano il settore vanno dal 45 al 48 e si riferiscono al lavoratore subordinato, la cui nozione elaborata dalla Corte di Giustizia verrà poi approfondita.

¹⁸ Art.69 Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)

¹⁹ Art.48 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCEE)

²⁰ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. CEDAM, 2016, p.91

In linea riassuntiva, vengono garantiti tre principi. Il primo è quello di non discriminazione sulla nazionalità rispetto alle condizioni di lavoro. Il secondo di circolazione e soggiorno in un Paese membro diverso da quello di provenienza per rispondere ad un'offerta, lavorare e anche rimanervi dopo l'occupazione di un impiego. L'ultimo riguarda il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dei vari Paesi, per consentire il cumulo dei diversi periodi lavorativi, come il pagamento delle prestazioni nella residenza attuale, nonostante il versamento presso altri membri dei contributi²¹.

L'importanza dell'attuazione di una politica comune in materia di circolazione dei giovani lavoratori viene riconosciuta all'art.47.

È invece proprio nell'articolo precedente a quest'ultimo, che il Consiglio come il Parlamento, assumono il compito di dare effettiva attuazione al diritto in questione, tramite misure adottabili con atti di diritto derivato.

È importante precisare come il diritto comunitario si occupi di coordinare i diversi ordinamenti nazionali, e non di uniformarli, in modo da lasciare spazio di disciplina ai singoli Stati membri, fornendo però un'ampia serie di garanzie ai soggetti che usufruiscano del diritto alla libera mobilità, senza che l'esercizio di questa vada a danneggiamento degli stessi.

3.2 Diritto derivato

Come sopra dimostrato, fin dagli anni Sessanta, i Trattati hanno rivestito il ruolo di base normativa per la legislazione derivata in materia di libera circolazione dei lavoratori. Quest'ultima, fondamentale consistente in regolamenti e direttive, nel tempo, ha assunto principi differenti. Si assiste al passaggio dal principio della priorità del mercato nazionale del lavoro²² (1961-1964), a quello della priorità del mercato comunitario, fatta salva inizialmente la previsione di una clausola di

²¹ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., pp.131-132

²² Regolamento n.15 del 16 agosto 1961 secondo cui «ogni cittadino di uno Stato membro è autorizzato ad occupare un impiego subordinato sul territorio di un altro Stato membro, qualora per il posto vacante non sia disponibile nessun lavoratore idoneo tra la manodopera appartenente al mercato regolare del lavoro dell'altro Stato membro».

salvaguardia, secondo cui in caso di eccedenza di manodopera, a seguito di comunicazione alla Commissione della decisione e delle motivazioni, ogni Stato membro avrebbe potuto assegnare precedenza ai propri lavoratori nazionali (1964-1968).

Nella prima fase con il Regolamento n.15 del 1961 e la conseguente direttiva, la circolazione dei lavoratori era condizionata al rilascio da parte dell'autorità amministrativa del Paese di destinazione di un permesso di lavoro, rinnovabile per la stessa professione dopo un anno di regolare impiego, mentre dopo tre anni per qualsiasi occupazione.

La seconda fase, che prende avvio dal Regolamento n.38/64/CEE, costituisce una notevole spinta verso la liberalizzazione della mobilità dei prestatori di lavoro. Infatti, nonostante la clausola di salvaguardia, impone l'eguaglianza di trattamento e protezione, in merito alle condizioni di impiego e lavoro dei lavoratori migranti europei rispetto ai nazionali del Paese membro preso in considerazione. Nello specifico, l'art.1 prescrive come un prestatore di lavoro comunitario possa spostarsi nel territorio di un altro Stato membro quando «il posto vacante sia stato segnalato al competente ufficio del lavoro», potendo poi, se in questo modo ammesso, rispondere a qualsiasi diversa offerta lavorativa.

Solo con il Regolamento n.1612 e Direttiva n.360, entrambi del 1968, i quali inaugurano la terza fase, si giunge alla piena realizzazione del diritto sin ora analizzato. Non trova più spazio il principio di priorità nazionale, come i permessi di lavoro, estendendo in maggior misura il diritto anche ai familiari del lavoratore, a prescindere dalla loro cittadinanza²³. Con alcune modificazioni, sono state le fonti principali in materia fino all'inizio del nuovo secolo, finché l'attuale Direttiva n.2004/38 e il Regolamento n.492/2011 non hanno abrogato, codificandole, le rispettive regolamentazioni precedenti.

La Direttiva corrente si occupa della più ampia materia della libera circolazione e soggiorno all'interno dell'Unione dei cittadini comunitari e

²³ Artt.10-11 Regolamento (CEE) n.1612/68

loro familiari, avendo però al suo interno conglobato diversi principi elaborati dalla Corte di giustizia.

Il Regolamento contemporaneo invece disciplina la libera mobilità nello specifico dei prestatori di lavoro, misure per il cui più agevole esercizio sono previste nella recente Direttiva 2014/54/UE.

Sempre per cooperare alla garanzia di una più equa circolazione e al coordinamento dei meccanismi di sicurezza sociale, da ultimo è stata istituita l'Autorità europea del lavoro con il Regolamento n.2019/1149.

4. Nozione di lavoratore subordinato

È pacifico come gli articoli (45-48) contenuti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e appunto dedicati alla libera circolazione dei lavoratori, si rivolgano al lavoro subordinato. Tale affermazione discende dal fatto che attività lavorative di carattere differente, tra cui quelle imprenditoriali e il lavoro autonomo, sono disciplinate da altre distinte norme. Per avere una definizione di lavoratore subordinato però è stato necessario l'intervento della Corte di giustizia, giacché il diritto comunitario non ne ha offerto un'esplicita indicazione. In primo luogo, tramite alcune sentenze, ha ben ritenuto necessario precisare come la nozione dipenda dalla sola legislazione comunitaria, che a tal scopo risulta obbligatoria per gli Stati membri, i quali in caso contrario, potrebbero variarla, esclusivamente a loro vantaggio²⁴.

In secondo luogo, ha poi affermato come l'interpretazione non possa essere assunta restrittivamente, ma che sia opportuno «avvalersi dei principi interpretativi generalmente ammessi, assumendo come base il senso che correntemente si attribuisce a queste espressioni nel loro contesto ed alla luce delle finalità del Trattato»²⁵.

È solo con una sentenza successiva del 1986 che si raggiunge una chiara interpretazione del concetto di lavoratore subordinato, nel contesto

²⁴ Corte di giustizia, 19 marzo 1964, causa C-75/63, *Unger*

²⁵ Corte di giustizia, 23 marzo 1982, causa C-53/81, *Levin*

dell'art.48 TCEE (oggi 45 TFUE). Si prescrive prima come, tramite criteri oggettivi del rapporto, rispetto a diritti ed obblighi degli interessati, debba essere determinata. Si specifica poi, come sia essenziale per la configurazione del legame lavorativo, il fatto che la «persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione»²⁶.

Tale qualifica di lavoratore, ritenuta necessaria, tra le altre condizioni, dalla Direttiva n.2004/38/CE per poter specificatamente soggiornare per un periodo superiore ai tre mesi nello Stato comunitario di destinazione, viene mantenuta a colui che abbia cessato di lavorare in determinate casistiche, indicate all'art.7 comma 3, che poi verranno approfondite.

In tale contesto è però rilevante considerare come, pur non rientrando nell'elencazione dell'ultimo articolo citato, si debba ricomprendere, in forza dell'interpretazione giurisprudenziale, anche un'altra categoria. Si tratta di donne che a causa «delle limitazioni fisiche» derivanti dalla gravidanza, tanto degli ultimi mesi quanto del periodo subito successivo, smettano di lavorare o cerchino un'occupazione²⁷. In occasione di tale sentenza, cui causa instauratosi a seguito del rifiuto delle autorità inglesi di riconoscere l'indennità integrativa del reddito ad una cittadina francese trovata nelle condizioni sopra pronunciate, si precisa tuttavia come tale qualità di lavoratore si conservi purché il soggetto in questione «riprenda il suo lavoro o trovi un altro impiego entro un ragionevole periodo di tempo dopo la nascita di suo figlio».

La volontà di accedere ad un'attività di lavoro subordinata è comunque essenziale per giustificare lo spostamento da uno Stato membro all'altro, non rilevando l'attività svolta nel Paese di provenienza.

È altresì vero però che rispetto alla ricerca di un impiego, nonostante l'art.45 TFUE stabilisca che lo spostamento possa avvenire per rispondere alle sole offerte effettive di lavoro, la Direttiva 2004/38/CE, recependo gli orientamenti giurisprudenziali, garantisce che i cittadini comunitari entrati

²⁶ Corte di giustizia, 3 luglio 1986, causa C-66/85, *Lawrie-Blum*

²⁷ Corte di giustizia, 19 giugno 2014, causa C-507/12, *Saint Prix*

con questa finalità, non possano essere allontanati fintanto che possano dimostrare di «essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo»²⁸. L'ultima dimostrazione può essere pretesa, come indicato nella recente sentenza *G.M.A.* del 2020, solo successivamente alla scadenza del «termine ragionevole» che ciascun Stato membro è tenuto a concedere ai richiedenti lavoro dal momento della loro registrazione in tale qualità, affinché individuino le potenziali offerte di lavoro a loro adeguate e si attivino per essere assunti²⁹.

5. Estensione dei destinatari da parte della Corte di giustizia

Com'è stato reso chiaro, la normativa comunitaria parla solamente di lavoratori subordinati, e talvolta per il più ampio diritto di accesso e soggiorno, di cittadini dell'Unione europea.

Rientrano però allo stesso modo, anche altri soggetti, non esplicitamente nominati, ma egualmente destinatari della disciplina, a seguito dell'azione interpretativa della Corte di giustizia. Si fa riferimento alle diverse tipologie di lavoro atipico quali il lavoro a termine³⁰, gli sportivi professionisti³¹, qualora prestino la loro attività con le caratteristiche della subordinazione e i tirocinanti. In merito a quest'ultimi, la prima sentenza, cui questione pregiudiziale risulta incentrata su un tirocinio nel settore delle professioni legali, li riconosce rientranti nell'art.48 TCEE, qualora il tirocinio si svolga con «le modalità di un'attività retribuita reale ed effettiva»³². Tale affermazione la si ritrova già nella sentenza che riconosce nell'ambito di applicazione della libera circolazione dei lavoratori pure il lavoro part-time³³, la quale ricorda come non possano essere ricomprese nella sfera stessa quelle «attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed

²⁸ Art.14 Direttiva 2004/38/CE

²⁹ Corte di giustizia, 17 dicembre 2020, causa C-710/19, *G.M.A.*

³⁰ Corte di giustizia, 6 novembre 2003, causa C-413/01, *Ninni Orasche*

³¹ Corte di giustizia, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*; Corte di giustizia, 13 aprile 2000, causa C-176/96, *Lehtonen*

³² Corte di giustizia, 17 marzo 2005, causa C-109/04, *Kranemann*

³³ Corte di giustizia, 26 febbraio 1992, causa C-357/89, *Raulin*

accessorie»³⁴, anche se demanda alla discrezionalità del giudice nazionale l'accertamento delle stesse.

Allo stesso modo, la Corte fa rientrare nello «status di lavoratore» anche quei prestatori che siano «falsi autonomi», qualificati, nella sentenza di riferimento, come prestatori autonomi di servizio ma sottoposti alla direzione del proprio datore di lavoro, soprattutto riguardo alla scelta dell'orario, luogo e contenuto della prestazione, non partecipanti ai rischi imprenditoriali dello stesso ed integrati pienamente nell'impresa³⁵. La causa in questione aveva ad oggetto una disposizione di un contratto collettivo olandese che stabiliva tariffe minime per tali prestatori, i quali però svolgevano in forza di un contratto d'opera, le stesse attività dei lavoratori subordinati. È peculiare come, nonostante si tratti di una situazione puramente interna, l'Unione si dichiarò competente a decidere, perseguendo l'interesse di scongiurare futuri contrasti d'interpretazione.

6. Cittadini extracomunitari

Può applicarsi la disciplina della libera mobilità anche ai cittadini non appartenenti all'Unione europea, se questi godono dello status di familiare di un cittadino europeo. A partire dal Regolamento n.1612/1968, a prescindere dalla cittadinanza, viene a questi riconosciuto il diritto di soggiorno nello Stato membro in cui il lavoratore svolge l'impiego, ovvero quello di esercitarvi un'attività economica. Che cosa si intenda per familiare e nello specifico cosa questa condizione comporti, verrà poi approfondito. Bisogna già specificare però come il loro diritto non sia autonomo ma strettamente connesso a quello del prestatore migrante, in quanto possono beneficiare della disciplina solo qualora lo stesso si sia avvalso del diritto di libera circolazione.

Vi sono poi dei casi peculiari di beneficiari del diritto di lavorare alle stesse condizioni dei cittadini comunitari, quali i cittadini di Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Questo perché facenti parte dello Spazio

³⁴ Corte di giustizia, 23 marzo 1982, causa C-53/81, *Levin*

³⁵ Corte di giustizia, 4 dicembre 2014, causa C-413/13, *FNV* e giurisprudenza ivi citata

economico europeo (SEE), cui istituzione (1994) è finalizzata ad estendere la legislazione del mercato comunitario interno all'Associazione europea di libero scambio (EFTA), i quali membri non hanno voluto aderire all'Unione europea, ma accettato di recepire entro i loro confini la normativa in questione.

Merita di essere menzionata anche la Svizzera, cui relazioni con l'Unione si sono concretizzate, a partire dal 1972 con l'Accordo di libero scambio, nella forma di accordi bilaterali. Tra questi, emergono due gruppi settoriali, in vigore rispettivamente nel 2002 e nel periodo 2005-2009, cui il secondo è in pratica il consolidamento ed ampliamento sotto alcuni aspetti del primo. Rientrano in quest'ultimo la regolazione delle diverse aree del mercato interno, tra cui la libera circolazione delle persone e il conseguente reciproco riconoscimento del diritto d'ingresso, di soggiorno, anche al termine dell'impiego, di accesso ad un'attività economica e di stabilimento³⁶.

Parallelo a queste garanzie, vige il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, il quale comporta una parità nelle condizioni lavorative e non, rispetto ai cittadini nazionali.

Per risolvere alcune problematiche di questi accordi, quali la loro incapacità di consentire un «adeguamento dinamico all'evoluzione del diritto dell'UE», la mancanza di strumenti di verifica sulla loro applicazione, di risoluzione efficace delle controversie e la talvolta non coerenza della disciplina³⁷, hanno condotto all'avvio nel 2014 di negoziati per un accordo quadro istituzionale, il quale però non è stato concluso, a seguito del rifiuto svizzero nel 2021 di proseguire con la trattativa.

³⁶ Art.1 Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone

³⁷ Ivan Vaccarello, *La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito*, in *Eurojus*, ISSN 2384-9169

7. Affinità e differenze rispetto alla libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento

Libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento rappresentano, se così si può definire, il rovescio della medaglia della libera circolazione dei lavoratori subordinati. Si riferiscono infatti alla mobilità dei prestatori di lavoro autonomi e delle imprese all'interno dello spazio comunitario. Per le diverse libertà, sono previsti differenti regimi giuridici, la cui applicazione di uno esclude, fatti salvi precisi rinvii, il concorso degli altri³⁸. Nonostante siano disciplinati da norme distinte dalla circolazione dei subordinati, i tre diritti in questione sono accomunati dalla finalità perseguita. Infatti sono funzionali al raggiungimento di quel mercato comune, poi definito interno, tanto ambito sin dall'origine dell'esperienza europea, in cui vi possano circolare liberamente tutti i fattori produttivi. La differenza di regolazione³⁹ si giustifica innanzitutto con il voler garantire in maniera più controllata il perseguimento del sopra citato obiettivo, in modo da prevenire lo scompenso socio-economico che circolazione e stabilimento di grandi numeri di imprese e prestatori autonomi avrebbe potuto provocare nello Stato di destinazione, in quanto maggiormente reattivi al sopraggiungere di vantaggi economici connessi allo spostamento⁴⁰.

In merito alla prestazione di servizi, un altro aspetto di diversità lo si ricava nel significato che i principi alla base delle rispettive materie assumono dal punto di vista dei lavoratori coinvolti. Se per i lavoratori migranti, al fine della loro integrazione, resta centrale il divieto di discriminazione, per i prestatori di servizi questo può considerarsi secondario. Affermazione dettata dal fatto che nella prestazione di servizi l'interesse primario è incontrare meno limitazioni possibili nell'accesso allo Stato ospitante. Ciò spiega il motivo dell'evoluzione giurisprudenziale secondo cui, inizialmente si applicava il mero divieto di discriminazione, mentre poi quello di intralcio al

³⁸ F. Bano *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008, p.55

³⁹ Per la libera prestazione di servizi: artt.56-62 TFUE; per la libertà di stabilimento: artt.49-55; per la libera circolazione dei lavoratori subordinati: artt.45-48 TFUE; e fonti derivate.

⁴⁰ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.142

mercato dei servizi, comportando non pochi problemi sulle condizioni di chi doveva svolgere la prestazione⁴¹. È da rilevare anche come questa precisa categoria abbia un «carattere residuale»⁴² rispetto alle altre libertà comunitarie, poiché nell'art.57 TFUE si considerano servizi quelle che prestazioni che «non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone». Nello stesso articolo si aggiunge, al fine delineare la nozione di servizi, come siano considerati tali «le prestazioni fornite normalmente dietro» corrispettivo, termine a cui Corte di giustizia rimanda al concetto di «rilevanza economica», inglobando anche quelle attività gratuite ma che abbiano un valore, potendo essere offerte con l'intenzione di raggiungere pari costi e ricavi⁴³.

La distinzione quindi della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento rispetto alla libera circolazione dei lavoratori subordinati consiste nel carattere non subordinato della prestazione offerta⁴⁴. A loro volta le prime due libertà si possono distinguere per il «diverso grado di intensità del legame che dette prestazioni intrattengono con il territorio dello Stato ospite»⁴⁵. Ciò perché mentre nella prestazione di servizi il diritto garantito riguarda la legittimità di un'attività temporanea ed occasionale, nel diritto di stabilimento si tutela un'offerta di servizi sistematica che deriva dalla costituzione di una sede stabile nello Stato di destinazione, principale o secondaria che sia⁴⁶.

Taluni autori⁴⁷ segnalano come entrambe le libertà abbiano un carattere di transnazionalità, il quale, sempre in linea con il diverso collegamento che le due instaurano con lo Stato di destinazione, assume

⁴¹ S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, cit., pp.85-87

⁴² F. Bano *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell'Unione europea*, cit., p.55

⁴³ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.144

⁴⁴ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.146

⁴⁵ F. Bano *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell'Unione europea*, cit., pp.57-58

⁴⁶ Si precisa come venga garantita una libertà di stabilimento primaria, inerente alla costituzione della sede principale dell'attività, e una secondaria, riguardo agenzie, succursali o filiali ulteriori: in F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.143

⁴⁷ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit. p.145

connotati diversi. Per la libertà di stabilimento, è un fattore che si presenta solamente all'inizio poiché sarà l'esclusiva legislazione dello Stato di stabilimento a regolare l'attività una volta esercitato il diritto. Per la libera prestazione di servizi invece, non comportando un necessario spostamento dei soggetti coinvolti, potendosi anche trasferire la sola prestazione, la transnazionalità è un elemento costante, comportando che la disciplina applicabile all'attività economica sia quella dello Stato provenienza, e alla singola prestazione siano norme comunitarie armonizzanti le varie regole interne⁴⁸.

È fattore comune per tutte le tre libertà fin ora comparate, il divieto di discriminazione per nazionalità dei soggetti migranti in uno Stato membro diverso da quello di provenienza, aggiungendosi a questo nella sola libera prestazione di servizi, anche quello sulla base della sede o residenza⁴⁹, implicando anche il non poter imporre che vi sia nel territorio nazionale una sede stabile⁵⁰.

Per mettere in evidenza la portata di questo principio, si può richiamare una sentenza del 1995, rilevante per aver delineato i criteri distintivi fra libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi. Questa fa rientrare l'applicazione non discriminatoria dei diversi provvedimenti interni fra le condizioni che le medesime disposizioni devono rispettare, nel momento in cui abbiano la potenzialità di ostacolare l'esercizio della categoria più ampia delle libertà assicurate dal Trattato all'epoca in vigore. Esplicitamente questi devono «applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo»⁵¹.

