

14 SETTEMBRE 2018

La dimensione sociale della libertà di movimento

di Giovanni Cavaggion

Dottorando di ricerca in Autonomie, Servizi pubblici e Diritti
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”



La dimensione sociale della libertà di movimento *

di Giovanni Cavaggion

Dottorando di ricerca in Autonomie, Servizi pubblici e Diritti
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Sommario: 1. Libertà di movimento e diritti sociali. 2. Le diseguaglianze della cittadinanza europea. 3. L’“abuso” della libertà di movimento come “valvola di sfogo” delle diseguaglianze interne alla cittadinanza europea. 4. L’abuso della libertà di movimento nel fenomeno della Brexit. 5. Perequazione e livelli essenziali delle prestazioni: soluzioni italiane per un problema europeo? 6. Conclusioni.

1. Libertà di movimento e diritti sociali

Il tema dell’utilizzo in chiave sociale della libertà di movimento, che si pone come trasversale rispetto alle modalità di fruizione dei diversi diritti sociali riconosciuti in una prospettiva multilivello, oltre che come tema fondamentale alla base dell’introduzione, nel 2017, del Pilastro sociale europeo, non può essere affrontato senza prima svolgere alcune brevi considerazioni sulla natura e sullo stato della cittadinanza europea e sulle libertà ad essa collegate. La cittadinanza europea, introdotta nel 1992 con il Trattato di Maastricht e ora disciplinata dall’articolo 20 TFUE¹, è come noto una cittadinanza in qualche modo “atipica”: vero è che essa garantisce il diritto di elettorato attivo e passivo, per le elezioni europee e quelle locali, nello Stato membro dell’Unione di residenza (oltre a una serie ulteriore di diritti, come ad esempio la tutela delle autorità diplomatiche e consolari degli altri Stati membri ove quelle del proprio Stato non siano presenti o la possibilità di presentare petizioni al Parlamento europeo) ma vero è altresì che si tratta di una cittadinanza che si affianca a quelle nazionali e che è da esse in qualche modo dipendente².

* L’articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Così l’articolo 20: “È istituita una cittadinanza dell’Unione. È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. I cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l’altro: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell’Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi”.

² Si vedano sul tema: C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del diritto*, annali I, Milano, Giuffrè, 2007; P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Milano, Giuffrè, 2012, 5

Il diritto probabilmente più rilevante (nella misura in cui esso si avvicina maggiormente alle caratteristiche di un diritto costituzionale individuale fondamentale³) che la cittadinanza europea attribuisce ai cittadini dell'Unione è la libertà di movimento, e dunque il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dei singoli Stati membri. Il diritto in esame faceva parte delle quattro libertà economiche fondamentali originariamente garantite dai Trattati delle Comunità europee, a fianco delle libertà di circolazione dei capitali, delle merci e dei servizi⁴. Lo stretto collegamento tra la libertà di movimento delle persone e la tutela dei diritti sociali è immediatamente evidente se si considera che il diritto dell'Unione ha, sin dalla nascita del mercato comune, fatto discendere dall'esercizio legittimo della libertà di circolazione il godimento dei diritti sociali in condizione di eguaglianza con i cittadini dello Stato membro verso il quale tale libertà viene esercitata, attraverso un complesso meccanismo di coordinamento dei sistemi di welfare che è stato però deliberatamente calibrato in modo tale da ridurre al minimo le invasioni della sovranità nazionale⁵.

La parificazione nel godimento dei diritti sociali era riconosciuta, inizialmente, ai soli cittadini economicamente attivi, a corollario e completamento della libertà di stabilimento a fini lavorativi (e dunque avendo in mente, prevalentemente, l'accesso del lavoratore ai diritti di tipo previdenziale e pensionistico, strumentali rispetto allo svolgimento dell'attività lavorativa). Del resto, il progetto di integrazione disegnato con il Trattato di Roma era un progetto di integrazione prevalentemente economica, al punto che il sistema delle Comunità europee delle origini è stato descritto come un sistema duale, caratterizzato da un lato dall'integrazione sempre più stretta del mercato comune, e dall'altro dalla separazione funzionale dei sistemi di welfare dei singoli Stati membri⁶. In questo senso, si

ss.; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/2005, pp. 379 ss.; E. CASTORINA, *Diritto alla non-discriminazione e cittadinanza europea: uno sguardo al cammino costituente dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2000, pp. 773 ss.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, pp. 39 ss.; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/1996, pp. 869 ss.; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, in *Il Mulino*, 1994, 21 ss.