⁴⁸ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.145

⁴⁹ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.148

⁵⁰ Come Corte di giustizia, 16 giugno 2015, causa C-593/13, *Presidenza del Consiglio dei Ministri e a. c. Rina Services SpA*

⁵¹ Corte di giustizia, 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*

CAPITOLO SECONDO

IL CONTENUTO DEL DIRITTO ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI

Sommario: 1. Divieto di discriminazione in base alla nazionalità; 1.1 Principio di parità nell'accesso all'impiego; 1.2. Principio di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro; 2. Diritti di ingresso e soggiorno; 3. Trattamento dei familiari dei lavoratori comunitari; 4. Breve accenno ai profili previdenziali della materia; 5. Limiti alla libera circolazione; 6. Regime del pubblico impiego; 7. Riconoscimento dei titoli e qualifiche; 8. Riconoscimento della qualifica di Consulente del lavoro nell'Unione europea

1. Divieto di discriminazione in base alla nazionalità

Per nazionalità si intende una peculiare connessione giuridica e politica presente fra un soggetto e uno Stato, che nel caso delle persone fisiche rappresenta in pratica l'equivalente della cittadinanza⁵². Infatti quando si fa riferimento al principio di non discriminazione, collocato alla base della materia della libera circolazione dei lavoratori, ci si riferisce ai cittadini comunitari che spostandosi, esercitano questo diritto, rispetto ai cittadini nazionali del Paese di destinazione.

Il divieto di discriminazione implica quindi, di contro, l'uguaglianza, la quale viene ricompresa fra gli ideali che l'Unione europea deve perseguire, già con la Carta dei diritti fondamentali della stessa (proclamata per la prima volta a dicembre del 2000)⁵³.

Come il concetto di uguaglianza tende a mutare in linea con gli sviluppi della società⁵⁴, anche i criteri regolativi della libera circolazione seguono un'evoluzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Si ha un

⁵² P. Franzina, voce *Nazionalità (dir. int.)*, in *Diritto online Treccani*, 2016

⁵³ Art.21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01): vieta qualsiasi discriminazione fondata «sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Al secondo comma anche «qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi».

⁵⁴ A. Olivieri, *Discriminazioni di genere e tutela del desiderio: l'uguaglianza a tutti i costi e i costi dell'uguaglianza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 1giugno 2019, pag. 513

alternarsi tra la valorizzazione dei principi antidiscriminatori e il criterio «dell'accesso al mercato», cui consegue il divieto di misure ostative lo stesso⁵⁵. In particolare, nel volume appena citato, si dichiara come la prima metodologia sia funzionale dal momento in cui il lavoratore abbia avuto accesso al mercato di destinazione, potendosi effettuare il confronto fra trattamenti eventualmente divergenti. La seconda invece acquista rilievo nel caso di normative dello Stato d'origine che impediscano o limitino lo spostamento dei propri cittadini in altri Paesi membri.

Ad ogni modo, come indicato in una sentenza del 1974 e conformemente ad oggi, le norme sulla libera circolazione dei lavoratori (e sulla libera prestazione di servizi), «rendono operante il principio generale stabilito all'art.7 del trattato»⁵⁶, il quale prescrive come sia «vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità»⁵⁷.

Si tratta di norme costituite dall'«abolizione di qualsiasi discriminazione», da un lato riguardo l'accesso all'impiego, e dall'altro le condizioni di lavoro, come esplicitato all'art.45 comma 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

È altresì vero come le norme dell'intero Trattato in materia impediscano alle normative interne di trattare in modo sfavorevole i cittadini che vogliano esercitare un'attività lavorativa in un altro Paese membro⁵⁸.

1.1 Principio di parità nell'accesso all'impiego

Il concetto per cui vi debba essere un trattamento eguale tra lavoratori nazionali e migranti europei, in riferimento all'accesso ad un mercato del lavoro, trae origine dal riconoscimento della priorità del mercato comunitario, effettuato già dal Regolamento n.1612/1968. Il suo contenuto è stato poi codificato nell'attuale Regolamento n.492/2011, il quale unitamente alla

⁵⁵ S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, cit., pp.20-25

⁵⁶ Corte di giustizia, 12 dicembre 1974, causa 36-74, *Walrave*

⁵⁷ Art.7 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE): sostituito ad oggi dall'art.18 TFUE

⁵⁸ Corte di giustizia, 28 aprile 2022, causa 86-21, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León* e giurisprudenza ivi citata

legislazione primaria, va a costituire la disciplina attuativa della libera circolazione dei prestatori di lavoro.

L'art.1 del Regolamento da ultimo citato, sancisce come sia assicurato il diritto di ogni cittadino dell'Unione «di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali di detto Stato», godendo appunto «della stessa priorità riservata» a questi ultimi «per l'accesso agli impieghi disponibili».

A garanzia di quanto detto, è prevista la non applicabilità di tutte quelle disposizioni o pratiche interne, che comportino un'esplicita o implicita discriminazione in capo ai cittadini che usufruiscano della mobilità interna all'area comunitaria.

A tal proposito, proprio l'art.3 fornisce un elenco non tassativo di tali provvedimenti come quelli «che limitano o subordinano a condizioni non previste per i suoi cittadini la domanda e l'offerta d'impiego, l'accesso all'impiego ed il suo esercizio da parte degli stranieri; o che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto»⁵⁹.

Anche l'articolo seguente individua altre disposizioni aventi lo stesso contenuto, tra cui quelle «che limitano, per impresa, per ramo di attività, per regioni o su scala nazionale, il numero o la percentuale degli stranieri occupati»⁶⁰.

In merito, Roccella e Treu⁶¹ dimostrano come la Corte di giustizia avesse già applicato nella metà degli anni Settanta l'articolo ultimo in

⁵⁹ Art.3 Regolamento (UE) n.492/2011: comprende a titolo esemplificativo alcune pratiche o disposizioni concrete come quelle che prevedano procedimenti obbligatori e speciali per reclutare manodopera straniera o condizionino per l'accesso l'iscrizione agli uffici di collocamento o trattandosi di cittadini di un altro Stato membro, ne impediscano il reclutamento nominativo

⁶⁰ Art.4 Regolamento (UE) n.492/2011

⁶¹ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.105: più puntualmente si riferiscono all'art.4 del Regolamento n.1612/1968, che però ha in pratica quasi lo stesso contenuto dell'attuale art. corrispondente (art.4 del Regolamento n.492/2011)

questione, per affermare come non conforme alla legislazione della Comunità una disposizione del «Code du travail maritime», che richiedeva che nell'equipaggio delle navi francesi vi fosse un certo quantitativo di cittadini della pari cittadinanza.

Ugualmente fece la sentenza *Bosman* pronunciata nel 1995, che richiamando appunto l'art.4 del Regolamento n.1612/1968, precisa come questo sia ostativo a che i «regolamenti delle associazioni sportive limitino il diritto dei cittadini di altri Stati membri di partecipare, come professionisti, ad incontri di calcio»⁶². Nella stessa, si dichiara altresì come, nonostante le norme in questione si applichino anche ai trasferimenti interni, queste «condizionano direttamente l'accesso dei calciatori al mercato del lavoro negli altri Stati membri e in tal modo sono idonee ad ostacolare la libera circolazione dei lavoratori».

Un'altra sentenza rilevante in materia, successiva all'appena citata, è quella pronunciata in merito al caso *Graf* nell'anno 2000. La questione pregiudiziale aveva ad oggetto l'ipotetica capacità di rappresentare un impedimento alla circolazione della mancata previsione, nella normativa austriaca, dell'indennità di fine rapporto nel caso di dimissioni del lavoratore, finalizzate nel caso concreto all'esercizio di una nuova attività subordinata in Germania. In tale contesto si sostiene come una normativa che preveda una differenza di trattamento nella risoluzione del rapporto, tra la volontaria e una carente dell'iniziativa del soggetto soccombente o a lui non imputabile, non «possa essere considerata tale da ostacolare la libera circolazione» in quanto «circostanza troppo aleatoria e indiretta»⁶³. Ne deriva che non possa ritenersi in contrasto con la legislazione comunitaria una norma che non essendo discriminatoria, vada ad impedire l'accesso all'impiego in modo dubbioso e

⁶² Corte di giustizia, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*: la questione principale verteva sul condizionare il versamento di un'indennità di trasferimento a carico della società di uno Stato membro, diverso da quello d'origine del calciatore professionista, nel momento in cui avesse voluto ingaggiare lo stesso; come sulla previsione di schieramento, nelle partite sportive, di un limitato numero di calciatori migranti comunitari.

⁶³ Corte di giustizia, 27 gennaio 2000, causa C-190/98, *Graf*

mediato ⁶⁴.

Anche nella ricerca di un impiego in uno Stato comunitario diverso da quello di cui si abbia la cittadinanza, è prevista la parità nel supporto offerto dagli uffici del lavoro rispetto ai potenziali lavoratori nazionali⁶⁵. Nell'accedere allo stesso, viene garantito, nella fase di assunzione e reclutamento, che non siano richiesti requisiti ulteriori rispetto ai cittadini nazionali, candidati per la stessa attività; anche se, qualora venga sollecitato espressamente nei termini previsti, il destinatario «di un'offerta nominativa da parte di un datore di lavoro di uno Stato membro» diverso da quello d'origine, possa dover sostenere una prova professionale⁶⁶. Tale aspetto è poi, propriamente disciplinato dalla Direttiva competente il riconoscimento delle qualifiche⁶⁷, essenziale per una maggiore efficienza della mobilità dei cittadini comunitari.

Un ultimo aspetto da considerare è come, senza che ne derivino discriminazioni, cittadini e datori appartenenti a Stati membri diversi, sulla base delle normative vigenti, possano «scambiare le loro domande e offerte d'impiego, concludere contratti di lavoro e darvi esecuzione»⁶⁸. La rilevanza di tale aspetto è comprovata dalla previsione nell'art.46 TFUE di meccanismi che facilitino l'incontro e l'equilibrio tra le due parti del rapporto, comprendendoli nell'insieme degli strumenti funzionali all'attuazione della libera circolazione dei prestatori di lavoro. Nella stessa norma si prescrive come queste specifiche misure possano essere istituite «a condizioni che evitino di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell'occupazione» nei vari Paesi, a testimonianza del fatto che tuttora non operano in modo totalmente automatico⁶⁹. L'attuale meccanismo, previsto nel Regolamento n.492/2011, si esplica nella collaborazione interna ai servizi per

⁶⁴ S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, cit., p.22: che cita a sua volta Corte di giustizia, 27 gennaio 2000, causa C-190/98, *Graf*, in *Racc.*, 2000, I, p.493, par.25

⁶⁵ Art.5 Regolamento (UE) n.492/2011

⁶⁶ Art.6 Regolamento (UE) n.492/2011

⁶⁷ Direttiva n. 2005/36/CE, poi modificata dalla Direttiva n. 2013/55/UE

⁶⁸ Art.2 Regolamento (UE) n.492/2011

⁶⁹ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.108

l'impiego dei vari Stati membri ed a quella esterna tra questi ultimi e l'Ufficio europeo di coordinamento, incaricato proprio di far incontrare o compensare domanda ed offerta di lavoro.

1.2. Principio di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro

Nelle premesse iniziali all'adozione del Regolamento n.492/2011, affinché si possa disporre in maniera libera e dignitosa del diritto alla libera circolazione dei lavoratori nell'area comunitaria, viene sollecitata la parità di trattamento riguardo a tutti quegli aspetti che derivano dall'instaurazione di un rapporto lavorativo. Nell'assicurare questa libertà, l'ormai noto art.45 TFUE, comporta, a completamento del divieto di discriminazione in base all'accesso impiego, quello riguardo alle condizioni di lavoro. Tale principio viene meglio specificato dall'art.7 del Regolamento sopra citato, comprendendo tra le condizioni da considerare, le materie «di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento». Che si tratti di un elenco non tassativo ma solo esemplificativo⁷⁰, è dimostrato dalla Corte di giustizia, la quale fa rientrare nella nozione di «condizioni di lavoro» le indennità aggiuntive alla retribuzione, avutosi in esame nel caso concreto l'indennità di separazione spettante ai lavoratori assegnati ad una sede differente dalla loro residenza (nel caso un cittadino italiano assunto dalle poste federali tedesche)⁷¹.

La stessa giurisprudenza inserisce nella medesima macrocategoria anche la disciplina sul calcolo dell'anzianità di servizio⁷², in occasione di una sentenza avuta ad oggetto un cittadino italiano occupato in un'impresa tedesca, la quale, a seguito della chiamata alle armi del primo, non ritenne legittima la pretesa di includere nel computo dell'anzianità anche il periodo di servizio militare.

In aggiunta, con una sentenza successiva, nella materia del

⁷⁰ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.111

⁷¹ Corte di giustizia, 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu*

⁷² Corte di giustizia, 15 ottobre 1969, causa 15/69, *Württembergische Milchverwertung-Südmilch-AG v. Ugliola*

licenziamento si fanno rientrare anche quelle norme interne che garantiscano un'eventuale tutela speciale «per motivi di carattere sociale, a determinate categorie di lavoratori»⁷³. Tale affermazione fu pronunciata in merito ad un lavoratore olandese, che in seguito ad un infortunio che gli diminuì la capacità lavorativa di oltre il 50% nell'impresa tedesca nel quale era occupato, invocava la tutela particolare contro il licenziamento offerta agli invalidi.

Combinando le disposizioni comunitarie, sia di diritto primario che derivato, con il lavoro interpretativo della Corte di giustizia, si ricava come la parità di trattamento comporti il divieto di discriminazioni dirette unitamente a quelle indirette.

Una discriminazione diretta si concretizza qualora un lavoratore di uno Stato membro che si sposti all'interno della zona comune, subisca «un trattamento meno favorevole rispetto al cittadino nazionale»⁷⁴, a meno che non vi siano giustificati motivi di ordine, sicurezza e sanità pubblica.

In merito ad una discriminazione indiretta, molte sentenze in materia utilizzano in sostituzione l'aggettivo «dissimulata», cui origine risale alla sentenza *Sotgiu* del 1974 nella quale si riconobbe come «il principio della parità di trattamento [...] vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma altresì qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato»⁷⁵. Un idoneo esempio sono ritenute quelle basate sul requisito della residenza per poter esercitare un diritto⁷⁶.

Si considera, comunque inerente allo stesso contesto, nelle sentenze più recenti⁷⁷, il fatto che «una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di

⁷³ Corte di giustizia, 13 dicembre 1972, causa 44/72, *Marsman v. Roskamp*

⁷⁴ S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, cit., p.17

⁷⁵ Corte di giustizia, 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu*

⁷⁶ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.113

⁷⁷ Come Corte di giustizia, 28 aprile 2022, causa C-86/21, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*

conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi»⁷⁸. La stessa sentenza O'Flynn elenca poi in modo maggiormente esaustivo quali siano le condizioni delle normative interne che debbano essere ritenute tali⁷⁹, richiamando un'ampia giurisprudenza di riferimento e facendo salvi i casi in cui siano giustificate oggettivamente e proporzionate all'obiettivo perseguito.

Tornando al vigente Regolamento n.492/2011, la parità di trattamento riguarda anche i vantaggi sociali e fiscali di cui godono i lavoratori nazionali, comprendendo anche la fruizione in pari misura dell'istruzione professionale e di riadattamento o rieducazione⁸⁰. Stessa garanzia è prevista per l'iscrizione ai sindacati e l'esercizio dei diritti a questa connessi, riservando però la facoltà di rendere il soggetto «escluso dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico e dall'esercizio di una funzione» dello stesso tipo⁸¹.

Viene presa anche in considerazione la sfera contrattuale, tanto collettiva come individuale, sancendo la nullità di quelle clausole in materia, compresa pure quella del primario accesso all'impiego, che presentino un carattere discriminatorio nei confronti di cittadini di altri Paesi comunitari⁸².

È interessante allo stesso modo come la Corte di giustizia sia pure pervenuta a specificare la valenza del divieto di discriminazione, definendola «funzionale» alla tutela congiunta oltre che dei lavoratori migranti dell'Unione, anche di quelli aventi la cittadinanza del Paese di destinazione⁸³.

A tal proposito infatti già in una sentenza del 1974 afferma come l'inderogabile principio di non discriminazione abbia, unitamente all'effetto di garantire l'integrazione dei lavoratori migranti, quello di far sì che i cittadini nazionali del Paese di destinazione «non subiscano le conseguenze

⁷⁸ Corte di giustizia, 23 maggio 1996, causa C-237/94, *O'Flynn*

⁷⁹ Trattasi in particolare di quelle condizioni interne «le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente o in gran parte i lavoratori migranti, nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti o che rischiano di essere sfavorevoli, in modo particolare, ai lavoratori migranti».

⁸⁰ Art.7 Regolamento (UE) n.492/2011

⁸¹ Art.8 Regolamento (UE) n.492/2011

⁸² Art.7 Regolamento (UE) n.492/2011

⁸³ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.112

sfavorevoli che potrebbero risultare dall'offerta o dall'accettazione, da parte di cittadini di altri Stati membri, di condizioni di lavoro o di retribuzione meno vantaggiose di quelle contemplate dal proprio diritto nazionale». Assume in questo modo come il fatto che il divieto sia generale, comporti che tra le discriminazioni vietate sia abbiano anche quelle che rappresentino «un ostacolo di scarsa entità ai fini dell'uguaglianza»⁸⁴.

2. Diritti di ingresso e di soggiorno

I diritti di circolazione nel mercato interno dell'Unione europea si articolano nel diritto di ingresso ed in quello di soggiorno, i quali attribuiscono significato al principio di non discriminazione⁸⁵, cui garanzia risulterebbe altrimenti meramente astratta.

L'attuale base di diritto primario di entrambi è l'art.45 TFUE, mentre la Direttiva n.2004/38, abrogando quelle precedenti, è diventata la fonte secondaria per eccellenza in materia.

I due diritti vengono modulati in proporzione al livello di integrazione del cittadino e a quanto questo permanga nello Stato di destinazione, periodo di tempo a sua volta condizionato dallo «status» del soggetto stesso⁸⁶. I destinatari della disciplina infatti non sono solo i lavoratori in quanto tali, ma la più ampia categoria di cittadini europei, unitamente ai loro familiari che, a prescindere dalla loro cittadinanza, li accompagnino o li raggiungano in un secondo momento.

In base alla Direttiva vigente, agli artt.4 e 5 si prescrive come, per poter esercitare il diritto di uscita e di ingresso nell'area comunitaria, sia necessario che il cittadino europeo possieda «una carta d'identità o un passaporto in corso di validità», mentre unicamente il secondo documento, per i familiari a suo seguito privi della cittadinanza di un Paese membro. Per questi ultimi però, è previsto l'«obbligo del visto di ingresso», in modo

⁸⁴ Corte di giustizia, 4 aprile 1974, causa 167-73, *Commissione delle Comunità europee v. Repubblica francese*

⁸⁵ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.125

⁸⁶ S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, cit., p.36

conforme alla legislazione europea o nazionale, cui ottenimento è garantito con la concessione di ogni agevolazione possibile, salvo che siano in possesso di una valida «carta di soggiorno».

La mancanza della documentazione non necessariamente legittima il rifiuto dell'ingresso da parte dello Stato di destinazione. A tal proposito, la Corte di giustizia, si è espressa negando la legittimità del rifiuto in merito al coniuge che sia in grado di provare la propria identità e il legame coniugale con il cittadino comunitario, unitamente alla carenza di condizioni funzionali a stabilire come lo stesso possa costituire un pericolo per l'ordine, sicurezza o sanità pubblica⁸⁷. In recepimento a tale orientamento anche l'art.5 della Direttiva in questione afferma tra le possibilità ostative al respingimento, quella in cui il cittadino comunitario o familiare straniero «possa dimostrare o attestare con altri mezzi la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione», intendendosi con «altri mezzi», gli strumenti alternativi ai doverosi documenti.

La previsione della «carta di soggiorno» sopra citata risale alla Direttiva n.68/360, successiva al primario «permesso di soggiorno» della precedente Direttiva n.64/221. Entrambe però, per i rispettivi periodi di riferimento, sono finalizzate all'esercizio del diritto di soggiorno da parte non solo dei familiari del cittadino comunitario ma anche direttamente dallo stesso, cui suo unico scopo previsto deve essere quello di voler esercitare un'attività lavorativa nel Paese membro di destinazione⁸⁸. Ad oggi, con la Direttiva vigente, è venuta meno la necessità del rilascio della carta di soggiorno per quanto riguarda i cittadini dell'Unione, permanendo, come già indicato, per i suoi familiari.

Fatto salvo in ogni caso il possesso delle documentazioni richieste per l'uscita e l'ingresso interno all'area comunitaria, il diritto di soggiorno in uno Stato membro diverso da quello d'origine, si articola in «un sistema

⁸⁷ Corte di giustizia, 25 luglio 2002, causa C-459/99, *Mrax*

⁸⁸ Più puntualmente la Direttiva n. 64/221 parla di volontà di soggiorno o trasferimento «allo scopo di esercitare un'attività salariata o non salariata o in qualità di destinatari di servizi». La successiva Direttiva invece fa riferimento al solo rapporto di subordinazione.

graduale»⁸⁹, consistente in due diverse fattispecie, a seconda dell'arco temporale in cui venga esercitato, a cui se ne aggiunge una terza, peculiare per l'aggiunta alla sua denominazione dell'aggettivo «permanente».

In merito alla prima tipologia, non è richiesto alcun presupposto o formalità, a condizione che il soggiorno non abbia superato i tre mesi⁹⁰.

Qualora questo sia avvenuto, si accede al secondo modello di diritto di soggiorno, a condizione di appartenere ad una delle categorie reciprocamente alternative indicate all'art.7 della Direttiva in esame. Vengono distinti i soggetti economicamente attivi, esercenti un'attività di lavoro subordinato o autonomo nel Paese di destinazione, da quelli non aventi tale status. È altresì vero però come, per un certo verso, lo stesso articolo li sovrapponga⁹¹, conservando, la qualifica di lavoratore, subordinato o autonomo che sia, in capo a soggetti trovatosi in tassative situazioni, accomunate dall'involontarietà della cessazione del rapporto. Le casistiche previste sono l'inabilità temporanea al lavoro per malattia o infortunio e lo stato di disoccupazione non volontaria, cui deve conseguire o la frequentazione di un corso formativo professionale, necessariamente correlato all'attività precedente, se disoccupazione volontaria, o la registrazione presso l'ufficio di collocamento per l'ottenimento di un nuovo lavoro. Riguardo a quest'ultimo caso, qualora il soggetto sia stato assunto con un contratto di durata inferiore ad un anno o si sia ritrovato disoccupato nei primi dodici mesi d'attività, mantiene la qualifica di lavoratore «per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi».

Nonostante tale equiparazione, la garanzia di godimento del diritto di soggiorno superiore ai tre mesi viene assicurata anche a soggetti non necessariamente lavoratori, in qualità di familiari del cittadino comunitario. In alternativa, è garantita ai cittadini di uno Stato membro, qualora non rappresentino un onere per l'assistenza sociale interna allo Stato, disponendo di risorse sufficienti per sé e per la propria famiglia e di un'assicurazione

⁸⁹ Corte di giustizia, 21 dicembre 2011, cause riunite C-424/10 e C-425/10

⁹⁰ Art.6 Direttiva 2004/38/CE

⁹¹ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.130

contro la malattia, oppure soddisfacendo quest'ultima condizione in tutti i suoi requisiti, unitamente all'essere iscritto ad un corso di studi, anche di formazione professionale, presso un ente riconosciuto o finanziato dallo Stato ospitante⁹².

All'interno di tale regime, è previsto a carico del cittadino dell'Unione l'adempimento di un'eventuale formalità amministrativa consistente, se richiesto dal Paese membro ospitante, nell'«iscrizione presso le autorità competenti»⁹³, cui consegue un attestato della stessa. Il rilascio di questo documento può essere condizionato dagli Stati membri dall'esibizione delle sole documentazioni e attestazioni indicate specificatamente all'art.8⁹⁴ per ciascuna categoria di soggetti.

Inoltre la previsione secondo cui l'ottenimento di tale attestato «non può in nessun caso essere un prerequisito per l'esercizio di un diritto o il completamento di una formalità amministrativa, in quanto la qualità di beneficiario dei diritti può essere attestata con qualsiasi altro mezzo di prova»⁹⁵, testimonia come questo abbia un «valore meramente dichiarativo e non costitutivo del diritto» stesso⁹⁶, rafforzato dal carattere puramente discrezionale della richiesta.

Analoga validità è attribuita, oltre che alla carta di soggiorno dei familiari, anche al «documento che attesta il soggiorno permanente», ovvero la terza tipologia di diritto di soggiorno. Questa è riconosciuta ai cittadini comunitari, come ai loro familiari, che abbiano «soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante», pena la perdita nel solo caso di assenze dal territorio stesso superiori a due anni contigui⁹⁷. L'attributo «legalmente» è da intendersi come conforme alla

⁹² Art.7 Direttiva 2004/38/CE

⁹³ Art.8 Direttiva 2004/38/CE

⁹⁴ Rilevante come per i lavoratori possa essere richiesta l'esibizione «una carta d'identità o un passaporto in corso di validità, una conferma di assunzione del datore di lavoro o un certificato di lavoro o una prova dell'attività autonoma esercitata».

⁹⁵ Art.25 Direttiva 2004/38/CE

⁹⁶ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.127

⁹⁷ Art.16 Direttiva 2004/38/CE

Direttiva n.2004/38 e alle condizioni dello stesso art.7⁹⁸.

In deroga a quanto affermato, nella norma successiva, il lavoratore subordinato o autonomo, a certe condizioni, può ottenere anticipatamente il diritto in questione. Unitamente a prescrizioni di durata dell'attività e della residenza, il prestatore di lavoro matura il diritto nel momento in cui raggiunga l'età per il pensionamento ordinario o anticipato previsto dallo Stato ospitante⁹⁹, qualora sia vittima di un'incapacità lavorativa con i connotati di «sopravvenuta» e «permanente» oppure sia un «lavoratore frontaliero»¹⁰⁰.

3. Trattamento dei familiari dei lavoratori comunitari

L'ampia considerazione riservata ai familiari dei cittadini comunitari che usufruiscano della libera mobilità all'interno dell'Unione europea, deriva dalla «funzione eminentemente strumentale» del diritto al ricongiungimento familiare rispetto alla garanzia della libera circolazione nell'area stessa¹⁰¹. Infatti impedire al migrante di uno Stato membro la possibilità che i propri familiari lo possano accompagnare o raggiungere, potrebbe scoraggiarlo dall'esercitare i suoi diritti di accesso e soggiorno in altri Stati membri¹⁰².

Per «familiari» la Direttiva n.2004/38 indica all'art.2 quali siano i soggetti da intendersi tali: «il coniuge, il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata», qualora l'ospitante la equipari al matrimonio, e «i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico» come «gli ascendenti diretti a carico», facendo rientrare all'interno di entrambe le ultime due categorie, anche «quelli del coniuge o partner» sopra citato.

⁹⁸ Corte di giustizia, 21 dicembre 2011, cause riunite C-424/10 e C-425/10

⁹⁹ Se non è prevista la pensione di vecchiaia, come avviene per alcune tipologie di lavoro autonomo, l'età da raggiungere è fissata ai 60 anni: art.17 Direttiva 2004/38/CE

¹⁰⁰ Art.1 Regolamento (CE) n.883/2004: la nozione consiste in «qualsiasi persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro e che risiede in un altro Stato membro, nel quale ritorna in linea di massima ogni giorno o almeno una volta la settimana»

¹⁰¹ G. Grattarola, *Diritto al ricongiungimento familiare e nozione di situazione puramente interna nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 28, no. 1, 2020, p.35

¹⁰² Corte di giustizia, 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock et al. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform*

A questi soggetti, con le documentazioni indicate nel paragrafo precedente, sono garantiti i diritti di uscita ed ingresso, come di soggiorno, distinguendo quello inferiore ai tre mesi, cui godimento è garantito fin tanto che non diventino «un onere eccessivo» per lo Stato ospitante¹⁰³ da quello superiore. Ai fini di quest'ultimo, si rimarca la necessità della richiesta della carta di soggiorno per i soli familiari non aventi cittadinanza comunitaria, cui termine di presentazione non può essere inferiore ai tre mesi dall'arrivo e di consegna non superiore ai successivi sei mesi. La validità massima di tale documentazione è prefissata ai cinque anni conseguenti il rilascio e all'inadempimento della previa domanda, possono conseguire «sanzioni proporzionate e non discriminatorie»¹⁰⁴. A tal proposito, il principio di parità di trattamento emerge, anche per i familiari non cittadini dell'Unione, dalla stessa direttiva all'art. 24, in condizione di titolari del diritto di soggiorno o di quello permanente. È possibile far risalire tale risultato all'operato della Corte di giustizia, la quale progressivamente ha esteso vantaggi sociali e fiscali a questi soggetti¹⁰⁵. Solo alcune decisioni a titolo esemplificativo sono il riconoscimento di una tariffa ridotta sui prezzi di trasporto ferroviari alla famiglia residente nello Stato comunitario del lavoratore, a seguito del suo decesso¹⁰⁶, o la valenza del diritto all'assegno per minorati adulti anche per il figlio in tale condizione, a carico del lavoratore migrante¹⁰⁷.

È altresì rilevante come il diritto di soggiorno si possa conservare a seguito di decesso o partenza del cittadino dell'Unione, qualora i familiari soddisfino a loro volta le condizioni richieste per il suo ottenimento, e come lo stesso avvenga in caso di divorzio, annullamento del matrimonio o scioglimento dell'unione registrata¹⁰⁸, distinguendo il regime tra familiari comunitari e non¹⁰⁹.

¹⁰³ Art.14 Direttiva 2004/38/CE

¹⁰⁴ Art.9 Direttiva 2004/38/CE

¹⁰⁵ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.118

¹⁰⁶ Corte di giustizia, 30 settembre 1975, causa 32-75, *Cristini*

¹⁰⁷ Corte di giustizia, 16 dicembre 1976, causa 63/76, *Inzirillo*

¹⁰⁸ Indicate agli artt.12/13 Direttiva 2004/38/CE

¹⁰⁹ S. Giubboni e G. Orlandini *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, cit., p.53

Similmente ai cittadini comunitari, il diritto di soggiorno permanente è riconosciuto anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, che con lui abbiano soggiornato alle stesse condizioni previste per il godimento di sua tale prerogativa, unitamente al rilascio di una carta di soggiorno permanente entro sei mesi dalla richiesta, la quale va presentata prima dello scadere della carta di soggiorno.

Connesso alla titolarità dei familiari, a prescindere dalla cittadinanza, del diritto di soggiorno o di quello permanente, è riconosciuto il «diritto di esercitare un'attività economica come lavoratori subordinati o autonomi»¹¹⁰.

Per i familiari non rientranti nelle categorie indicate all'art.2 della Direttiva vigente e specificati nella parte iniziale del paragrafo, è previsto un regime maggiormente flebile, consistente nella sola agevolazione all'ingresso e soggiorno da parte del Paese ospitante, il quale assicura una sola esame della situazione personale e giustificazione dell'eventuale rifiuto di accoglimento della richiesta¹¹¹.

Un ultimo aspetto da individuare riguarda la garanzia offerta ai figli di un cittadino comunitario, che abbia svolto o stia tuttora svolgendo un'attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello d'origine, di accedere ai «corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato»¹¹², qualora il figlio stesso vi risieda.

Si considera non solo l'ammissione a tali istituti ma pure «tutti i provvedimenti miranti a facilitare la frequenza dell'insegnamento»¹¹³, come borse di studio e sussidi, in ottemperanza alla necessità di integrazione della famiglia del lavoratore migrante nello Stato ospitante, condizione ritenuta tra le altre ottemperante alla rimozione degli ostacoli all'esercizio di una libera

¹¹⁰ Art.23 Direttiva 2004/38/CE

¹¹¹ Art.3 Direttiva 2004/38/CE: soggetti indicati sono i familiari esclusi dall'articolo precedente, comunitari o meno, se a carico o conviventi nello Stato d'origine con il cittadino di riferimento o se l'assistenza personale di quest'ultimo è richiesta da gravi motivi di salute del familiare; nonché il partner di una relazione stabile attestata.

¹¹² Art.10 Regolamento (UE) n.492/2011

¹¹³ Corte di giustizia, 3 luglio 1974, causa 9/74, *Casagrande v. Landeshauptstadt München*

mobilità¹¹⁴.

In ogni caso affinché si possa applicare il diritto comunitario al cittadino europeo, cui effetto derivato è il riconoscimento del diritto di ingresso e soggiorno ai propri familiari, anche aventi cittadinanza di uno Stato terzo, è necessario che la mobilità sia stata nel concreto esercitata. Appare infatti ancora una volta beneficiario principale della disciplina «l'homo oeconomicus» da intendersi «l'essere umano che contribuisce fattivamente, anche solo tramite i propri spostamenti, allo sviluppo di un mercato unico»¹¹⁵.

Un temperamento appare opportuno nel caso di minori cittadini europei aventi genitori con cittadinanza non appartenente ad alcun Stato membro. Essendo infatti tendenzialmente dei soggetti «statici», non avendo mai lasciato il territorio di appartenenza¹¹⁶, la Corte di giustizia arriva a individuare come il collegamento con la legislazione dell'Unione europea sia possibile solo qualora il diniego del permesso di soggiorno al proprio familiare, comporti l'inevitabile partenza del minore dallo spazio comunitario. È interessante come la giurisprudenza ponga tra gli indici da valutare al fine della decisione finale, non solo il legame di dipendenza materiale tra i soggetti ma anche quello affettivo¹¹⁷, attribuendo rilevanza anche ad un aspetto non più esclusivamente economico.

4. Breve accenno ai profili previdenziali della materia

Già nelle fasi antecedenti la costituzione dell'Unione europea, la sicurezza sociale veniva relegata a rappresentare un mero elemento strumentale alla realizzazione dell'esclusiva libera circolazione dei lavoratori, con l'assunzione di ottenere «il cumulo di tutti i periodi presi in

¹¹⁴ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.119

¹¹⁵ G. Grattarola, *Diritto al ricongiungimento familiare e nozione di situazione puramente interna nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, cit., p.53

¹¹⁶ Corte di giustizia, 10 maggio 2017, causa C-133/15, *Chavez-Vilchez*

¹¹⁷ G. Grattarola, *Diritto al ricongiungimento familiare e nozione di situazione puramente interna nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, cit., p.33-53 e sentenza sopra citata

considerazione dalle varie legislazioni nazionali», nonché «il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri»¹¹⁸. A riprova di ciò anche la Corte di giustizia arriva a affermare come sarebbero impediti le finalità perseguite con la libera mobilità comunitaria, qualora conseguentemente all'esercizio della stessa, i lavoratori fossero privati dei benefici previdenziali a loro previsti¹¹⁹. La stessa giurisprudenza puntualizza come la legislazione comunitaria voglia coordinare le discipline nazionali e non giungere ad una loro piena armonizzazione, legittimando quindi la coesistenza delle differenze previdenziali e sociali dei diversi Stati membri¹²⁰. La sola prescrizione per la normativa comunitaria in materia, come indicato nell'ultima sentenza citata, è di «evitare di aggiungere ulteriori disparità a quelle già derivanti dalla mancanza di armonizzazione delle legislazioni nazionali».

Parallelamente, in merito allo scopo delle fonti secondarie, adottate nel caso specifico in ottemperanza al Trattato vigente all'epoca, lo si definisce come consistente nel «garantire l'applicazione, secondo criteri uniformi e comunitari, dei regimi previdenziali riguardanti, in ciascuno Stato membro, i lavoratori che si spostano nell'ambito della Comunità», rispettando l'indiscusso principio di non discriminazione in base alla nazionalità o residenza¹²¹.

L'attuale disciplina è il Regolamento n.883/04, il quale ha ampiamente esteso il suo ambito di applicazione soggettivo come quello oggettivo, rispetto ai regolamenti precedenti¹²². Per il primo, un'elencazione è fornita all'art.2, evidenziando come non siano più considerati beneficiari i soli lavoratori subordinati, ma la più ampia categoria di cittadini comunitari assoggettati attualmente o in passato alla normativa di uno o più Paesi membri, in aggiunta ai loro familiari e superstiti, nonché apolidi e rifugiati.

¹¹⁸ Art.51 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE)

¹¹⁹ Corte di giustizia, 25 febbraio 1986, causa 284/84, *Spruyt*

¹²⁰ Corte di giustizia, 15 gennaio 1986, causa 41/84, *Pinna v. Caisse d'allocations familiales de la Savoie*

¹²¹ Corte di giustizia, 10 gennaio 1980, causa 69/79, *Jordens-Vosters*

¹²² M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.149

Anche per il secondo vi è un'enumerazione, all'articolo seguente, dei settori cui la disciplina si applica, non considerando però i regimi complementari derivanti in modo particolare dalla contrattazione collettiva. Per questi ultimi è solo una Direttiva successiva (n.2014/50) che, riconoscendo la possibile ingerenza sulla circolazione che potrebbe avere la carenza di tutele in tale ambito, istituisce una serie di basilari garanzie per quei lavoratori che, nonostante siano iscritti ad un fondo pensione complementare, vogliono usufruire della libera mobilità interna all'Unione europea¹²³.

Ritornando ai regimi di sicurezza sociale ordinari, la regolamentazione secondaria prevede regole peculiari in materia come la possibile «assimilazione di prestazioni, redditi, fatti o avvenimenti» prodotti nei diversi Stati membri¹²⁴ e la «totalizzazione dei periodi», cui comporta per lo Stato membro di dover considerare i «periodi di assicurazione, di occupazione, di attività autonoma o di residenza», prodotti dal migrante comunitario in un altro Stato membro, come se fossero stati prodotti nel primo, ai fini di acquisire, mantenere o recuperare il diritto alla prestazione, nonché l'ammissione ad un beneficio o l'accesso alternativamente all'esenzione da una tipologia di assicurazione¹²⁵.

Alcuni principi che sempre emergono dalla normativa, oltre alla più volte nominata parità di trattamento dei cittadini migranti europei rispetto ai cittadini nazionali¹²⁶, vi è la «proratizzazione» per liquidare le prestazioni a seguito della sopra totalizzazione, in quanto il lavoratore assoggettato a norme di più Stati membri riceve in questi, parti della prestazione previdenziale, proporzionali al periodo ivi trascorso¹²⁷. A questi si aggiungono, come indicato anche dal manuale appena citato, l'«unicità della legislazione applicabile», cui in via generale è quella del luogo in cui il lavoratore esercita l'attività, a meno che, secondo la giurisprudenza, questa

¹²³ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., pp.154-156

¹²⁴ Art.5 Regolamento (CE) n.883/04

¹²⁵ Art.6 Regolamento (CE) n.883/04

¹²⁶ Art.4 Regolamento (CE) n.883/04: parità di trattamento riguardo le prestazioni di cui possono godere, nonché obblighi e condizioni cui sono soggetti in base alla legislazione dello Stato di destinazione

¹²⁷ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., pp.149-152

non preveda delle prestazioni invece considerate nella legislazione di residenza, cui in questo caso ne sarà competente e il «divieto di cumulo delle prestazioni omogenee nello stesso periodo assicurativo», per evitare un possibile cumulo di prestazioni non giustificato, causato dalle diverse legislazioni applicabili al soggetto. In merito a quest'ultimo, proprio l'art.53 del Regolamento n.883/04, precisa a quali prestazioni il divieto faccia riferimento, nominando «prestazioni d'invalidità, di vecchiaia e per i superstiti calcolate o erogate in base ai periodi d'assicurazione e/o residenza».

5. Limiti alla libera circolazione

Il diritto di accesso nonché soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di provenienza possono, secondo l'art.45 TFUE, essere limitati «da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica». Tale previsione la si riscontra anche nella Direttiva n.2004/38, la quale contestualmente al circoscrivere le condizioni con cui un provvedimento nazionale possa restringere la libertà di circolazione, attribuisce sostanziali tutele procedurali ai destinatari di tali misure¹²⁸.

In questa normativa, all'art.27, un primo principio valevole per tutte e tre le ragioni legittimanti la compressione della mobilità, consiste nel non poterle sollecitare «per fini economici».

Attribuisce poi al concetto di sanità pubblica un'esauriente definizione, ritenendo non giustificabili l'allontanamento dal Paese di destinazione, le infermità sorte dopo tre mesi dall'arrivo nello stesso¹²⁹.

Nel medesimo articolo da ultimo citato, legittimano misure limitative la circolazione, le «sole malattie [...] con potenziale epidemico» individuate dall'Organizzazione mondiale della sanità, «nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose», le quali siano oggetto di normative di protezione nei confronti dei cittadini del Paese ospitante, richiedendo quindi l'osservanza

¹²⁸ Giovanni Bonato, «La libertà di circolazione e soggiorno nell'Unione europea e la tutela dell'ordine pubblico», *Italies* [Online], 14 | 2010, URL: <http://journals.openedition.org/italies/3284>

¹²⁹ Art.29 Direttiva n.2004/38/CE

del divieto di discriminazione¹³⁰.