³ Osserva F. BILANCIA, *Il "referendum" del Regno Unito sulla "Brexit": la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 1/2016, p. 74, che il diritto in esame si configurava più come strumento per la costruzione del mercato comune che non come diritto individuale di cittadinanza.

⁴ Evidenza come le quattro libertà fondamentali fossero state ritenute sufficienti a prevenire distorsioni in seno al mercato comune G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

⁵ Si veda S. GIUBBONI, *European citizenship and social rights in times of crisis*, in *German law journal*, vol. 15, n. 5/2014, pp. 940 ss.

⁶ Si veda in questo senso M. FERRERA, *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 111 ss. Parla di una "frigidità sociale" dei padri fondatori G. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA. VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988, CEDAM, p. 26. In senso contrario si veda tuttavia R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in questo numero, p. 7, che evidenzia come i Paesi fondatori dell'Unione fossero accomunati da una stessa visione dello Stato sociale.

comprende perché la dottrina abbia parlato di ordinamenti “separati ma coordinati”, ormai da tempo in attesa di un credibile processo di integrazione politica e sociale⁷.

Originariamente libertà prevalentemente economica quindi, concepita ai fini di consentire la circolazione dei lavoratori nell’ambito del mercato comune⁸ e pertanto limitata a categorie ben delimitate di individui, la libertà di movimento è gradualmente divenuta sempre più una libertà delle persone⁹. L’espansione della platea delle situazioni giuridiche tutelate dal diritto in esame è dovuta, in via preminente, all’opera ermeneutica della Corte di Giustizia, che con le sue pronunce ha progressivamente legato in modo sempre più saldo cittadinanza europea e libertà di movimento, riconducendo la libertà di movimento al cuore stesso della cittadinanza europea¹⁰. L’opera evolutiva della Corte è stata compiuta in primo luogo attraverso una graduale estensione delle maglie della definizione di “lavoratore”, abbandonando le interpretazioni restrittive desumibili dalla lettera dei Trattati, sino ad includervi sostanzialmente ogni attività suscettibile di un, seppur minimo, apprezzamento economico. In questo senso, la definizione si è allargata fino a ricomprendere i lavoratori stagionali, i lavoratori part-time, o finanche individui in cerca di occupazione¹¹.

In parallelo, la Corte di Giustizia ha altresì chiarito la portata del legame tra libertà di movimento e godimento dei diritti sociali, estendendo progressivamente la parificazione oltre al limite dei soli cittadini “economicamente attivi”, in una prospettiva di integrazione sociale che ha trasceso quindi la dimensione dei soli individui che contribuiscono economicamente al mercato comune¹². La Corte ha pertanto affermato un’idea di cittadinanza sociale fondata sul principio per cui gli Stati membri sono tenuti a un minimo di solidarietà finanziaria nei confronti dei cittadini di altri Paesi dell’Unione, a patto che esista un livello effettivo, per quanto minimo, di integrazione sociale di questi ultimi nell’ordinamento ospitante¹³. Si è fatta quindi strada, in dottrina, una ricostruzione della cittadinanza europea come “statuto di integrazione sociale”, come motore dell’integrazione non più soltanto

⁷ Si veda A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 99.

⁸ Si veda sul tema S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2007, pp. 13 ss.

⁹ Si veda in questo senso F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, in *European law journal*, vol. 17, n. 6/2011, p. 732.

¹⁰ Secondo il ruolo storicamente espansivo della portata del diritto europeo assunto dalla Corte. Si veda P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, cit., pp. 5 ss.

¹¹ Si veda S. GIUBBONI, *European citizenship and social rights in times of crisis*, cit., p. 941.

¹² Cfr., per tutti: C-85/96, *Martinez Sala*; C-413/99, *Baumbast e R*; C-34/09, *Zambrano*; C-140/12, *Brey*. Sul tema e per un’approfondita analisi della giurisprudenza in esame, si veda F. STRUMIA, *Citizenship and free movement: European and American features of a judicial formula for increased comity*, in *Columbia journal of European law*, vol. 12, n. 3/2006, pp. 716 ss.