Rientra in tale contesto anche la malattia COVID-19, riconosciuta dal Consiglio come «una potenziale minaccia globale per la salute pubblica, in particolare a causa della frequenza e dei volumi elevati dei viaggi internazionali in un mondo globalizzato», il cui virus risulta trasmissibile da uomo a uomo¹³¹. Il 30 gennaio 2020 fu dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità, «emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale», e il conseguente 11 marzo venne valutata qualificabile dallo stesso organo come «pandemia»¹³². Nella Raccomandazione da ultimo citata, avendo il suo impatto comportato l'assunzione della protezione della salute pubblica come «priorità assoluta», si legittimano misure degli Stati membri limitative la libera circolazione delle persone nello spazio comunitario, essendo, la definizione delle proprie politiche sanitarie, una loro diretta competenza (art.168 TFUE). Nonostante ciò, si riconosce come l'Unione europea possa intervenire per coordinare tali misure, salvaguardando in questo modo una delle quattro libertà fondamentali garantite ai cittadini comunitari¹³³. Nella stessa fonte secondaria, si prescrive come le restrizioni alla circolazione debbano «basarsi su motivi specifici e limitati di interesse pubblico, vale a dire la protezione della salute pubblica», e che siano applicate nel rispetto dei principi europei quali «la proporzionalità e la non discriminazione». In tal senso, le iniziative nazionali ostative la mobilità, non possono porsi «al di là di quanto strettamente necessario per tutelare la salute pubblica», e prevedere trattamenti diversificati per Stati membri aventi il medesimo contesto epidemiologico, o sulla base della cittadinanza del singolo soggetto considerato. La Raccomandazione in questione si occupa altresì di stabilire dei «criteri comuni»¹³⁴, che i Paesi membri dovrebbero

¹³⁰ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.135

¹³¹ Conclusioni del Consiglio sulla COVID-19 (2020/C 57/04)

¹³² Raccomandazione (UE) 2020/1475, 13 ottobre 2020

¹³³ Per tali «libertà» si fa riferimento a: libera circolazione delle persone, merci, servizi e capitali

¹³⁴ Tali criteri sono: il «tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni», il «tasso di positività dei test» ed il «tasso di test effettuati» nell'arco dell'ultima settimana per l'infezione da COVID-19

considerare nel valutare le potenziali limitazioni alla circolazione, cui dati andrebbero periodicamente forniti al Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, di prevedere una «mappatura delle zone a rischio», ad opera dello stesso ente, e di delineare un «quadro comune» per le possibili misure applicabili ai «viaggiatori provenienti da zone a più alto rischio», tra cui il dover «sottoporsi a quarantena/autoisolamento e/o sottoporsi a un test per l'infezione da COVID-19 dopo l'arrivo».

Nell'intera fase di emergenza si è assistito ad una serie di innumerevoli orientamenti e comunicazioni comunitarie, le quali hanno legittimato azioni nazionali più o meno restrittive la libera circolazione delle persone, e in particolare lavoratori, a seconda dell'intensità dei contagi e del rischio epidemiologico, tenendo presente però che si è trattato di iniziative straordinarie, a carattere temporaneo, destinate a perdere validità con la cessazione del periodo stesso.

Per la nozione di ordine pubblico invece, non essendoci una specificazione nella disciplina derivata, è stato opportuno l'intervento della Corte di giustizia. In occasione della causa *Van Duyn* del 1974, precisa come, essendo una deroga alla libera circolazione, vada intesa restrittivamente, respingendo «qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie». Allo stesso modo però riconosce agli stessi un certo margine di discrezionalità nei limiti del trattato, trattandosi appunto di un concetto mutevole nei diversi contesti storici e territoriali¹³⁵.

La sentenza contenente tali affermazioni venne pronunciata in riferimento ad una causa instaurata da una cittadina olandese, appunto la sig.na van Duyn, contro l'Home Office, che le aveva negato l'ingresso nel Regno Unito per ricoprire un posto di segretaria presso la comunità scienziata di East Grinstead, facente parte della più ampia «Church of Scientology». Il diniego al permesso d'entrata derivava dalla valutazione, da parte del governo britannico, di tale gruppo religioso come contrario all'ordine pubblico, in

¹³⁵ Corte di giustizia, 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn*

quanto socialmente dannoso per la collettività. La questione però venne sollevata per la discrasia di trattamento tra cittadini nazionali e non, poiché nei confronti dei primi, tale pratica scientifica non veniva proibita, né tanto meno limitata all'adesione o volontà di impiego. Sulla base delle asserzioni giurisprudenziali sopra indicate, la Corte arriva a dichiarare come l'appartenenza ad un'organizzazione, le cui attività siano ritenute «antisociali» ma non vietate dalla legislazione nazionale, possa essere considerata «elemento costitutivo del comportamento personale dell'interessato», fondamento esclusivo per l'adozione legittima di provvedimenti, limitativi la circolazione, per motivi di ordine pubblico. La liceità di tali disposizioni ostative viene garantita anche quando non sia prevista alcuna restrizione per i cittadini nazionali che vogliano svolgere la medesima attività nel gruppo considerato.

Tale orientamento viene superato da una sentenza di poco successiva, pronunciata in merito alle due cause riunite *Adoui e Cornuaille*, istituitesi a seguito del rifiuto dello Stato belga di riconoscere il permesso di soggiorno a due cittadine francesi, cui comportamento veniva considerato contrario all'ordine pubblico, in quanto constava nell'esercizio dell'attività di cameriere «in un bar equivoco dal punto di vista del buon costume»¹³⁶. Anche in tale occasione, non essendo la prostituzione vietata nella legislazione belga, si riscontra la differenza di regolazione tra cittadini del territorio in questione e quelli di altri Paesi comunitari. Nonostante questo tratto comune con la sentenza sopra analizzata, la soluzione a cui giunge la Corte di giustizia è difforme. Infatti si prescrive come uno Stato membro non possa, sulla base di una motivazione di ordine pubblico, allontanare dal proprio territorio o rifiutarne l'accesso ad un cittadino avente la cittadinanza di un altro Paese europeo, a motivo di un comportamento che non venga represso o ostacolato qualora sia posto in essere dai cittadini nazionali. Tale deduzione la si ottiene facendo leva sul fatto le autorità nazionali non possano effettuare «discriminazioni arbitrarie» e che la gravità della minaccia effettiva per la

¹³⁶ Corte di giustizia, 15 maggio 1982, cause riunite 115 e 116/81, *Adoui e Cornuaille*

collettività, necessaria, come in seguito verrà indicato, per integrare la fattispecie dell'ordine pubblico, non è tale da «legittimare restrizioni all'accesso o al soggiorno» in un territorio, qualora non vengano poste le medesime misure anche nei confronti dei propri cittadini nazionali che integrino eguale comportamento.

Dall'interpretazione giurisprudenziale emerge anche come i motivi di ordine pubblico non possano essere riscontrati nell'esercizio dell'attività sindacale, poiché si prevede come provvedimenti restrittivi adottati in forza di «esigenze di ordine pubblico [...] non possano andare oltre ciò che è necessario per il soddisfacimento di tali esigenze in una società democratica»¹³⁷. Infatti nella sentenza da ultimo citata, la Corte prescrive come gli Stati membri debbano astenersi da provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico che vadano a pregiudicare l'esercizio dei diritti sindacali, essendo stata, nel caso concreto, rilasciata ad un cittadino italiano, residente in Francia, una carta di soggiorno limitata ad alcuni dipartimenti francesi. Ciò avvenne sulla base della considerazione dell'attività sindacale dal soggetto in questione svolta, come «atta a turbare l'ordine pubblico» nei territori a lui preclusi.

Riferendosi poi al solo ordine pubblico e pubblica sicurezza, la vigente Direttiva all'art.27 prosegue definendo come i provvedimenti in loro forza adottati devono rispettare «il principio di proporzionalità» ed essere impiegati unicamente in base «al comportamento personale della persona nei riguardi della quale sono applicati». In merito alla personalità del comportamento, prima della codificazione nell'attuale regolamentazione, la Corte di giustizia definisce come non possano essere considerati «i motivi che prescindano dal caso singolo» e fondati «su considerazioni di prevenzione generale»¹³⁸. A tal proposito il comportamento deve costituire «una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società», non essendo sufficiente la presenza «di condanne penali» per ammettere in maniera automatica tali provvedimenti

¹³⁷ Corte di giustizia, 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*

¹³⁸ Corte di giustizia, 26 febbraio 1975, causa 67-74, *Bonsignore*

ostativi¹³⁹. Una minaccia però non è tale da legittimare ostacoli alla circolazione in uno Stato, qualora nello stesso non vengano posti provvedimenti repressivi ai medesimi comportamenti attuati dai propri cittadini nazionali¹⁴⁰. Inoltre le condanne penali possono comunque essere rilevanti qualora le circostanze da cui hanno avuto luogo dimostrino un effettivo pericolo per l'ordine pubblico¹⁴¹.

Rilevante è come i diritti dei cittadini comunitari migranti aumentino con l'estensione del tempo di soggiorno¹⁴², poiché un provvedimento restrittivo nei confronti del soggiornante permanente può essere disposto solo «per gravi motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza», mentre per i soggiornanti nel Paese membro da più di dieci anni nonché per i minori, esclusivamente per «motivi imperativi di pubblica sicurezza»¹⁴³. Tale regime deriva dal ventiquattresimo *Considerando* della Direttiva vigente, cui prescrive «quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la protezione contro l'allontanamento». A tale fine, una garanzia, posta dalla stessa normativa, antecedente all'eventuale allontanamento dal territorio è la necessaria considerazione da parte dello Stato membro ospitante di una serie di elementi «quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e importanza dei suoi legami con il paese d'origine»¹⁴⁴.

La disciplina delle misure limitative la libera circolazione presenta altresì, come già sopra alluso, l'obiettivo di offrire tutela dei diritti dei singoli verso cui vengono applicate le stesse¹⁴⁵. Ciò si concretizza nella previsione di

¹³⁹ Art.27 Direttiva n.2004/38/CE

¹⁴⁰ Corte di giustizia, 15 maggio 1982, cause riunite 115 e 116/81, *Adoui e Cornuaille v. Stato belga*

¹⁴¹ Corte di giustizia, 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Regina v. Bouchereau*

¹⁴² Giovanni Bonato, «La libertà di circolazione e soggiorno nell'Unione europea e la tutela dell'ordine pubblico», *Italies, cit.*

¹⁴³ Art.28 Direttiva n.2004/38/CE

¹⁴⁴ Art.28 Direttiva n.2004/38/CE

¹⁴⁵ Corte di giustizia, 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*

garanzie quali la necessità che il provvedimento restrittivo venga «notificato per iscritto all'interessato secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze», unitamente ai «motivi circostanziati e completi» dello stesso, a meno che non vi sia una ragione ostativa di pubblica sicurezza¹⁴⁶. Nella stessa disposizione si prescrive anche come la notifica debba ulteriormente riportare a quale organo il soggetto possa opporre ricorso ed entro quale termine lo debba fare, cui in alternativa potrebbe effettuare una richiesta di revisione del provvedimento nei suoi confronti emanato. Contestualmente ad una delle due azioni, potrebbe anche richiedere un'«ordinanza provvisoria di sospensione dell'esecuzione» del provvedimento, soltanto dalla cui decisione potrebbe essere disposto «l'effettivo allontanamento», salvo casi particolari¹⁴⁷.

In ogni caso, si impone che gli Stati membri consentano all'interessato di «poter effettivamente fruire della tutela costituita dall'esercizio del ricorso», cui principio sarebbe pregiudicato qualora i provvedimenti d'espulsione fossero immediatamente esecutivi¹⁴⁸.

6. Regime del pubblico impiego

La libera circolazione risulta compromessa non solo dai motivi sopra descritti, ma pure nell'accesso agli impieghi dell'amministrazione pubblica, ai quali si dichiara non applicabile la normativa della mobilità¹⁴⁹.

Per tracciare una nozione di pubblico impiego nel diritto comunitario, è pacifico come in dottrina e giurisprudenza, questa presenti un «carattere funzionale», ovvero mutevole a seconda della disciplina considerata e della sua intenzione sottesa¹⁵⁰.

Più specificatamente, tale «carattere», per definire il concetto di pubblico impiego come derogatorio al principio dell'art.45 TFUE, implica

¹⁴⁶ Art.30 Direttiva n.2004/38/CE

¹⁴⁷ Art.31 Direttiva n.2004/38/CE

¹⁴⁸ Corte di giustizia, 8 aprile 1976, causa 48/75, *Royer*

¹⁴⁹ Art.45 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

¹⁵⁰ D. Palazzo, *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 1 dicembre 2017, pag.753

che debba essere considerata, a tali fini, la «natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto»¹⁵¹, essendo irrilevante la qualifica rivestita dal lavoratore nonché la natura pubblica o privata del rapporto¹⁵².

Inoltre affinché l'attuazione della libera circolazione garantita dal Trattato, non venga ostacolata da nozioni di pubblica amministrazione derivanti unicamente dal diritto nazionale, si prescrive come sia necessaria l'interpretazione e applicazione delle stesse «in modo uniforme nell'intera comunità»¹⁵³. A tale scopo, ancora nella sentenza da ultimo citata, si fa riferimento al «complesso di posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche». Nella stessa fonte si specifica altresì come tali impieghi limitati nella libera circolazione, presuppongano fra le parti, quali lavoratori e Stato, «un rapporto particolare di solidarietà» e «la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamentale vincolo di cittadinanza», andando ad attribuire quindi alla nozione di impiego pubblico una necessaria «interpretazione restrittiva»¹⁵⁴.

Tale affermazione la si ritrova primariamente riguardo agli impieghi ferroviari e di enti locali belgi¹⁵⁵ e poi estesa ad una serie di posti tra cui quello di infermiere negli ospedali pubblici¹⁵⁶ e di insegnante¹⁵⁷, esclusi appunto dalla deroga prevista per gli impieghi pubblici.

Più recentemente rispetto alle sentenze finora citate, in una causa riguardante i posti di capitano e comandante in seconda della Marina mercantile spagnola, si ritiene possibile far rientrare nella deroga degli impieghi pubblici anche il settore privato. Ciò avviene nel caso in questione poiché i capitani, nonostante siano assunti da un datore privato, per adempiere

¹⁵¹ Corte di giustizia, 3 giugno 1986, causa 307/84, *Commissione v. Francia*

¹⁵² Corte di giustizia, 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*

¹⁵³ Corte di giustizia 17 dicembre 1980, causa 149/79, *Commissione v. Belgio*

¹⁵⁴ B. Gagliardi, *La libertà di circolazione dei dirigenti pubblici europei*, in *Diritto amministrativo*, fasc.1, 1 marzo 2020, pag.163

¹⁵⁵ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. CEDAM, 2016, p.143

¹⁵⁶ Corte di Giustizia, 3 giugno 1986, causa 307/84, *Commissione v. Repubblica francese*

¹⁵⁷ Corte di Giustizia, 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie Blum*

alle missioni pubbliche loro attribuite, «agiscono in qualità di rappresentanti del potere d'imperio», esercitando poteri in modo necessariamente abituale, non costituenti una ridotta parte della loro attività¹⁵⁸.

Da tale giurisprudenza deriva come un esercizio occasionale di pubblici poteri non sia sufficiente a consentire la deroga alla circolazione dei lavoratori¹⁵⁹, concessa invece limitatamente alle attività che implicano «la partecipazione diretta e specifica all'esercizio» degli stessi, escludendo in tal modo le più tipiche professioni forensi¹⁶⁰.

Tali prescrizioni vengono poste alla base anche di una più recente sentenza, pronunciata in merito al caso di un cittadino greco nominato presidente di un'autorità portuale italiana. Dall'analisi delle concrete funzioni a lui attribuite, emerge come non sia possibile riservare tale posizione ai soli cittadini italiani in quanto i poteri d'imperio, oltre che poter essere esercitati in sole «circostanze eccezionali», «costituiscono una parte marginale della sua attività, la quale presenta in generale un carattere tecnico e di gestione economica»¹⁶¹. In questo modo, viene quindi legittimata la «riserva di nazionalità» per le sole attività aventi, tra le rispettive funzioni, una prevalenza di esercizio di pubblici poteri¹⁶². Tale interpretazione verrà poi accolta dal Consiglio di Stato per la decisione, che poi verrà approfondita, in merito ai direttori di musei italiani, non aventi la cittadinanza di tale territorio.

Nei confronti però dei lavoratori già entrati al servizio della pubblica amministrazione è pacifico il divieto di discriminazione per quanto riguardano le condizioni di lavoro¹⁶³.

La nozione di pubblico impiego, così come appena esposta, accolta dalla giurisprudenza europea è stata recepita negli ordinamenti interni attraverso modelli anche differenti, a seconda delle loro singolari peculiarità.

¹⁵⁸ Corte di giustizia, 30 settembre 2003, causa C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*

¹⁵⁹ D. Palazzo, *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Diritto Amministrativo*, cit., pag.753

¹⁶⁰ Corte di giustizia, 21 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners*

¹⁶¹ Corte di giustizia, 10 settembre 2014, causa C-270/13, *Haralambidis*

¹⁶² L. Busico, *La conclusione della vicenda sui direttori stranieri dei musei*, in *Lavoro Diritti Europa*, n.2/2018, 19 novembre 2018

¹⁶³ Corte di giustizia, 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*

La maggior parte dei Paesi infatti ha accolto l'interpretazione comunitaria in una norma di carattere generale per poi prevedere singole disposizioni attuative, individuanti i vari «impieghi riservati», altri Stati preferiscono adottare una propria definizione seppur ispirata alla logica europea, altri ancora demandano al caso concreto «la decisione circa l'apertura o l'esclusione dei cittadini europei»¹⁶⁴.

Nella stessa fonte si segnala come l'Italia, optando per il primo modello, abbia assunto una disposizione di rango primario (art.38 Testo unico sul pubblico impiego), riprodotta delle prescrizioni della Corte di giustizia, e in attuazione della stessa, una fonte secondaria, contenente l'elenco degli impieghi il cui accesso è precluso ai soggetti non aventi la cittadinanza italiana. Rientrano in tale elencazione «i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, [...], nonché i posti dei corrispondenti livelli delle altre pubbliche amministrazioni».

In merito a tale tipologia di impieghi è sorta un'ampia controversia sui direttori di musei italiani, privi della cittadinanza di detto Stato. Si è trattata di una dibattuta questione che ha coinvolto più cause, diverse dal punto di vista delle parti coinvolte e talvolta delle sentenze pronunciate, ma analoghe in merito all'oggetto. In linea riassuntiva, si indica come si abbia assistito al passaggio dall'annullamento di alcune nomine dirigenziali di cittadini non italiani, in quanto contrarie alla «riserva di nazionalità» prevista dalla normativa in questione¹⁶⁵, al riconoscimento di legittimità di altra nomina, del medesimo tipo delle precedenti, sulla base del primato del diritto comunitario¹⁶⁶, per poi avere un ritorno al primo orientamento¹⁶⁷, deferendo però la questione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato¹⁶⁸. Con la sentenza n.9 del 25 giugno 2018 di tale ultimo organo citato, si arriva alla conclusione di tale vicenda, affermando come i compiti e le funzioni della

¹⁶⁴ B. Gagliardi, *La libertà di circolazione dei dirigenti pubblici europei*, in *Diritto amministrativo*, fasc.1, 1 marzo 2020, pag.163

¹⁶⁵ TAR Lazio, sez. II quater, 24 maggio 2017, n.6170 e 6171

¹⁶⁶ Consiglio di Stato, sez. VI, 24 luglio 2017, n.3666

¹⁶⁷ Consiglio di Stato, sez. VI, 2 febbraio 2018, n.677

¹⁶⁸ Sintesi ricava da L. Busico, *La conclusione della vicenda sui direttori stranieri dei musei*, in *Lavoro Diritti Europa*, cit.

posizione di «direttori degli istituti e musei di rilevante interesse nazionale», non comportino la prevalenza di «attribuzioni di carattere pubblicistico e autoritativo», bensì quella di funzioni «attinenti al profilo organizzativo, gestionale e di valorizzazione delle risorse». In tal modo, comunque aderisce all'interpretazione comunitaria di pubblico impiego, quale deroga al principio della libera circolazione, consistente nel necessario esercizio di pubblici poteri, nonché salvaguardia degli interessi generali dello Stato.

7. Riconoscimento dei titoli e qualifiche

Uno strumento fondamentale per agevolare la circolazione dei cittadini comunitari, nonché implementare il processo di integrazione europea, fortemente ambito con la creazione del mercato interno, è rappresentato dal regime di riconoscimento di titoli e qualifiche professionali tra i diversi Stati membri.

Si assiste ad un'evoluzione nella regolamentazione della materia, originandosi dalla previsione di «una procedura di carattere essenzialmente informativo»¹⁶⁹ e giungendo poi, anche tramite l'operato interpretativo della Corte di giustizia¹⁷⁰, all'elaborazione di fonti secondarie, susseguitesi nel tempo. In merito a quest'ultime, rileva la Direttiva n.2005/36, come modificata dalla n.2013/55.

I beneficiari della disciplina sono i cittadini comunitari «che vogliono esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali», potendo anche essere ammessi europei aventi qualifiche assunte in Paesi terzi, a

¹⁶⁹ M. Roccella and T. Treu, *Diritto del lavoro dell'unione europea*. cit., p.222: si fa riferimento alla decisione del Consiglio n.85/368, del 16 luglio 1985, la quale prevedeva che fossero elaborate delle descrizioni dei requisiti professionali pratici richiesti per un ampio elenco professioni, da parte della Commissione, unitamente agli Stati membri e organizzazioni sindacali comunitarie

¹⁷⁰ Un esempio è la sentenza del 15 ottobre 1987, causa 222/86, *Unectef v. Heylens*, la quale prescrive come il rifiuto di riconoscimento di equivalenza da parte di uno Stato membro di un diploma rilasciato da un altro, debba essere soggetto ad una procedura giurisdizionale per verificarne la conformità al diritto comunitario, come le stesse motivazioni di base del diniego possano essere comunicate all'interessato.

seguito di tale previsione nelle norme interne del singolo territorio¹⁷¹.