¹³ Cfr. C-184/99, *Grzelczyk*.

economica tra gli Stati membri¹⁴. In questa prospettiva il diritto di accesso ai diritti sociali si è affrancato dalla subordinazione rispetto al contributo dell'individuo al mercato comune, divenendo meno “ancillare” rispetto alla libertà di stabilimento e per converso maggiormente provvisto di una sua autonomia ontologica.

Emblematico dell'opera espansiva della Corte è il caso del diritto alla salute: la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo (facendo leva su di un'interpretazione “consumeristica” dello statuto del paziente) ha infatti superato il criterio dell'autorizzazione preventiva dello Stato di residenza, originariamente previsto dal diritto derivato, affermando la libertà del cittadino europeo di scegliere in quale Stato membro ricevere una prestazione sanitaria, per poi essere rimborsato dallo Stato membro di origine¹⁵. Gli orientamenti giurisprudenziali in esame sono, in ultimo, stati recepiti dalla direttiva 2011/24/UE “concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera” che ha di fatto posto le basi per un'integrazione crescente dei diversi sistemi sanitari nazionali¹⁶.

La Corte di Giustizia sembra avere avvicinato, con la sua giurisprudenza, la nozione di libertà di movimento a quella più tipica del costituzionalismo nazionale, che tradizionalmente riconosce un diritto fondamentale individuale alla libera circolazione atto a incidere sull'idea stessa di sovranità, contrapposto alla discrezionalità dello Stato nel regolamentare le modalità degli spostamenti sul proprio territorio¹⁷. Detta libertà deve necessariamente ricomprendere la libertà di scegliere il luogo dove lavorare (in attuazione del principio lavorista di cui agli articoli 1 e 4 Cost.)¹⁸: e tuttavia una libertà siffatta implica altresì il riconoscimento del pieno godimento dei diritti sociali nel luogo in cui si sceglie di soggiornare, in quanto il diniego di tali diritti si frapporrebbe come limite oggettivo a un suo effettivo dispiegarsi, “ancorando” il cittadino al suo luogo di origine. In questo senso, l'articolo 120 Cost. vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni e di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del

¹⁴ Si veda L. AZOULAI, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, in AA. VV., *Chemins d'Europe: melanges en l'honneur de Jean Paul Jacque*, Paris, Dalloz, 2010.

¹⁵ Cfr.: C-158/96, *Kohl*; C-120/95, *Decker*; C-372/04, *Watts*. Per un'ampia ricognizione della materia si veda A. E. PARRINO, *La consumerizzazione del paziente e la direttiva 2011/24 sull'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Europa e diritto privato*, n. 1/2017, 329 ss.

¹⁶ Si veda sul tema A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in questo numero, pp. 13 ss., che evidenzia peraltro come il rimborso dei costi sostenuti avvenga nel limite massimo del costo che sarebbe stato sostenuto avvalendosi del sistema sanitario del proprio Stato di origine.

¹⁷ Si vedano in questo senso: G. DEMURO, *Art. 16*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006; L. FERRAJOLI, *La libertà di circolazione e soggiorno. Per chi?*, in M. BOVERO (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 179.

¹⁸ Si veda in questo senso M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960.

territorio nazionale, e la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incompatibilità con tale disposizione di trattamenti differenziati tra cittadini fondati irragionevolmente sul legame con il territorio¹⁹.

La giurisprudenza evolutiva della Corte di Giustizia sembra essere stata recepita nel diritto primario dell'Unione e basti pensare che, se i Trattati fino al Trattato di Maastricht menzionavano soltanto la libera circolazione dei lavoratori, a partire dal Trattato di Nizza sono state scisse in due separati articoli la libera circolazione *dei lavoratori*, disciplinata dall'articolo 45 TFUE²⁰, e la libera circolazione *dei cittadini*, disciplinata dall'articolo 21 TFUE²¹. Quest'ultimo articolo tuttavia, nel riconoscere a ogni cittadino dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fa espressamente salve le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dal diritto derivato. Le restrizioni in esame non sono peraltro recepite, significativamente, dall'articolo 45 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea²².