Per «professione regolamentata» una definizione viene offerta dall'articolo successivo, consistente in quelle attività cui accesso e esercizio «sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali».

Viene posta un'unica disciplina per la libera prestazione di servizi, mentre tre regimi di riconoscimento per l'esercizio stabile di un'attività che sia subordinata, autonoma, professionale o imprenditoriale.

In merito alla prima è prevista una procedura semplificata proprio per rispondere alle esigenze tanto del prestatore, di godere effettivamente del diritto a lui attribuito in maniera celere, senza dover rispettare formalità troppo incisive, quanto dell'utente di assumere con chiarezza il Paese di provenienza del professionista nonché sue peculiarità¹⁷².

Queste ultime, quali gli estremi della copertura assicurativa e l'attestazione abilitativa della professione del Paese d'origine, nonché prova di almeno un anno di esercizio della stessa attività se professione non regolamentata o elementi ulteriori se richiesti, vengono indicate direttamente dal prestatore in una «dichiarazione preventiva scritta», rinnovabile ogni anno, allo Stato di destinazione. Dopo tale adempimento, la prestazione può essere svolta da subito nei limiti che non venga presentata una risposta ostativa dall'autorità, vigendo il meccanismo di silenzio-assenso dopo un anno, prorogabile a un secondo o terzo. Nel caso in cui la professione possa avere delle ripercussioni gravi sulla salute o sicurezza pubblica, lo Stato può preventivamente verificare le qualifiche professionali del soggetto. Per le stesse motivazioni, derivanti da una discrasia tra qualifica e formazione richiesta, viene garantita la facoltà di dimostrare di aver assunto le abilità mancanti entro un mese, tramite una prova attitudinale¹⁷³.

¹⁷¹ Art.2 Direttiva n.2005/36/CE

¹⁷² E. Ambrosini, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Diritto dell'Unione Europea (II)*, fasc.1, 2014, pag.47

¹⁷³ Intero procedimento preso da: F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., pp.160-161

È prevista anche una cooperazione tra le autorità amministrative degli Stati membri coinvolti, consistente in uno scambio di informazioni personali circa il professionista, comprovanti ad esempio la sua buona condotta nonché assenza di sanzioni professionali a suo carico¹⁷⁴.

Per la libertà di stabilimento i tre regimi previsti si basano su una «logica comparativa», mettendo a confronto per esercitare la medesima professione, il percorso formativo previsto dallo Stato comunitario di provenienza e quello di destinazione, prevedendo meccanismi differenti a seconda dei tratti comuni o meno degli stessi¹⁷⁵.

La Direttiva vigente prevede in successione il «regime generale», il «riconoscimento dell'esperienza professionale» e quello automatico.

Riguardo al primo, nella normativa vengono raggruppate in livelli le qualifiche professionali, tramite attestati di competenza o titoli di formazione, cui sistema di misurazione può essere espresso anche attraverso crediti ECTS (European Credits Transfer System), introdotti dalla direttiva successiva per incrementare la trasparenza dei percorsi di studio. Tale regime si basa maggiormente sul «principio del mutuo riconoscimento», essendo rilevanti le competenze acquisite dal professionista¹⁷⁶. Qualora però vi siano delle sostanziali differenze tra Stati membri nella previsione di durata o contenuto della formazione richiesta, sono ammessi dei meccanismi di compensazione, consistenti in «un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o una prova attitudinale», cui scelta generalmente viene rilasciata al richiedente il riconoscimento¹⁷⁷.

Nell'articolo successivo si prevede poi come l'istituzione di «piattaforme comuni» capaci di appianare le differenze tra requisiti formativi di una professione richiesti dai diversi Paesi comunitari, dispensino il professionista dai provvedimenti di compensazione.

Il secondo regime si applica ad un'ampia elencazione di impieghi, cui

¹⁷⁴ Art.8 Direttiva n.2005/36/CE

¹⁷⁵ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.161

¹⁷⁶ E. Ambrosini, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Diritto dell'Unione Europea (II)*, cit., pag.47

¹⁷⁷ Art.14 Direttiva n.2005/36/CE

prova delle conoscenze e competenze richieste ai fini dell'accesso agli stessi in uno Stato membro, è soddisfatta con l'esercizio del tipo di attività e durata indicati nella Direttiva stessa¹⁷⁸.

In merito al terzo regime, taluni autori¹⁷⁹ sottolineano come lo stesso riguardi le sole professioni cui disciplina sia stata armonizzata a livello europeo, trattasi semplificando di una parte del settore della medicina e architetti, includendo quelle antecedenti tale intervento solo nelle casistiche in cui siano ammesse delle deroghe. Nel caso in cui tali impieghi non soddisfino le condizioni della materia armonizzata, rientrano nel regime di riconoscimento generale.

Si tratta comunque di un coordinamento delle condizioni minime di formazione, come indicato nel Capo III della Direttiva n.2005/36, il quale poi indica specificatamente per i diversi settori i requisiti, contenuto e durata dei rispetti percorsi di studio previsti.

Per tutti i regimi sopra esposti, è comunque pacifica la parità di condizioni per l'accesso e l'esercizio di una professione regolamentata tra i propri cittadini e i richiedenti di un altro Stato membro, aventi l'«attestato di competenza» o «titolo di formazione prescritto» per l'accesso alla medesima attività¹⁸⁰.

Inoltre è comune la procedura di riconoscimento, instaurandosi questa tramite la presentazione di una domanda con tutta la documentazione necessaria, finalizzata appunto al riconoscimento delle qualifiche, al Paese membro ospitante, il quale ha dalla stessa al massimo tre mesi, prorogabili di uno in casi specifici, per decidere, con indicazione dei motivi, la richiesta¹⁸¹.

All'art.53 si prescrive anche la necessaria conoscenza della lingua dello Stato di destinazione per esercitare la professione richiesta, la quale può essere oggetto di controllo in casi determinati e proporzionalmente all'impiego da eseguire.

¹⁷⁸ Art.16 e ss. Direttiva n.2005/36/CE

¹⁷⁹ F. Carinci e A. Pizzoferrato *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p.162

¹⁸⁰ Art.13 Direttiva n.2005/36/CE

¹⁸¹ Art.51 Direttiva n.2005/36/CE

Tra i meccanismi innovativi che la Direttiva n.2013/55 inserisce nella disciplina è opportuno citare la «tessera professionale europea» (TPE), utilizzabile tanto per la libera prestazione di servizi, quanto per il diritto di stabilimento, comprendente l'esercizio di un'attività subordinata in uno Stato membro diverso da quello d'origine. Si tratta di una procedura alternativa a quelle in precedenza enunciate, su richiesta dei titolari di una qualifica professionale, la quale risulta connessa ad un meccanismo di riconoscimento telematico nell'ambito del sistema IMI¹⁸². Tale sistema è previsto dal Regolamento n.1024/2012 cui art.1 lo definisce come «un sistema di informazione del mercato interno per la cooperazione amministrativa» tra le diverse autorità comunitarie nazionali, pure in rapporto con la Commissione.

Per l'occasionale prestazione di servizi, la tessera viene emessa direttamente dal Paese d'origine, il quale controlla anche i documenti giustificativi prodotti dal richiedente e la trasmette a sua volta al Paese di destinazione, in modo che questo non possa richiedere altre documentazioni al professionista per i successivi diciotto mesi¹⁸³.

All'articolo successivo viene delineata la procedura per lo stabilimento, nella quale partecipano attivamente sia lo Stato d'origine che quello ospitante. Il primo essenzialmente si occupa di verificare l'autenticità e validità dei documenti presentati dal richiedente, trasmettendo entro i termini la domanda all'autorità di destinazione, la quale potrà decidere se rilasciare la tessera in questione, assumere ulteriori informazioni o sottoporre il professionista a misure compensative. Vigè anche qui il meccanismo del silenzio-assenso qualora non adotti una decisione entro l'arco temporale previsto.

Ulteriori novità sono rappresentate dalla previsione dei tirocini professionali nell'oggetto della Direttiva in questione, in particolare al loro riconoscimento, almeno in parte, nel territorio di destinazione se effettuati in

¹⁸² E. Ambrosini, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Diritto dell'Unione Europea (II)*, cit., pag.47

¹⁸³ Nuovo art.4 quater Direttiva n.2005/36/CE

un altro Paese, non solo membro ma anche terzo¹⁸⁴, e dalla facoltà di accordare un accesso parziale, a determinate condizioni, nello Stato membro ospitante. Quest'ultima possibilità viene istituita per sopperire «a quelle situazioni in cui al rilascio di un titolo professionale in uno Stato membro sottende [...] una formazione relativa ad aree differenti rispetto a omologhe qualifiche in altri Stati membri»¹⁸⁵. Infatti interviene qualora vi siano discrepanze tra la professione legalmente esercitata nello Stato d'origine e quella regolamentata nell'ospitante, tali da assoggettare il richiedente all'intero percorso formativo del secondo Paese, se si applicassero le misure compensative¹⁸⁶.

Altra condizione per il suo utilizzo indicata nella norma da ultimo citata, oltre al necessario possesso della qualifica per l'esercizio della professione nel territorio di provenienza, vi è anche il fatto che l'attività originaria nonostante rientrando in una più ampia professione regolamentata dell'ospitante, possa essere scissa oggettivamente.

Si precisa nello stesso altresì come per «un motivo imperativo di interesse generale», possa essere legittimamente rifiutato l'accesso parziale.

8. Riconoscimento della qualifica di Consulente del lavoro nell'Unione europea

Competenze nella legislazione giuslavoristica e nei diversi profili del rapporto lavorativo, rappresentano i caratteri per eccellenza del Consulente del lavoro. Si tratta di una professione regolamentata in Italia, cui titolo viene riconosciuto a coloro che, aventi l'idonea abilitazione professionale, sono iscritti all'albo dei Consulenti del lavoro, il quale, nonostante sia istituito in ogni provincia, consente di esercitare l'attività nell'intero territorio nazionale¹⁸⁷.

A livello comunitario, tale impiego viene regolamentato dalla Spagna

¹⁸⁴ Nuovo art.55 bis Direttiva n.2005/36/CE

¹⁸⁵ E. Ambrosini, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Diritto dell'Unione Europea (II)*, cit., pag.47

¹⁸⁶ Nuovo art.4 septies Direttiva n.2005/36/CE

¹⁸⁷ Legge 11 gennaio 1979, n.12

e Paesi Bassi, con la denominazione rispettivamente di «Graduado social» e «Arbeids- en organisatiedeskundige».

A prescindere da ciò, la fonte comunitaria di regolazione è rappresentata dalla già citata Direttiva 2005/36/CE, la quale nel caso di volontà di stabilimento, prevede l'applicazione del «regime generale di riconoscimento di titoli di formazione» (artt.10-15).

Nel caso italiano, l'accesso ed esercizio della professione è condizionato dal possesso di una qualifica professionale, ottenibile attraverso il possesso di un diploma che attesti il completamento di «un ciclo di studi post-secondari della durata di almeno quattro anni, o di durata equivalente a tempo parziale, presso un'università o un istituto d'insegnamento superiore ovvero un altro istituto di livello equivalente», eventualmente integrato dal raggiungimento di una formazione professionale aggiuntiva agli studi richiesti¹⁸⁸.

Nel contesto spagnolo, invece la qualifica richiesta è conseguente, come indicato nello stesso articolo da ultimo citato, al conseguimento di un diploma dello stesso tipo, cui durata di studi dev'essere almeno di tre anni e non superiore a quattro, con la potenziale richiesta in seguito di una formazione professionale.

Affinché un richiedente possa accedere all'impiego in questione e esercitarlo in uno Stato membro diverso da quello di provenienza e alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, dev'essere in possesso «dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto», il quale deve «attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante»¹⁸⁹.

Nei Paesi dove la professione non risulta regolamentata, è comunque necessario verificare, rivolgendosi ai competenti sportelli nazionali per il riconoscimento delle qualifiche, se questa non sia individuata come indipendente, ma piuttosto come parte di un'altra professione regolamentata.

¹⁸⁸ Art.11 Direttiva 2005/36/CE

¹⁸⁹ Art.13 Direttiva 2005/36/CE

Volendosi approfondire maggiormente il rapporto tra Consulenti del lavoro e Graduados Sociales, essendo la Spagna mia futura meta di trasferimento, emerge come dal Database della Commissione europea sulle professioni regolamentate, tralasciando le domande di riconoscimento della professione formulate in Spagna ancora in corso d'esaminazione, intorno al 2003/2004, si sia pervenuto ad un esito positivo di riconoscimento dopo un test attitudinale, mentre ad uno negativo nel 2014, conseguente ad una medesima prova di verifica¹⁹⁰, dimostrando come la valutazione sia competenza allo Stato ospitante.

Diversamente avviene per l'attivazione di percorsi di tirocinio, la cui regolazione è specificatamente definita in un accordo stipulato nel 2015 tra «il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro» e «il Consiglio Generale dei Collegi Professionali dei Graduados Sociales»¹⁹¹. In tale documento si legittima l'attivazione di un «tirocinio professionale della durata massima di sei mesi per giovani praticanti, regolarmente iscritti al Registro dei Praticanti dei Consulenti del Lavoro, presso un Graduado Social in Spagna». Tali mesi di pratica vengono regolarmente considerati nei diciotto mesi di tirocini previsti dalla normativa italiana¹⁹². Per lo svolgimento è previsto la stipulazione di un «accordo formativo» tra i professionisti in questione degli Stati membri, per stabilire e controllare le mansioni che verranno affidate al praticante. Al termine del periodo si prevede il rilascio di un «certificato di idoneità», al quale segue in allegato una relazione sulle attività svolte dal giovane soggetto, i quali congiuntamente «saranno parte integrante del fascicolo formativo» dello stesso. In linea con il paragrafo successivo, tale previsione favorisce l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e la loro mobilità professionale¹⁹³.

¹⁹⁰ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/regprof/1199>

¹⁹¹ ACCORDO tra il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro e il Consiglio Generale dei Collegi Professionali dei Graduados Sociales, Madrid, 18 dicembre 2015

(http://www.ordinecdlna.it/convenzioni/ACCORDO%20GRADUADOS%20SOCIALES_Tirocinio.pdf)

¹⁹² Art.6 DPR n.137/2012

¹⁹³ Considerazione inserita alla voce «CONSIDERATO» dell'ACCORDO cit.

CAPITOLO TERZO

MISURE A TUTELA DEI GIOVANI

Sommario: 1. Fondamento giuridico per le azioni comunitarie nel settore; 2. Prime politiche giovanili; 3. Attuale strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027; 4. Programmi comunitari di spesa; 4.1. Erasmus +; 4.2. Corpo europeo di solidarietà; 5. Altre importanti iniziative dell'Unione; 6. Partecipazione dei giovani alle politiche comunitarie future

1. Fondamento giuridico per le azioni comunitarie nel settore

È pacifico come «Uniti nella diversità» sia l'incontestabile motto dell'Unione europea, nonché sua essenza costitutiva, conforme alla necessaria distinzione che vi dev'essere, all'interno dello spazio comunitario, tra la «comunità di valori» condivisa da tutti gli Stati membri e le loro singole peculiarità¹⁹⁴. Contribuiscono a rendere concreta tale dicitura, l'insieme delle misure comunitarie adottate nel settore dell'istruzione e formazione, le quali, accogliendo le varie differenze dei regimi nazionali come «occasione di crescita, qualità e innovazione per tutti gli attori coinvolti», promuovono la libera circolazione nel territorio europeo¹⁹⁵. È proprio a tal fine che nascono i vari programmi d'azione comunitari sviluppatosi nel tempo, i quali a loro volta presentano tra gli obiettivi perseguiti, quelli del sostegno e rilancio dell'occupazione giovanile.

Le politiche giovanili sono però un settore di competenza nazionale, avendo ogni Paese le proprie particolarità, impeditive di pervenire ad un'armonizzazione sovranazionale. Ciò è attestato dalla previsione dell'art.6 TFUE di un margine d'azione per l'Unione europea nelle materie di «istruzione, formazione professionale, gioventù e sport», unicamente nelle forme di sostegno, coordinamento o completamento delle politiche dei singoli Stati membri.

¹⁹⁴ G. Pitruzzella, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *federalismi.it*, editoriale – 15 dicembre 2021, ISSN 1826-3534

¹⁹⁵ L. Massa, *Il diritto alla cultura nel diritto comunitario*, in *Diritto.it*, 28 novembre 2008, ISSN 1127-8579

Le attuali basi giuridiche di tali iniziative, nell'ottica della libera circolazione nello spazio europeo, sono contenute all'interno del medesimo Trattato agli artt.165 e 166. Questi rispettivamente prevedono azioni comunitarie negli ambiti dell'istruzione e formazione professionale, tese da un lato, «a favorire la mobilità degli studenti e insegnanti», nonché «lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative», e dall'altro, «a facilitare l'accesso alla formazione professionale ed a favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione, in particolare dei giovani».

Nella stessa fonte secondaria è altresì vero come gli scambi di giovani lavoratori siano promossi dagli Stati membri, «nel quadro di un programma comune»¹⁹⁶, a testimonianza di come tale mobilità possa, oltre che valorizzare suddetta categoria, troppo a lungo emarginata¹⁹⁷, della società, contribuire allo sviluppo del mercato interno e a quell'«unità», nei termini sopra indicati, proclamata dalla stessa Unione europea.

È possibile far risalire i fondamenti giuridici sopra esposti, già al Trattato di Roma (1957) che, seppur in maniera molto generica, prevede la definizione dei principi base per attuare una politica comune sulla formazione professionale¹⁹⁸. Solamente con il Trattato di Maastricht (1992) si introdusse il legittimo contributo dell'Unione europea nella cooperazione tra Paesi membri, in merito alla materia dell'istruzione della formazione professionale¹⁹⁹.

In tempi relativamente più recenti rispetto alle fonti sopra citate, venne assicurata la garanzia ai giovani lavoratori di condizioni di impiego idonee alla loro età, che non approdassero in uno sfruttamento economico e che non inficiassero la loro soggettività in quanto tale, riferendosi in questo modo alla loro sicurezza, salute, sviluppo ed istruzione²⁰⁰.

¹⁹⁶ Art.47 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

¹⁹⁷ G. Proia, *Marco Biagi e il "Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia"*, in *Lavoro Diritti Europa*, n.1/2020, 23 marzo 2020: li definisce «outsiders», collocati a margine del mercato del lavoro, nel caso in questione, italiano

¹⁹⁸ Art.128 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE)

¹⁹⁹ Artt.149 e 150 Trattato che istituisce la Comunità europea

²⁰⁰ Art.32 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

2. Prime politiche giovanili

Partendo dal presupposto che «investire nella gioventù significa investire nella ricchezza delle nostre società di oggi e domani»²⁰¹, l'Unione europea già nella sua forma primordiale, dimostrò un certo interessamento nei confronti dei giovani soggetti, prevedendo alcuni programmi comuni per agevolare lo scambio degli stessi nello spazio interno. Ciò inizialmente lo fece rivolgendosi però, esclusivamente e in linea generale, alla circolazione di tirocinanti²⁰², in conformità quindi con la prevalente, e all'origine pure esclusiva, logica economica della Comunità.

Il primo programma rivolto all'essenziale categoria di giovani in quanto tali, di età compresa tra i 15 e 25 anni, in merito agli «scambi bilaterali e [...] multilaterali, effettuati sulla base di progetti comuni, [...] della durata minima di una settimana», fu istituito con una Decisione del Consiglio del 1988 tramite la denominazione «Gioventù per l'Europa»²⁰³. Ciò avvenne nonostante la legislazione europea non avesse ancora alcun potere di cooperazione in ambito giovanile. All'interno dei *Considerando* di tale fonte, è rilevante come gli scambi dei giovani venivano considerati funzionali al raggiungimento della libera circolazione delle persone, tanto quanto alla loro personale formazione e preparazione professionale, facendo emergere il carattere chiaramente polivalente di tali previsioni.

In una logica di continuità temporale, un programma posteriore che merita di essere nominato, soprattutto per il suo ampio contenuto, è «Socrate», cui prima fase va dal 1995 al 1999 e una seconda, subito successiva, fino al 2006. Si occupava essenzialmente di promuovere «la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'istruzione», perseguendo tra le finalità, nell'interesse del tema dell'elaborato, la mobilità tanto degli

²⁰¹ COM (2001) 681, 21 novembre 2001

²⁰² Decisioni n.64/307/CEE, n.79/642/CEE, n.84/636/CEE: per i beneficiari, i requisiti loro richiesti si distinguono di poco in base alla normativa considerata. In merito all'ultima citata: lavoratori di età compresa tra i 18 e 28 anni, che abbiano un'occupazione o che siano disponibili sul mercato del lavoro, e una formazione professionale di base o un'esperienza professionale pratica; in via eccezionale, possono essere ammessi coloro che, non aventi le condizioni richieste, abbiano un particolare interesse per gli scambi

²⁰³ Decisione n.88/348/CEE

insegnanti, quanto degli studenti, per «consolidare la dimensione europea dell'istruzione»²⁰⁴.