Si è osservato pertanto che il rapporto di proporzionalità diretta tra allargamento della libertà di circolazione dei lavoratori ed espansione degli istituti di protezione sociale (attraverso diritto primario,

¹⁹ Cfr. Corte Cost. n. 13/1961. Si veda sul tema C. MAINARDIS, *Art. 120*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit. La Consulta ha inoltre, come noto, più volte escluso la rilevanza della cittadinanza quale criterio per l'accesso alle prestazioni necessarie per un pieno godimento dei diritti sociali sul territorio nazionale. Al contrario, può divenire criterio di distinzione la residenza, laddove tale criterio appaia ragionevolmente correlato alle finalità della norma e la prestazione non sia prestazione essenziale. Si vedano sulla giurisprudenza in materia F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2013; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello Stato sociale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

²⁰ Così l'articolo 45: "La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione".

²¹ Così l'articolo 21: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. Quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1. Agli stessi fini enunciati al paragrafo 1 e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo".

²² Così l'articolo 45: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro".

diritto secondario e giurisprudenza della Corte di Giustizia) ha storicamente rappresentato un “punto cardine” del processo di integrazione europea, specie verso una prospettiva sociale²³.

Attualmente, le restrizioni legittime al godimento dei diritti sociali negli Stati membri diversi da quello di provenienza trovano la loro disciplina nella direttiva 2004/38/CE (“relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”). La direttiva recepisce fedelmente il disposto del diritto primario, riconoscendo a ogni cittadino dell’Unione europea (e alla sua famiglia) il diritto di spostarsi in uno Stato membro e di stabilirvisi per fini di lavoro o di ricerca di lavoro, potendo ivi godere dello stesso trattamento che detto Stato riserva ai propri cittadini. Esistono alcune limitazioni (nella sostanza piuttosto blande) che conferiscono agli Stati membri la facoltà di restringere la libertà di movimento e conseguentemente l’accesso al welfare. In particolare, la condizione che viene posta per il soggiorno inferiore a tre mesi, così come per quello superiore a tre mesi, è che il cittadino non divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante²⁴.

Gli Stati membri, da parte loro, hanno storicamente interpretato in modo estensivo la libertà di movimento e stabilimento (come testimoniato dal fatto che il numero di espulsioni in danno di cittadini di altri Stati membri è da sempre risibile) e in modo restrittivo l’accesso ai diritti sociali dei cittadini di altri Paesi dell’Unione (tentando di limitarlo, per il tramite di misure normative o di prassi amministrative e per quanto consentito dal diritto europeo, ai soli cittadini economicamente attivi) così creando una situazione che è stata efficacemente definita dalla dottrina come di “entrate a vostro rischio e pericolo”²⁵, nella quale cioè l’accesso all’ordinamento è quasi interamente liberalizzato, ma una volta stabilitivisi non è garantito che ogni individuo potrà avere accesso al sistema del welfare.

La ricostruzione sinora operata, per quanto sommaria, consente di apprezzare come la libertà di movimento così come concepita nel diritto europeo sia cosa ben diversa dalla libertà di circolazione e soggiorno di cui all’articolo 16 Cost. Se infatti quest’ultima libertà è caratterizzata da una natura “spaziale e residenziale” del collegamento tra individuo e territorio²⁶, le limitazioni a cui la libertà di movimento europea è soggetta non consentono di ritenere sussistente un simile collegamento al livello sovranazionale (o quantomeno impongono di ritenerlo sussistente in misura attenuata). Trattasi di

²³ In questo senso R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, cit., p. 6.

²⁴ Sulla direttiva in esame si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Cittadinanza europea, libera circolazione e parità di trattamento. Il diritto all’assistenza sociale dei cittadini dell’Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2012, pp. 37 ss.

²⁵ Secondo l’espressione coniata da A. HEINDLMAIER, M. BLAUBERGER, *Enter at your own risk: free movement of EU citizens in practice*, in *West European politics*, vol. 40, n. 6/2017.

²⁶ Secondo la definizione di S. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 171.



differenze di non poco conto, che come si cercherà di argomentare presentano ricadute sull'assetto del processo di integrazione europea a tutti i suoi livelli.