La rilevanza di tale strumento, riferendosi alla sua prima fase, è riscontrabile nel fatto che ricomprendesse e integrasse, nel suo settore d'azione, precedenti programmi quali «Comenius» (per l'istruzione scolastica), «Erasmus (per l'istruzione superiore), «Lingua» (per competenze linguistiche), «Eurydice» e «Arion» (per scambi di informazioni e esperienze)²⁰⁵. Si rileva in questo modo, come abbia inaugurato, per la prima volta a livello comunitario, «un programma globale nel campo dell'istruzione»²⁰⁶.

Nella sua seconda fase, a testimonianza di come sia necessario un continuo adeguamento delle politiche all'evoluzione della società, è opportuno segnalare come, riguardo al campo d'intervento, alcuni programmi fossero stati sostituiti da altri, non necessariamente ai primi equivalenti, tra i quali «Minevra», legato all'insegnamento a distanza e alle tecnologie di comunicazione.

Altrettanto importante fu la Decisione n.1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale venne istituito il programma «Gioventù», ad integrazione delle azioni dei singoli Stati membri e nel rispetto delle loro peculiarità. Nella stessa, si intendeva promuovere l'apprendimento permanente e l'ampliamento delle competenze e attitudini personali, «atte a favorire la cittadinanza attiva e l'idoneità all'occupazione», sostenendo, tra le misure previste, la «mobilità transnazionale dei giovani»²⁰⁷. A tal fine infatti, tra le azioni programmate per realizzare gli obiettivi prefissati, si ritrovava la prima iniziativa citata nel presente paragrafo, indirizzata a sensibilizzare i giovani sui diversi contesti nazionali e a promuovere la loro partecipazione o iniziativa di attività comunitarie²⁰⁸.

Affinché il settore giovanile potesse ancor più integrarsi

²⁰⁴ Art.3 Decisione n.819/95/CE

²⁰⁵ Art.1 Decisione n.819/95/CE

²⁰⁶ L. Massa, *Il diritto alla cultura nel diritto comunitario*, cit.

²⁰⁷ COM (2001) 681 del 21 novembre 2001

²⁰⁸ Allegato della Decisione n.1031/2000/CE

responsabilmente nella società europea, nel 2001 venne poi pubblicato il «Libro Bianco», denominato appunto «Un nuovo impulso per la gioventù europea». Si ritiene, nonostante gli interventi finora citati, che abbia posto «le basi per forme più stringenti di cooperazione politica tra gli Stati membri in questo specifico ambito»²⁰⁹. Deriva, invero, da un'ampia consultazione che coinvolse giovani e loro organizzazioni, comunità scientifica, responsabili politici e amministrativi, dalla quale emersero diverse necessità giovanili. Queste consistevano essenzialmente nell'essere informati e poter, di conseguenza, partecipare attivamente alla vita collettiva, ottenere il riconoscimento dell'istruzione e formazione informale, quali esperienze transnazionali e volontariato, conseguire maggiore autonomia con politiche occupazionali e di protezione sociale ed essere effettivamente assicurati sul piano dei loro diritti personali, nonché quelli delle minoranze²¹⁰. Nel documento appena citato si segnala come da tali esigenze, il nuovo quadro di cooperazione comunitaria prevede da un lato l'adozione del «metodo aperto di coordinamento», nel campo dell'informazione e partecipazione alla vita pubblica, volontariato e conoscenza dei giovani stessi, e dall'altro l'integrazione della gioventù nelle varie politiche settoriali. Con tali ultime politiche si faceva riferimento tanto a quelle europee come alle nazionali, emerse nella consultazione, tra cui istruzione, apprendimento permanente, occupazione, mobilità ed integrazione sociale. La prima previsione invece consisteva nel definire gli orientamenti dell'Unione, cui conseguimento dei rispettivi obiettivi veniva prefissato in calendari specifici e controllato da appositi meccanismi²¹¹.

Nella stessa direzione si pose il «Patto europeo per la gioventù» del 2005, che venne identificato come «un riconoscimento dell'importanza d'integrare i giovani nella società e nella vita lavorativa e di sfruttare meglio

²⁰⁹ A. Alaimo, F. Mazzeo, *Diritto dell'Unione europea SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE GIOVANILE, POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E SERVIZI PER L'IMPIEGO: VERSO NUOVI LIVELLI DI COOPERAZIONE E INTEGRAZIONE A LIVELLO EUROPEO*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.3, 2015, pag.177

²¹⁰ COM (2001) 681 del 21 novembre 2001

²¹¹ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000

il loro potenziale per garantire il ritorno a uno sviluppo sostenuto e sostenibile in Europa»²¹², territorio all'epoca affetto, come si vede dai dati riportati nella Comunicazione appena citata, da cambiamenti demografici poco promettenti e tassi di occupazione altrettanto scoraggianti²¹³.

Infine è rilevante come, in ottemperanza al principio di trasparenza, per aver accesso alle informazioni inerenti agli innumerevoli programmi europei, nonché possibilità da questi offerte, la Commissione europea avesse istituito nel 1990 la piattaforma «Eurodesk»²¹⁴, la quale, per una maggiore funzionalità, si articolava per singole Nazioni, tramite il coordinamento dei rispettivi Ministeri dell'Educazione e Gioventù.

Ad oggi rappresenta la rete ufficiale del programma Erasmus+, che in seguito verrà approfondito, e l'obiettivo dichiarato è quello di «accorciare le distanze tra mondo giovanile e istituzioni», come quelle tra l'Unione europea in quanto tale e i singoli componenti²¹⁵. Offre quindi da un lato informazioni accessibili e aggiornate, dall'altro un sistema coordinato di punti nazionali interni.

Si può dire quindi come, nonostante l'attenzione al settore giovanile sia stata posta in un secondo momento rispetto all'istituzione della Comunità europea, l'ampio numero di iniziative susseguitesesi nel tempo, tra cui quelle citate finora, costituenti una sola piccola parte, testimoniano la presa di consapevolezza comunitaria della notevole potenzialità dei giovani, la cui valorizzazione non può che portare all'evoluzione della società europea, rendendola più inclusiva e aperta alle nuove opportunità.

²¹² COM (2005) 206 del 30 maggio 2005

²¹³ Nella Comunicazione sopra e giurisprudenza ivi citata (per la prima categoria di dati: Proiezioni demografiche Eurostat 2004, variante di base; per la seconda: COM (2005) 94): si parla di «tassi di natalità in diminuzione e speranze di vita in aumento»: «tra il 2005 e 2050 il numero dei giovani tra i 15 e 24 anni è destinato a ridursi di un quarto, dal 12,6 al 9,7% mentre il gruppo di chi ha 65 anni e più aumenterà dal 16,4 al 29,9%». Inoltre i giovani presentano un tasso di disoccupazione più che doppio rispetto al tasso globale europeo e risultano particolarmente esposti al rischio di povertà.

²¹⁴ G. Lenzi, *Politiche giovanili in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc.3, dicembre 2002, Il Mulino, ISSN 0392-2278

²¹⁵ <https://www.eurodesk.it/chi-siamo>

3. Attuale strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027

Nel quadro di cooperazione europea avviato nel settore giovanile, ciò che rileva ad oggi è l'adozione della «Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027», cui obiettivo di rispondere alle esigenze e sfide dei giovani europei, viene considerato più adeguatamente conseguibile dalle autorità comunitarie, piuttosto che nazionali, tramite iniziative adottabili sulla base dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dell'art.5 TUE²¹⁶.

Nella stessa Risoluzione citata, emerge come al di sopra di ogni politica e azione vi sia il rispetto dei diritti umani, attraverso la necessaria applicazione ai giovani dei principi di uguaglianza e non discriminazione, garanzia di partecipazione all'elaborazione ed attuazione delle politiche loro riferite, e inclusione di tutti i soggetti in questione, con le loro innumerevoli peculiarità. Un numero considerevole di destinatari di tale ultimo aspetto è rappresentato dai, così definiti, «NEET» (Not in Education, Employment or Training), vale a dire «giovani disoccupati al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione»²¹⁷. L'attenzione a questi soggetti viene posta specificatamente in occasione del provvedimento citato per l'istituzione di una rete comunitaria di servizi pubblici per l'impiego, finalizzata a promuovere la cooperazione tra Stati membri nel campo dell'occupazione. Si riconosce²¹⁸ come tale settore abbia una forte connessione con la mobilità lavorativa, dichiarando che «le politiche attive del mercato del lavoro gestite dai servizi pubblici per l'impiego contribuirebbero ad assicurare il successo delle transizioni da lavoro a lavoro»²¹⁹, da intendersi, vista la natura della disposizione, anche i cambiamenti lavorativi transnazionali.

Ritornando alla Strategia contemporanea, i settori d'intervento principali sono indicati nella Risoluzione in termini di «Mobilitare, Collegare,

²¹⁶ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027 (2018/C 456/01)

²¹⁷ Decisione n.573/2014/UE

²¹⁸ A. Alaimo, F. Mazzeo, *Diritto dell'Unione europea SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE GIOVANILE, POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E SERVIZI PER L'IMPIEGO: VERSO NUOVI LIVELLI DI COOPERAZIONE E INTEGRAZIONE A LIVELLO EUROPEO*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.3, 2015, pag.177

²¹⁹ COM (2007) 359, 27 giugno 2007

Responsabilizzare», perseguendo allo stesso modo undici obiettivi, prefissati tramite una consultazione europea che coinvolse in prima persona i giovani, tramite l'ascolto e presa in considerazione delle loro opinioni.

«Mobilitare» va nella direzione di una democrazia funzionale anche alle esigenze giovanili, le quali possono incidere nella definizione e applicazione di politiche loro inerenti, pure tramite forme innovative di partecipazione democratica, come quella digitale. «Collegare» fa riferimento invece alla promozione delle diverse forme di mobilità, presa la consapevolezza di come gli scambi di capitale umano ed esperienze possano contribuire allo sviluppo sostenibile e solidale dello spazio unitario. Si prevede come l'Unione debba sostenere le varie opportunità per i giovani, quali «progetti nell'ambito di Erasmus+, del corpo europeo di solidarietà e dei loro programmi successivi», ritenuti «fonti di apprendimento interculturale e di responsabilizzazione». Allo stesso modo, si fa nuovamente leva sul perseguimento di sistemi di riconoscimento dei percorsi di apprendimento non formali e informali, cui nozioni vengono precisamente definite in una Raccomandazione del Consiglio del 2012²²⁰. Infine «Responsabilizzare» si rivolge al farsi carico della propria situazione, nonché delle sfide riscontrabili nella società, cui supporto viene garantito dall'«animazione socioeducativa», intesa come un gruppo di esperti che offre servizi di più varia natura, in particolare di sostegno e formazione²²¹.

Nel primo allegato di tale Risoluzione viene rimarcata l'importanza del dialogo dei giovani con l'Unione europea, precisando come funga «da sede di riflessione e consultazione comune permanente sulle priorità, sull'attuazione e sul seguito della cooperazione europea in materia di

²²⁰ Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01): «apprendimento non formale: apprendimento erogato mediante attività pianificate (in termini di obiettivi e tempi di apprendimento) con una qualche forma di sostegno all'apprendimento (ad esempio la relazione studente-docente)»; «apprendimento informale: apprendimento risultante dalle attività della vita quotidiana legate al lavoro, alla famiglia o al tempo libero e non strutturato in termini di obiettivi di apprendimento, di tempi o di risorse dell'apprendimento»

²²¹ Approfondimento di «mobilitare, collegare, responsabilizzare» ricavato da: Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, cit.

gioventù»²²².

Nel secondo allegato si prevede una pianificazione delle «attività nazionali future», con accoglimento delle priorità condivise dei singoli Paesi membri, coerenti con la Strategia comunitaria per la gioventù.

Nel terzo invece, vengono enunciati gli undici obiettivi per la gioventù sopra citati, i quali «individuano gli ambiti intersettoriali che hanno un impatto sulla vita dei giovani». In coerenza con il tema trattato nel presente elaborato, le finalità maggiormente attinenti sono la necessaria connessione dei giovani con lo spazio europeo, affinché ne possano sentirsi parte e parteciparne attivamente, uguaglianza di genere nonché inclusione di tutti i componenti giovanili nella società, e allo stesso modo, parità di accesso alle organizzazioni e programmi comunitari loro dedicati, conseguentemente all'attribuzione di informazioni affidabili e instaurazione di un dialogo costruttivo. Vengono altresì perseguite un'occupazione e un'istruzione di qualità, con garanzia di eque opportunità, conformemente al divieto di discriminazione già nominato.

Nella prima Relazione triennale della Commissione sull'attuazione della Strategia per la gioventù, emerge come parallelamente ad una tendenza di diminuzione della popolazione giovanile, gli spostamenti di tale parte della società verso e all'interno dell'Europa abbiano subito un'accelerazione, a partire dagli anni Novanta²²³. Si dimostra nella stessa come le economie nazionali fossero nella direzione di ripresa alla crisi economica iniziata nel 2008, fintanto che non è sopraggiunta la pandemia di COVID-19, la quale nonostante abbia incrementato le «tendenze digitali», ha colpito pesantemente i settori dell'istruzione e occupazione. Infatti l'adozione dell'apprendimento a distanza ha comportato, oltre che un impatto nella dimensione sociale dell'istruzione, incidendo nella salute mentale ed emotiva dei giovani, anche «un effetto sproporzionalmente negativo su chi era già

²²² Doc. 11865/18, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce «Erasmus»: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013

²²³ COM (2021) 636, 14 ottobre 2021

svantaggiato», in quanto non aventi le risorse e strumenti opportuni per adeguarsi a tale nuova forma di insegnamento. Riguardo all'occupazione, si indica come nonostante sia diminuita per tutte le fasce d'età, per i giovani la diminuzione sia stata più sostanziale, esacerbando le disparità già esistenti nel mercato del lavoro tra questi ultimi e la restante popolazione.

Nella Relazione ad oggetto si rileva come la pandemia abbia condizionato chiaramente anche l'attuazione dei progetti di mobilità, come, solo a titolo esemplificativo, è stato rilevato per Erasmus+, cui un quarto di studenti fruitori ha dovuto interrompere la propria esperienza per tornare nel Paese d'origine²²⁴. In risposta a tali notevoli incidenze, la Commissione europea ha adeguato le diverse iniziative alla situazione pandemica, istituendo delle «misure di attenuazione», ritenendo maggiormente rilevante la sicurezza e protezioni dei giovani, come prevedendo la facoltà di sostituire le attività fisiche con quelle virtuali, realizzare attività miste o rimandare i progetti²²⁵. Si rafforza quindi il sostegno ai giovani, tanto con innovazioni nei diversi programmi comunitari, come in Erasmus+ con l'apertura della mobilità anche per gli alunni delle scuole, quanto con l'introduzione di nuove iniziative, tra cui «DiscoverEU», la quale tramite esperienze di apprendimento estere, consente ai giovani diciottenni di conoscere l'Europa.

Per aumentare le opportunità giovanili, tra le diverse previsioni della Relazione già più volte citata, si richiama la Comunicazione della Commissione «sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025»²²⁶, la quale eliminando gli impedimenti all'«apprendimento transfrontaliero», vuole rendere più inclusivi i sistemi formativi nazionali, puntando altresì su un'istruzione di qualità. Lo stesso fa tanto con «l'agenda per le competenze per l'Europa», indirizzata ad una riqualificazione coerente con le necessità della ripresa, tra cui le attuali transizioni al verde e digitale, dirigendosi quindi verso competitività sostenibile, equità sociale e

²²⁴ Indagine condotta da Erasmus Student Network, marzo 2020

²²⁵ COM (2021) 636, 14 ottobre 2021

²²⁶ COM (2020) 625, 30 settembre 2020

resilienza²²⁷, quanto con «il pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile». Quest'ultimo si articola verso quattro direzioni: un rafforzamento della garanzia per i giovani, che poi verrà approfondita, una politica di istruzione e formazione professionale che sia conforme alle esigenze future, un impulso agli apprendistati, e ulteriori misure a supporto dell'occupazione giovanile²²⁸.

Nelle Conclusioni della Relazione, la Strategia elaborata per la gioventù viene definita come «una tabella di marcia solida e incisiva per promuovere la cooperazione tra gli Stati membri», efficace a tal punto da diventare pure «una fonte di ispirazione per altre regioni del mondo». Nonostante si ritenga che sia riuscita ad instaurare l'ambito dialogo dei giovani con l'Unione europea, il coinvolgimento giovanile viene valutato ancor più rafforzabile, come si desume dall'impegno futuro della Commissione di integrare maggiormente le questioni della gioventù. Nella stessa fonte, viene anche valutato positivamente «l'approccio di co-creazione», consistente nel coinvolgimento degli interessi giovanili nell'elaborazione dei diversi programmi comunitari, funzionale pure all'introduzione di sistemi flessibili durante la pandemia. Per il triennio successivo di attuazione della Strategia (2022-2024), viene prevista una focalizzazione «sulla resilienza e sulla ripresa dei giovani e del settore della gioventù dopo la pandemia di COVID-19», permanendo come obiettivo centrale quello di sostenere i giovani e garantirne la parità di accesso ai diversi progetti. A completamento del documento, in linea con l'attuazione della Strategia, si ricorda come l'anno 2022 sia stato proposto dalla Presidente von der Leyen «l'anno europeo dei giovani», finalizzato a valorizzarli in qualità di una generazione «riflessiva, determinata e premurosa», avendo dato un «senso nuovo all'empatia e alla solidarietà», ritenendosi responsabili verso il pianeta ed essendo intenzionati, nonostante le preoccupazioni, a rendere un futuro migliore²²⁹. Si persegue la volontà di sostenere i giovani,

²²⁷ COM (2020) 274, 1 luglio 2020

²²⁸ COM (2020) 276, 1 luglio 2020

²²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_21_4701

responsabilizzarli e rinnovare le loro prospettive positive, non solo attraverso precisi programmi, ma anche tramite conferenze, eventi, metodi partecipativi e campagne di sensibilizzazione. Per un opportuno svolgimento di tale anno è prevista la nomina di «coordinatori nazionali», responsabili che le attività in questione siano conformi a livello nazionale, i quali vengono riuniti dalla Commissione per scambi di informazioni e armonia nell'attuazione di tale iniziativa²³⁰.

4. Programmi comunitari di spesa

Il sostegno finanziario da parte dell'Unione europea agli Stati membri risulta essenziale tanto per fronteggiare situazioni di crisi, quanto per attuare i diversi programmi comunitari, istituiti per cooperare alle politiche nazionali.

In merito al primo caso, per restare in tema d'attualità, uno strumento rilevante è «NextgenerationEU», consistente in un piano di ripresa dalla pandemia COVID-19 «del valore di 750 miliardi EUR²³¹, che integrerà temporaneamente il bilancio dell'Unione europea» e andrà a sostenere le economie nazionali, come ad affrontare, con una capacità aggiuntiva, le transizioni al verde e digitale²³². Tale iniziativa viene affiancata all'«Anno europeo dei giovani», offrendo, oltre che la possibilità per riemergere dallo stato emergenziale, occasioni per i giovani, quali posti lavorativi di qualità, opportunità di apprendimento e formazione, e partecipazione attiva alla società²³³. Si parla di sostegno dell'istruzione superiore e apprendistato, offerte di prestiti e sovvenzioni ai giovani imprenditori, come promozione dello studio di discipline scientifiche e tecnologie, per rispondere ai nuovi scenari del mercato del lavoro²³⁴.

Se si esclude questa iniziativa straordinaria, in quanto a carattere temporaneo, «lo strumento cardine di investimento dell'Unione» è il «Fondo sociale europeo», risalente al Trattato di Roma «per incentivare gli

²³⁰ Decisione (UE) 2021/2316 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 dicembre 2021

²³¹ Importi espressi in prezzi del 2018: ad oggi sono 806,9 miliardi EUR

²³² COM (2020) 442, 27 maggio 2020

²³³ COM (2021) 634, 14 ottobre 2021

²³⁴ https://next-generation-eu.europa.eu/index_it

investimenti nel capitale umano e prevenire la disoccupazione»²³⁵, il quale ha subito un'evoluzione nel tempo, modificando le proprie competenze e caratteristiche in base alle priorità europee, come alle situazioni politiche e occupazionali dei singoli Stati membri. Infatti è ciò che è avvenuto recentemente con il Regolamento (UE) 2021/1057, il quale ha istituito il «Fondo sociale europeo Plus», che va ad integrare il precedente, congiuntamente ad ulteriori iniziative. Disponendo di un'ingente dotazione finanziaria²³⁶, esso si pone a sostegno dei Paesi membri per raggiungere «livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente», perseguendo l'inclusività e l'eliminazione della povertà²³⁷. Nella stessa fonte secondaria, nell'ottica della gioventù, si precisa come intervenga specificatamente nei settori dell'apprendimento e formazione, mobilità e occupazione, perseguendo parità di trattamento nell'accesso e nelle opportunità e miglioramento delle «misure di attivazione per tutte persone in cerca di lavoro», tra cui appunto i giovani e altri gruppi svantaggiati del mercato lavorativo. Si valorizza ancora una volta l'«apprendimento permanente», in termini di acquisizione di migliori competenze e riqualificazione flessibili, considerando l'evoluzione della società come determinante per la definizione delle nuove esigenze occupazionali. Allo stesso modo all'art.7 si rivolge l'attenzione ai cd. NEET, la cui percentuale media nazionale, se superiore alla corrispondente dello spazio comunitario nel periodo tra il 2017 e 2019, comporta un'assegnazione di almeno il 12,5% delle risorse complessive del fondo per gli anni successivi. Beneficiaria indiscussa di tale previsione è proprio l'Italia, che sulla base dei dati Eurostat del 2021, presenta l'allarmante percentuale del 23,1%, collocandosi come il Paese europeo con il più alto numero di giovani in tale condizione.

Riguardo al secondo caso di sostegno finanziario europeo, si fa

²³⁵ G. Bellavia, *L'impatto del Fondo Sociale Europeo – Prospettive e incognite per il mercato del lavoro in Italia*, in *Agenda (Economia e innovazione) Treccani*, 17 gennaio 2022

²³⁶ Il Regolamento (UE) 2021/1057 parla di 87 995 063 417 EUR, a prezzi 2018

²³⁷ Regolamento (UE) 2021/1057

riferimento a programmi specifici, di cui alcuni già citati in precedenza nell'ottica delle prime politiche giovanili, i quali offrono delle opportunità di mobilità al settore giovanile, sulla base comunque di considerevoli risorse per una loro efficace attuazione, tra cui «Erasmus+» e il «Corpo europeo di solidarietà».

4.1 Erasmus+

Nel contesto di un mercato lavorativo richiedente «maggiore flessibilità e capacità di adattamento ai cambiamenti», la mobilità transnazionale del capitale umano risulta fondamentale, tanto più ove le prospettive occupazionali risultino limitate²³⁸. Infatti al fine di costituire «società inclusive, coese e resilienti», si ritiene necessario investire nella mobilità, in modo particolare giovanile, per scopi di apprendimento e formazione²³⁹. Tale proposito si concretizza nel programma attualmente nominato «Erasmus+», di cui costituisce una parte, poiché viene ad oggi normato esplicitamente «per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport», dal Regolamento sopra citato, sostenendo «lo sviluppo formativo, professionale e personale delle persone». In tale fonte vengono altresì definiti gli obiettivi specifici, tra i quali rileva la promozione della mobilità ai fini dell'apprendimento, inteso in tutti i suoi profili²⁴⁰, compreso quello del personale sportivo, «la partecipazione attiva dei giovani», nonché la cooperazione e qualità nei settori sopra nominati di intervento.

Tale istituto risale al 1987 con la semplice denominazione «Erasmus», cui oggetto era l'esclusiva mobilità degli studenti, realizzabile tramite una rete di cooperazione universitaria nello spazio comunitario²⁴¹.

Esso ha subito poi una progressiva evoluzione, in linea con i cambiamenti socioeconomici dei singoli Stati membri, come del loro insieme complessivamente inteso, arrivando alla contemporanea regolazione per il

²³⁸ L. Massa, *Il diritto alla cultura nel diritto comunitario*, cit.

²³⁹ Regolamento (UE) 2021/817

²⁴⁰ Si fa riferimento tanto all'apprendimento tradizionale, quanto a quello non formale e informale

²⁴¹ Decisione 87/327/CEE

periodo 2021-2027.

Nel Regolamento (UE) 2021/817 si delineano dettagliatamente le tre «azioni chiave» con le quali viene attuato il programma in questione, consistenti in «mobilità ai fini dell'apprendimento», «cooperazione tra organizzazioni ed istituti» per l'innovazione e scambi di buone pratiche, e «sostegno allo sviluppo delle politiche e alla cooperazione», prevedendone l'applicazione nei rispettivi campi di istruzione e formazione, gioventù e sport. In merito alla terza azione, tra gli strumenti a cui si fa riferimento vi sono quelli funzionali a favorire «la qualità, la trasparenza e il riconoscimento delle competenze, delle abilità e delle qualifiche», come «Europass», che in seguito verrà approfondito, il dialogo con i soggetti interessati, tra cui direttamente il settore giovanile, e le iniziative di sensibilizzazione sui diversi aspetti del programma e politiche comunitarie.

Per l'attuazione di tale programma la dotazione finanziaria supera i 26 miliardi di EUR a prezzi correnti del Regolamento, la quale viene ripartita in percentuali nei singoli settori d'intervento.

Viene prevista altresì l'elaborazione di una «strategia di inclusione» futura per i soggetti aventi minori opportunità di accesso, a causa di motivi finanziari, sociali, di disabilità e tutti quelli che potrebbero essere fonte di una discriminazione. Ciò viene attuato con una Decisione di esecuzione del 22 novembre 2021, nella quale vengono stilate una serie di misure di supporto per raggiungere tali soggetti svantaggiati. Queste si concretizzano in programmi «di apprendimento flessibili e accessibili», assistenza durante tutta la durata di partecipazione all'iniziativa, come nella sua fase antecedente e successiva, di cui, a titolo esemplificativo, «visite preparatorie, sostegno linguistico e tutoraggio e coaching rafforzati», e chiaramente ausilio finanziario, con altresì appoggio delle organizzazioni finalizzate al raggiungimento della piena inclusione di tutti i possibili destinatari²⁴².

Proprio per restare in tema di beneficiari, la mobilità promossa dal programma «Erasmus+» è indirizzata tanto agli studenti delle scuole e

²⁴² C (2021)7493, 22 ottobre 2021

istruzione superiore, compresi adulti, come al rispettivo personale, quanto alla più ampia categoria di giovani tra i 13 e 30 anni, animatori socioeducativi e personale sportivo²⁴³.

A causa della pandemia da COVID-19, che ha fortemente influenzato la circolazione comunitaria e l'attuazione regolare delle iniziative istituite a suo favore, sono stati introdotti dei meccanismi flessibili per permettere comunque la prosecuzione di tale programma, come la «mobilità virtuale e blended»²⁴⁴. La prima viene prevista dal Regolamento attuale disciplinante Erasmus+, «per le persone che si trovano nell'incapacità di partecipare alla mobilità ai fini dell'apprendimento». La seconda invece si riferisce ad un'attività concretizzabile in «un periodo di mobilità virtuale all'estero», combinata con un altrettanto arco di tempo in presenza, precisando come entrambi siano considerati per il riconoscimento dei risultati conseguiti²⁴⁵.

È disponibile una guida specifica del programma e del suo funzionamento, consultabile anche online, nella quale tra le innumerevoli e dettagliate informazioni, emergono quelle per i richiedenti, quali «enti giuridici pubblici e privati» inseriti nei settori di intervento dell'iniziativa²⁴⁶, cui interesse emerge essere quello di presentare una proposta di progetto, per poter beneficiare del sostegno finanziario comunitario²⁴⁷. Viene enunciata una procedura alla quale è necessario sottostare, consistente in una prima registrazione presso i portali indicati, una duplice verifica, da un lato «della conformità ai criteri del programma» per l'azione che si vuole esercitare, dall'altro «delle condizioni finanziarie», e una finale «compilazione e presentazione del modulo di candidatura». Nella stessa emerge altresì la conformità e la tendenza del programma verso la trasformazione digitale e il rispetto ambientale, ponendosi a tal ultimo fine «uno strumento chiave per lo sviluppo di conoscenze, competenze e atteggiamenti riguardo ai cambiamenti

²⁴³ Regolamento (UE) 2021/817

²⁴⁴ M. Gnes, A. Magliari, *Cronache europee 2020*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 1 giugno 2022, pag.433

²⁴⁵ <https://www.erasmusplus.it/wp-content/uploads/2021/09/Allegato-I.pdf>

²⁴⁶ Regolamento (UE) 2021/817: i settori a cui si fa riferimento sono quelli «dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport»

²⁴⁷ <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/it/erasmus-programme-guide>

climatici e per il sostegno allo sviluppo sostenibile».

La relazione annuale 2020 su Erasmus+, dimostra come, nonostante la pandemia abbia condizionato le politiche comunitarie, il programma abbia riscosso un più che soddisfacente successo, coinvolgendo quasi 180000 giovani ed animatori socioeducativi in scambi all'estero o opportunità solidali, e più di 323000 studenti e partecipanti a corsi formativi nel settore dell'istruzione superiore²⁴⁸. Nella stessa si evidenzia la crescita di alleanze tra università comunitarie, ampliando la cooperazione nel settore di competenza e la capacità di tale strumento di adeguarsi ai nuovi scenari storici.

4.2. Corpo europeo di solidarietà

La mobilità promossa dall'Unione europea per l'evoluzione tanto dello spazio interno quanto dei singoli fruitori, non conosce solamente la dimensione, se così si può definire, tradizionale, finalizzata a cercare o rispondere ad un'offerta lavorativa, come a perseguire scopi formativi o d'apprendimento, ma può altresì presentare un carattere solidale.

Il principio di solidarietà si colloca tra i valori posti alla base dell'Unione europea²⁴⁹, il cui significato assume un connotato differente a seconda del contesto di riferimento.

Il Regolamento istitutivo del programma «Corpo europeo di solidarietà» precisa come con il termine solidarietà s'intenda «un senso di responsabilità, da parte di tutti nei confronti di tutti, a impegnarsi per il bene comune», senza avere l'aspettativa di ricevere qualcosa in cambio²⁵⁰. Conformemente a ciò, nella stessa fonte emerge come per l'attuazione di tale iniziativa sia disponibile un ingente bilancio, attribuibile alle singole attività in base a delle percentuali indicativamente prefissate. Si indica altresì come esso promuova attività solidali «accessibili e di elevata qualità», le quali

²⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_6836 e European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Erasmus+ annual report 2020, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/36418>

²⁴⁹ Art.2 Trattato sull'Unione europea (TUE)

²⁵⁰ Regolamento (UE) 2018/1475

devono presentare «un chiaro valore aggiunto europeo», che va inteso ad esempio come «carattere transnazionale» dell'azione. Si valorizza in quest'ambito l'operato dei giovani, perseguendo in modo particolare l'inclusione sociale e pari opportunità, attraverso varie tipologie di azioni quali «volontariato; tirocini, lavori; progetti di solidarietà e attività in rete; misure di qualità e di sostegno».

Un Regolamento successivo abroga quello appena citato, istituendo il «Corpo europeo di solidarietà per il periodo 2021-2027», il quale modifica i settori d'intervento. Non prevede più infatti l'operatività nell'ambito dei tirocini e lavoro, ma comprende «una componente di apprendimento e formazione», ed integra al suo interno il «Corpo volontario europeo di aiuto umanitario», articolando in tal modo la sua attività solidale giovanile, da un lato verso le «sfide sociali», dall'altro nella direzione degli «aiuti umanitari»²⁵¹. In tale regolamentazione si precisa come vi possano partecipare le persone fisiche, dai 18 ai 30 anni, cui valore esteso fino ai 35 per gli aiuti umanitari, le quali devono registrarsi nel «portale europeo di solidarietà». Lo stesso possono fare le organizzazioni pubbliche o private, a prescindere dallo scopo di lucro, le quali verranno prima analizzate sulla base di determinati criteri, indicati all'art.17, al cui soddisfacimento consegue poi la facoltà di attribuire un «marchio di qualità», il quale consente l'accesso al portale sopra nominato e la presentazione di offerte di attività solidali ai candidati registrati. Allo stesso modo, nell'articolo seguente, si indica come i soggetti in questione possano richiedere l'accesso ai finanziamenti del programma all'agenzia nazionale dello Stato di provenienza.

Può essere richiesto anche un certificato, a seguito della conclusione dell'esperienza, che attesti «i risultati dell'apprendimento e le abilità sviluppate [...], come Youthpass o Europass»²⁵², rilasciati anche nel caso di partecipazione al programma Erasmus+, che presentano delle proprie peculiarità. «Youthpass» non viene definito come un semplice certificato, ma come uno strumento funzionale a valorizzare e prendere consapevolezza delle

²⁵¹ Regolamento (UE) 2021/888

²⁵² Art.17 Regolamento (UE) 2021/888

singole esperienze, vissute tramite i programmi Erasmus+ e Corpo Europeo di solidarietà, nel quale viene identificato il progetto, descritta dettagliatamente l'esperienza e ciò che in questa si ha appreso, con l'obiettivo di riconoscere anche l'apprendimento non formale e informale²⁵³. «Europass» invece presenta un profilo ancora più completo, essendo composto da una raccolta di documenti, finalizzata a garantire «la trasparenza delle qualifiche e delle competenze»²⁵⁴. In tale Decisione, il certificato in senso ampio risulta costituito dal «curriculum vitae Europass», quale insieme di informazioni personali, competenze, esperienze lavorative e risultati dell'apprendimento e formazione, «Europass-Mobility», contenente i percorsi di apprendimento tenuti in Paesi membri diversi da quello di provenienza, «supplemento al diploma» e al certificato in questione, allegati rispettivamente al diploma di istruzione superiore e all'attestato di formazione professionale, al fine di renderli meglio comprensibili ai terzi, e dal «Portafoglio Europass delle lingue», certificante le personali conoscenze linguistiche.

5. Altre importanti iniziative dell'Unione

Sono davvero innumerevoli gli interventi comunitari nel settore della gioventù, alcuni circoscritti a determinati periodi storici, altri tutt'ora operativi ma modificati nel contenuto o nelle misure d'attuazione, conformemente all'evoluzione della società.

Si colloca nella seconda categoria il programma Garanzia giovani, introdotto da una Raccomandazione del Consiglio del 2013 e poi rinnovato tramite una medesima del 2020. L'investimento nel capitale umano viene ritenuto funzionale ad una «crescita economica sostenibile ed inclusiva», giustificando in tal modo l'attenzione particolare verso i c.d. «NEET», cui presenza nell'Unione ammonta al 12,9% dei giovani europei tra i 15 e 24

²⁵³ <https://giovani2030.it/iniziativa/youthpass-il-certificato-per-le-tue-competenze-trasversali/>

²⁵⁴ Decisione n.2241/2004

anni, come verso le giovani donne e madri²⁵⁵. In tale fonte normativa si prescrive come gli Stati membri debbano garantire ai giovani aventi meno di 25 anni «un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio», la cui seconda potrebbe comprendere anche «programmi di formazione di qualità sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta», entro 4 mesi dall’entrata in disoccupazione o uscita dal meccanismo formale d’istruzione. Anche qui viene ribadito il collegamento con i servizi pubblici dell’impiego²⁵⁶, cui registrazione risulta essenziale per la fruizione dell’iniziativa. Lo stesso viene fatto con le garanzie di un «pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi e al sostegno disponibili», e di consultazione e partecipazione attiva dei giovani nella definizione e incremento del sistema offerto, affinché sia maggiormente conforme alle loro esigenze. A tal fine, viene previsto anche che i servizi d’occupazione debbano «fornire un orientamento personalizzato e una progettazione individuale dell’azione», tenendo conto quindi delle singole necessità.

In una Relazione speciale della Corte dei Conti europea sono state redatte delle osservazioni e conclusioni importanti²⁵⁷. Tra queste si sostiene infatti come la Commissione abbia tempestivamente supportato e agevolato gli Stati membri, con indicazione tra l’altro degli orientamenti da perseguire, nella definizione dei «piani di attuazione della Garanzia per i giovani» nazionali. Parallelamente però la Corte individua dei rischi per un’efficace attuazione del programma quali la potenziale inadeguatezza dei finanziamenti complessivi, non essendo stato ancora pienamente definito l’ammontare dei fondi nazionali a disposizione e una stima dei costi delle singole misure nazionali pianificate, né tanto meno condotta una «valutazione d’impatto» dell’iniziativa sul bilancio comunitario, come una previsione di «meccanismi di monitoraggio e rendicontazione esaustivi». Nella stessa Relazione altro potenziale ostacolo all’efficacia della Garanzia viene riscontrato nella

²⁵⁵ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 (2013/C 120/01): percentuale di NEET riferita all’anno di adozione della Raccomandazione. Nel 2021 sono il 13,1% della popolazione di età compresa tra i 15 e 29 anni (Eurostat)

²⁵⁶ A. Alaimo, F. Mazzeo, *Diritto dell’Unione europea*, cit.

²⁵⁷ Relazione speciale n.3/2015

carezza di una definizione di «offerta di lavoro qualitativamente valida» di cui i giovani risultano essere destinatari, la quale potrebbe essere integrata, su suggerimento della Corte, con la fissazione di un minimo di criteri qualitativi comunitari, flessibili nella definizione dei singoli Paesi membri.

Nell'analisi complessiva emerge come sia decisivo sempre più il ruolo e responsabilità dei singoli Stati europei, il cui incremento di collaborazione risulta auspicabile per una completa realizzazione del programma²⁵⁸.

In tale contesto e a causa della pandemia COVID-19, con un Regolamento successivo del 2021, viene rafforzata codesta Garanzia, ampliando i destinatari ad una fascia di età compresa tra i 15 e 29 anni, tendendo presente, come in precedenza, delle loro singole situazioni territoriali e personali²⁵⁹. Nella fonte da ultimo citata, l'iniziativa viene strutturata in quattro linee d'azione, quali «Mappatura», «Coinvolgimento», «Preparazione» ed «Offerta». La prima consiste nella individuazione dei destinatari, cui particolare attenzione viene rivolta ai «NEET danneggiati dalla recessione economica», nonché residenti in zone urbane remote o svantaggiate, definizione dei servizi offerti e delle competenze richieste per l'accesso al mercato del lavoro, con miglioramento di sistemi preventivi al passaggio nella categoria dei NEET. La seconda invece è finalizzata al raggiungimento di una comunicazione efficace con i giovani, instaurabile con strumentazioni moderne, anche digitali, in grado di garantire informazioni accessibili e comprensibili, e con la collaborazione di «prestatori di servizi appositamente formati» per raggiungere quei NEET maggiormente vulnerabili. Il terzo canale operativo mira a preparare adeguatamente i giovani al mondo lavorativo, per creare dei «piani d'azione personalizzati», che tengano conto di tutte le peculiarità del singolo giovane, pure competenze ed esperienze lavorative precedenti, e che comprendano percorsi di «consulenza, orientamenti e tutoraggio» per meglio indirizzarlo. Nella «fase propedeutica», va altresì assicurato «lo sviluppo delle competenze e la riqualificazione», rivolgendosi in special modo «alle

²⁵⁸ A. Alaimo, F. Mazzeo, *Diritto dell'Unione europea*, cit.

²⁵⁹ Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 (2020/C 372/01)

competenze digitali, verdi, linguistiche, imprenditoriali e di gestione della carriera». L'ultima fase infine si esplica nel funzionamento ottimale di «incentivi all'occupazione mirati [...] e all'avviamento di nuove imprese», proposte conformi ai diritti sociali, agevolazione nel ritorno a percorsi di apprendimento o formativi, «diversificando l'offerta di istruzione continua», intesa come «percorsi di apprendimento flessibili», sostegno agli apprendistati e tirocini, nonché supporto continuo successivo al collocamento.

In linea con la Relazione speciale della Corte dei Conti sopra citata, nel Regolamento da ultimo approfondito vengono infine accolte le intenzioni della Commissione verso migliorie nella raccolta e monitoraggio dei dati inerenti al sistema di garanzia giovanile, nel controllo dell'attuazione dello stesso, e nell'ambito della sensibilizzazione e comunicazione dei Paesi membri.

Un altro strumento rilevante nel campo occupazionale è «EURES», rete di servizi pubblici per l'impiego dei singoli Stati membri nonché di Norvegia e Islanda, compresa la partecipazione della Commissione europea. Venne istituita nel 1994, con l'obiettivo di realizzare una maggiore cooperazione fra Paesi comunitari, permettendo lo scambio di domande ed offerte di lavoro e di informazioni a livello transnazionale, concretizzando primariamente la, tanto ambita, libera circolazione dei lavoratori, quale uno dei principi della Comunità europea già nel Trattato di Roma²⁶⁰. Nell'ambito di «Europa 2020», «una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», per raggiungere gli obiettivi prefissati²⁶¹ vengono indicate delle precise iniziative tra cui «Youth on the move», promotrice dell'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolazione dell'accesso dei giovani al mercato lavorativo, per la cui attuazione viene previsto anche il programma «Your First EURES Job». Tale misura viene posta a favore della mobilità

²⁶⁰ COM (96) 3, 19 gennaio 1996

²⁶¹ COM (2010) 2020, 3 marzo 2010: tra gli obiettivi principali prefissati, sono utili al fine del presente approfondimento quelli secondo cui il 75% degli aventi tra i 20 e i 64 anni debba avere un lavoro, che il tasso di abbandono scolastico sia inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani sia laureato e che si raggiungano 20 milioni in meno di soggetti a rischio povertà

professionale, in particolare dei giovani tra i 18 e 35 anni che vogliono trovare un impiego, tirocinio o apprendistato in un Paese membro, e dei datori alla ricerca delle competenze per loro necessarie²⁶².

Non risulta però essere più attuale, essendo stato sostituito da «EURES Targeted Mobility Scheme», avviato nel marzo del 2021, con degli aspetti innovativi rispetto al precedente. Infatti, nonostante il contenuto sia tendenzialmente lo stesso, è ampliata la rete di destinatari, da un lato, non essendoci più un limite massimo di età, è sufficiente aver almeno 18 anni e, a prescindere dalla cittadinanza, risiedere legalmente nei Paesi comunitari, Norvegia o Islanda. Dall'altro lato, ovvero in riferimento ai datori di lavoro, si ritiene legittima la domanda di un determinato impiego da parte di qualsiasi impresa o organizzazione, avente la sede in un Paese membro, Norvegia o Islanda, non rilevando il settore economico di attività o le dimensioni. Lo stesso avviene per quelle che offrano un contratto scritto di almeno 6 mesi di lavoro o apprendistato o 3 di formazione, come coloro che predispongano un'opportunità di collocamento, che sia in linea con il diritto nazionale. Il sostegno a tali soggetti da parte dei servizi interni per l'impiego, comprende anche finanziamenti per determinate attività, quali «i corsi di lingua, il riconoscimento delle qualifiche, le spese di viaggio e soggiorno»²⁶³. Al fine di partecipare al programma, è stata istituita un'apposita piattaforma online, nella quale è possibile registrarsi, agevolando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, semplificando la pubblicizzazione di quest'ultime e incentivando pure forme di reclutamento digitali²⁶⁴.

Conformemente alla transizione al digitale che coinvolge l'Europa con un moto sempre più accelerato, è stato creato, al fine di incrementare il dialogo e partecipazione attiva dei giovani alla società, il «Portale europeo per i giovani», nel quale sono indicate tutte le iniziative e politiche

²⁶² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1160&langId=it>

²⁶³ Le informazioni inerenti al vigente programma sono state ricavate da: https://eures.ec.europa.eu/eures-services/eures-targeted-mobility-scheme_it

²⁶⁴ <https://euresmobility.anpal.gov.it/it/il-progetto-eures-tms/>: la piattaforma per la registrazione di domande di partecipazione al progetto è <https://eureslogin.anpal.gov.it/account/registrazione>

comunitarie, non solo a loro favore, ma anche di tutti quei soggetti ed organizzazioni che operano direttamente nel settore della gioventù²⁶⁵.

6. Partecipazione dei giovani alle politiche comunitarie future

All'alba del nuovo secolo era stata riscontrata, come già prospettato in precedenza, la consapevolezza che l'Europa unita avesse privilegiato le dimensioni economiche ed occupazioni, a scapito dei profili culturali e sociali, rilevando una carenza di sistemi informativi sui programmi comunitari, che sarebbero stati invece funzionali alla creazione di un'identità comune tra i giovani e ad una loro piena integrazione, nonché inclusione, nel contesto europeo²⁶⁶.

Tale aspetto si può definire largamente superato, non solo con l'introduzione di portali informativi appositamente dedicati alla gioventù, e a coloro che intendano partecipare alle iniziative europee²⁶⁷, ma anche con le innumerevoli consultazioni e sondaggi dei soggetti in prima persona coinvolti, nonché destinatari delle misure, predisposti al fine di attuare una parte della già citata «Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027», e definire tanto le problematiche, quanto le potenziali soluzioni, per uno spazio comunitario del domani maggiormente efficiente.

Da un sondaggio sul futuro dell'Europa, promosso tramite una consultazione pubblica conclusasi nel febbraio del 2022, emerge come sia percepita tuttora dai giovani la presenza di un ampio divario tra gli stessi e la vita politica, non sentendosi partecipi e rappresentati nelle decisioni democratiche europee, apprezzando però la libertà di circolazione tra Stati membri²⁶⁸.

Restando in tema, la più completa iniziativa per definire i futuri

²⁶⁵ https://youth.europa.eu/about-us_it: portale https://youth.europa.eu/home_it

²⁶⁶ G. Lenzi, *Politiche giovanili in Europa*, cit.

²⁶⁷ A titolo esemplificativo si ha, come già indicato, il «Portale europeo per i giovani» (https://youth.europa.eu/home_it), «Eurodesk» (<https://eurodesk.eu/>), «EURES» (https://eures.ec.europa.eu/index_it)

²⁶⁸ <https://giovani2030.it/iniziativa/sondaggio-futuro-delleuropa-scopri-i-risultati/>: il sondaggio aveva coinvolto oltre 8000 giovani tra i 16 e i 35 anni di cittadinanza italiana, albanese, bosniaca, macedone, kosovara, serba o montenegrina, in un'ottica di inclusione

orientamenti comunitari è stata rappresentata dalla «Conferenza sul futuro dell'Europa», «opportunità unica di ristabilire il contatto e il dialogo con i cittadini europei»²⁶⁹, in particolare con i giovani, conformemente all'art.11 del Trattato sull'Unione europea²⁷⁰.

Nella Risoluzione appena citata si indica altresì come il successo della Conferenza in oggetto dipenda dalla capacità di promuovere «una nuova narrazione per l'Europa», che non si concretizzi in una semplice elencazione dei progressi ottenuti ma che, creando «un collegamento concreto, razionale ed emotivo tra l'UE e i suoi cittadini», offra una visione per un futuro comunitario, basato su principi fondamentali quali solidarietà, giustizia sociale e cooperazione transnazionale, e capace di far fronte alle sfide contemporanee quali transizione verde e digitale. In tale contesto e specificatamente in merito alla mobilità ed occupazione, dalle consultazioni giovanili²⁷¹ è emerso nuovamente come la libertà di circolazione venga considerata un punto di forza dello spazio europeo, alla quale si affianca però un sentimento di incertezza al momento del trasferimento, a causa della difficoltà di reperimento di informazioni sulle opportunità disponibili e loro procedure per accedervi, nonché possibile presenza di barriere linguistiche. Nel campo occupazionale, nonostante l'orientamento professionale venga ritenuto essenziale per la presa di decisioni coscienti, destano preoccupazione i tirocini non retribuiti, definiti come «immorali, superflui e funzionali allo sfruttamento», quanto la «pratica dei tirocini consecutivi senza uno sbocco professionale concreto», quale ostacolo alle possibilità di impiego. Da tali considerazioni, si formula il suggerimento che tali tirocini vengano riconosciuti economicamente, come che sia garantito un sostegno linguistico a coloro che intendano usufruire di iniziative di mobilità.

Al fine della Conferenza sopra citata, i cui dibattiti si sono prolungati

²⁶⁹ Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa, aprile 2021

²⁷⁰ Tale articolo indica come le istituzioni debbano garantire la possibilità ai cittadini e associazioni rappresentative di condividere le loro opinioni nei settori di competenza dell'Unione europea, e mantenere con tali soggetti «un dialogo aperto, trasparente e regolare»

²⁷¹ Informazioni e considerazioni successivamente riportate, indicate in: https://youth.europa.eu/nufe/inspiring-debate_it

per un intero anno e sono terminati il 9 maggio del 2022, è stata stilata una relazione prodotta dalle consultazioni dei giovani²⁷², nella quale tra i diversi temi affrontati è emersa la richiesta, oltre che di un'Europa più sostenibile e attenta all'ambiente, di un utilizzo consapevole delle tecnologie digitali da parte di tutte le generazioni, e di una riduzione della disoccupazione giovanile. Tale obiettivo si ritiene raggiungibile tramite iniziative che contribuiscano a creare nuovi posti di lavoro, istituzione di fondi per eliminare i tirocini non retribuiti e creazione di una rete di intermediari interni agli istituti scolastici, in grado di individuare i giovani a rischio di prematuro abbandono degli studi, e conseguentemente informarli sulle possibilità per loro disponibili. In merito all'istruzione, si sollecitano maggiori fondi per una piena partecipazione dei giovani all'istruzione non formale, la quale può presentarsi sotto varie forme, tra cui servizi di volontariato, scambi giovanili e programmi sportivi. Inoltre ci si pone nella direzione di programmi scolastici maggiormente conformi alla realtà sociale, richiedendo l'inserimento di materie come sensibilizzazione sulla salute mentale, educazione sessuale, alfabetizzazione digitale. Si ritiene necessaria anche una riforma nell'apprendimento scolastico delle lingue, promuovendo il multilinguismo e incoraggiando gli scambi nel settore della gioventù per imparare una nuova lingua. Infine, in merito ad una più facile circolazione, si propone la creazione di un passaporto comunitario, unico e standardizzato, e di un documento d'identità che sia valido per tutti i cittadini europei.

La Commissione ha indicato come sia necessario dar seguito alle proposte formulate nella Conferenza «nel modo più trasparente e diretto possibile», analizzando specificatamente quali siano gli interventi necessari per attuarle, differenziando le proposte già in corso di attuazione o sottoposte al vaglio dei legislatori, da quelle che la stessa Commissione ha intenzione di presentare o che siano del tutto, come pure parzialmente, innovative²⁷³.

²⁷² Relazione disponibile su: <https://www.youthideas.eu/it/blog-posts/relazione-sulle-idee-dei-giovani-la-conferenza-sul-futuro-delleuropa>

²⁷³ COM (2022) 404, 17 giugno 2022

CONCLUSIONE

La finalità del presente elaborato consisteva nel presentare un quadro sufficientemente esaustivo della libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea, con un parallelo approfondimento dell'applicazione di tale principio nei confronti dei giovani, specificatamente in termini delle iniziative comunitarie adottate per facilitarla, nonché pervenirne ad un soddisfacente incremento.

Tale obiettivo è stato perseguito attraverso la trattazione dei tre diversi capitoli, cui oggetto è riscontrabile rispettivamente nell'individuazione dei confini storici e strutturali della materia, nell'esplicazione dell'ampio contenuto della stessa e nella definizione dei programmi posti a tutela della mobilità giovanile.

Dal primo capitolo si comprende come la libera circolazione dei lavoratori, similmente allo spazio comunitario interno, abbia subito un'evoluzione nel tempo, in quanto in origine unicamente ancorata ad una logica di mercato, essendo ricompresa tra le quattro libertà economiche, funzionali alla creazione di un mercato unico, e modificatasi poi con la presa in considerazione di questioni sociali, tra cui il divieto di discriminazione e rispetto della persona in quanto tale, e non necessariamente in qualità di lavoratore, diventando quasi un diritto personale, libero per lo più dal carattere economico iniziale. L'originaria volontà di realizzare di un'area comune è quindi anche alla base degli obiettivi perseguiti dalla stessa disciplina in questione, parallelamente a quelli di tipo sociale, quali necessaria parità nell'accesso e trattamento all'impiego, a cui si aggiunge la volontà di favorire i diretti fruitori della libera mobilità, permettendo tanto il miglioramento delle condizioni lavorative e personali dei lavoratori, quanto la soddisfazione delle esigenze imprenditoriali dei datori di lavoro. Nonostante le innumerevoli fonti primarie e secondarie a fondamento della materia, si è dimostrato come sia stato necessario l'intervento della Corte di giustizia per ampliare la platea di destinatari delle previsioni normative in questione, assistendo al passaggio dalla categoria dei lavoratori

esclusivamente subordinati standard, ad una più ampia, comprendente pure quelli atipici. In ultimo luogo, delineando il rapporto tra libera prestazione di servizi, libertà di stabilimento, e la circolazione oggetto di studio, si nota come tali fondamentali libertà siano accomunabili per la complessiva tensione verso la realizzazione di un mercato unico, privo di ostacoli alla mobilità, e per il necessario rispetto del principio di non discriminazione. Nella direzione opposta, si presentano altresì distinguibili dalla diversità di regolazione normativa, dal carattere della prestazione offerta, come dell'elemento proprio di transnazionalità, e dal livello di collegamento con il Paese membro di destinazione, meno intenso nel primo caso.

Nel secondo capitolo si sono poi analizzati i diritti derivanti dal riconoscimento della libera mobilità dei cittadini comunitari, quali il diritto di ingresso e soggiorno in uno Stato membro diverso da quello d'origine, la cui ampiezza di contenuto risulta dipendente dal grado d'integrazione del soggetto interessato, nonché dalla durata di permanenza nel territorio stesso. Corrispondentemente, si dimostra altresì come tali diritti siano garantiti, a determinate condizioni, anche ai familiari non comunitari del lavoratore europeo, a condizione che la mobilità sia stata da quest'ultimo concretamente esercitata. Entrambi i riconoscimenti vengono definiti come funzionali per offrire una concreta garanzia del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, la cui articolazione si esplica nei principi di parità nell'accesso all'impiego e trattamento nelle condizioni di lavoro, le quali implicazioni vengono chiarite dalla giurisprudenza comunitaria. Un coordinamento a livello sovranazionale dei regimi previdenziali interni si rivela comunque essenziale per un raggiungimento integrale della libera circolazione dei lavoratori, a favore della quale si pone, allo stesso modo, il meccanismo di riconoscimento di titoli e qualifiche, differenziale a seconda che si concretizzi in termini di libera prestazione di servizi o libertà di stabilimento. Per una piena contestualizzazione del diritto oggetto dell'elaborato, vengono pure analizzati i potenziali limiti allo stesso, quali motivazioni di sanità, sicurezza ed ordine pubblico, cui nozione di quest'ultimo viene individuata ed esplicata dalla Corte di giustizia, non essendoci una pari definizione all'interno della

normativa. Tale organo risulta analogamente idoneo a delineare il regime del pubblico impiego, essendo, dalla generale regolazione giuridica, escluso dall'ambito di applicazione della libera circolazione dei lavoratori.

È solamente nel terzo capitolo che si rivolge l'attenzione nei confronti del settore giovanile e del suo rapporto con le autorità comunitarie. Nonostante queste ultime rivestano in tale ambito un mero ruolo di coordinamento alle politiche nazionali, si dimostra come, fin dall'origine della Comunità europea, siano innumerevoli le iniziative adottate a tale titolo a favore dei giovani, pervenendosi infine all'attuale «Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027» e alle misure in corso di validità, come il «Corpo europeo di solidarietà» ed «Erasmus+». In tale ottica, si rileva come tale categoria della società venga valorizzata ulteriormente, attraverso la previsione di forme di partecipazione della stessa nella definizione delle politiche comunitarie future, evidenziandosi come la conoscenza delle attuali esigenze giovanili sia necessaria per la costruzione di uno spazio interno reattivo alle nuove necessità economiche e sociali, e inclusivo di tutte le minoranze meno garantite della società.

Per conferire un impulso ulteriore alla sensibilizzazione dei giovani all'interno della legislazione europea, forse sarebbe auspicabile un'offerta dei programmi disponibili, già nei basilari sistemi di istruzione, quali primaria e secondaria di primo grado. Ciò per rendere i giovani stessi consapevoli, seppure nei limiti della loro tenera età, delle possibilità a loro riferite, creando sin da piccoli la coscienza di esser parte di un insieme molto più ampio del loro singolo Paese d'origine, e promovendo il loro ruolo di cittadini attivi nello spazio comunitario.

Da tale approfondimento è possibile riscontrare come l'Unione europea e i principi posti a fondamento della stessa, tra cui appunto quello di libera circolazione dei lavoratori, siano malleabili in conformità ai cambiamenti economici ed esigenze comuni emergenti nel contesto storico di riferimento.

È verosimile accertare una progressiva apertura delle politiche comunitarie verso gli aspetti sociali della collettività, quali equità di

trattamento ed inclusività di tutti i facenti parte, quasi a testimonianza della consapevolezza di come sia insufficiente valorizzare il solo profilo economico. Infatti è opportuno ricordare come l'Unione europea, complessivamente intesa, non sia costituita astrattamente dai singoli Paesi membri, ma dal peculiare capitale umano appartenente agli stessi, la cui piena integrazione e partecipazione attiva rappresentano il vero valore aggiunto per la costruzione del, tanto ambito, spazio interno comunitario.

BIBLIOGRAFIA

Alaimo A., Mazzeo F., *Diritto dell'Unione europea SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE GIOVANILE, POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E SERVIZI PER L'IMPIEGO: VERSO NUOVI LIVELLI DI COOPERAZIONE E INTEGRAZIONE A LIVELLO EUROPEO*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.3, 2015

Ambrosini E., *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Diritto dell'Unione Europea (II)*, fasc.1, 2014

Bano F., *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008

Bellavia G., *L'impatto del Fondo Sociale Europeo – Prospettive e incognite per il mercato del lavoro in Italia*, in *Agenda (Economia e innovazione) Treccani*, 17 gennaio 2022

Bonato G., *La libertà di circolazione e soggiorno nell'Unione europea e la tutela dell'ordine pubblico*, in *Italies [Online]*, 14 | 2010, URL: <http://journals.openedition.org/italies/3284>

Busico L., *La conclusione della vicenda sui direttori stranieri dei musei*, in *Lavoro Diritti Europa*, n.2/2018, 19 novembre 2018

Carinci F. e Pizzoferrato A., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2021

Franzina P., voce *Nazionalità (dir. int.)*, in *Diritto online Treccani*, 2016

Frisella Vella G., *Origini e finalità del mercato comune europeo*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol.23, no.11/12, 1964

Gagliardi B., *La libertà di circolazione dei dirigenti pubblici europei*, in *Diritto amministrativo*, fasc.1, 1 marzo 2020

Giubboni S., “Note sparse sugli usi della nozione euro-unitaria di subordinazione nell’ordinamento interno” in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 1 marzo 2022

Giubboni S. e Orlandini G., *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, Il Mulino, 2007

Giuliani A., *Prime osservazioni in merito alla direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l’esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 2014

Gnes M., Magliari A., *Cronache europee 2020*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 1 giugno 2022, pag.433

Grattarola G., *Diritto al ricongiungimento familiare e nozione di situazione puramente interna nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 28, no. 1, 2020

Lenzi G., *Politiche giovanili in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc.3, dicembre 2002, Il Mulino, ISSN 0392-2278

Mancini G. F., *L’incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli stati membri*, in *Rivista di diritto europeo*, 1989

Massa L., *Il diritto alla cultura nel diritto comunitario*, in *Diritto.it*, 28 novembre 2008, ISSN 1127-8579

Olivieri A., *Discriminazioni di genere e tutela del desiderio: l'uguaglianza a tutti i costi e i costi dell'uguaglianza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 1giugno 2019

Orlandini G., *Libertà di circolazione e dimensione sociale europea: storia di un'integrazione mancata*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc.4, dicembre 2017, ISSN 1720-562X

Palazzo D., *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 1 dicembre 2017

Pitruzzella G., *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *federalismi.it*, editoriale – 15 dicembre 2021, ISSN 1826-3534

Proia G., *Marco Biagi e il "Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia"*, in *Lavoro Diritti Europa*, n.1/2020, 23 marzo 2020

Roccella M. e Treu T., *Diritto del lavoro dell'unione europea*, CEDAM, 2016

Torino R., *Mercato interno*, in *Cittadinanza europea*, Milano, Franco Angeli, anno X, numero 1/2013

Vaccarello I., *La Svizzera e l'Accordo Quadro Istituzionale alla luce dell'Accordo sugli Scambi Commerciali e la Cooperazione tra UE e Regno Unito*, in *Eurojus*, ISSN 2384-9169

SITOGRAFIA

<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

<https://www.dizie.eu/dizionario>

<https://dizionari.simone.it>

<https://www.treccani.it/enciclopedia>

<https://rivista.eurojus.it>

<https://ec.europa.eu>

<https://europa.eu>

<https://www.eurodesk.it>

<https://agenziagiovani.it>

<https://next-generation-eu.europa.eu>

<https://youth.europa.eu>

<https://giovani2030.it>

<https://www.erasmusplus.it>

<https://erasmus-plus.ec.europa.eu>

<https://www.timevision.it>

<https://eures.ec.europa.eu>

<https://euresmobility.anpal.gov.it>

<https://futureu.europa.eu>

<https://european-youth-event.europarl.europa.eu>

<https://www.youthideas.eu/it/blog-posts/relazione-sulle-idee-dei-giovani-la-conferenza-sul-futuro-delleuropa>

<https://www.politicheeuropee.gov.it>

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Erasmus+ annual report 2020*, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/36418>