2. Le diseguglianze della cittadinanza europea

Alla luce di quanto esposto, si deve rilevare come la natura della cittadinanza europea, nonostante alcuni passi avanti (specie giurisprudenziali) sia ancora prevalentemente quella di una cittadinanza economica (secondo la celebre definizione del cittadino europeo come “*homo oeconomicus*”) e transnazionale, nella misura in cui essa attribuisce all'individuo diritti esigibili dai singoli Stati membri, e non invece dall'Unione²⁷. Vero è anche, però, che in un'ottica di futura integrazione non solo economica e politica, ma soprattutto sociale, una cittadinanza di questo tipo non potrà che essere ripensata, ai fini di completare la transizione verso una vera cittadinanza sovranazionale, passando dalla nozione di “*homo oeconomicus*” a una nozione di cittadino compatibile con l'idea di persona alla base delle teorie dei diritti costituzionali fondamentali²⁸.

Uno dei motivi principali per cui la cittadinanza europea non può, allo stato, essere considerata una cittadinanza in senso stretto, è l'incompatibilità della sua configurazione con l'assunto per cui cittadinanza significa, evidentemente, eguaglianza nei diritti tra i cittadini e, a partire dal Secondo Dopoguerra, con l'avvento del cosiddetto “welfare State”, cittadinanza, almeno in Europa, significa inoltre cittadinanza sociale²⁹. Il collegamento tra mobilità dei cittadini e cittadinanza sociale è infatti un elemento costante della forma di Stato composito, attraverso il quale viene garantita la coesione sociale e l'unitarietà della cittadinanza in un dato ordinamento³⁰.

In questa prospettiva, sembra impossibile parlare di cittadinanza sociale o di eguaglianza nei diritti tra i cittadini europei e sembra essere fallita la visione sottesa alla nascita del mercato comune, fondata sul convincimento per cui la crescente integrazione economica avrebbe ingenerato un processo di convergenza graduale dei sistemi di welfare degli Stati membri verso livelli di tutela sostanzialmente equivalenti, senza che fosse necessario un intervento sopranazionale in materia sociale³¹. L'assenza di un adeguato riconoscimento e di una effettiva tutela dei diritti sociali è stata pertanto definita dalla dottrina come la “cartina di tornasole” dell'imperfezione del processo di integrazione europea³², al punto che si è

²⁷ Si veda C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit.

²⁸ Si veda in questo senso J. LUTHER, *Europa constituenda, studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

²⁹ Si veda S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.

³⁰ Si veda S. MABELLINI, *Mobilità sanitaria e unitarietà della cittadinanza sociale nell'esperienza degli Stati composti: un cammino avviato anche nell'Unione europea?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2017, pp. 351 ss.

³¹ Sul tema si veda S. GIUBBONI, *European citizenship and social rights in times of crisis*, cit., p. 940.

³² Si veda A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 2.

parlato di un “deficit sociale”³³ che andrebbe ad affiancarsi al cosiddetto (e meglio noto) “deficit democratico” dell’Unione³⁴.

Tale imperfezione sembrerebbe peraltro evidente se si considerano le profonde diseguaglianze che, con riferimento ai livelli di tutela dei diritti fondamentali, e soprattutto dei diritti sociali, esistono tra i diversi Stati membri dell’Unione. Dette diseguaglianze sono cagionate da diversi livelli di sviluppo economico che emergono chiaramente da una ricognizione, pur sommaria, di alcuni dei principali indicatori quantitativi e statistici del benessere socioeconomico³⁵.

E così sul Social Progress Index, indicatore che classifica i Paesi in base alla loro capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini con riferimento alle tre macro-categorie dei bisogni umani fondamentali, del benessere e delle opportunità, con riferimento all’anno 2017 si va dal 1° posto della Danimarca e dal 2° posto della Finlandia al 44° della Romania e al 41° della Bulgaria (l’Italia è al 24° posto)³⁶.

Per quanto riguarda la spesa pro capite per il welfare, con riferimento all’anno 2013 si va dai 22.207 \$ del Lussemburgo ai 3.243 \$ della Lettonia e ai 5.314 dell’Ungheria, passando per i 10.149 \$ dell’Italia³⁷.

Con riferimento al diritto alla salute, nella classifica dei sistemi sanitari della World Health Organization (per la verità datata, essendo aggiornata all’anno 2000, ma che rende comunque bene l’idea della portata delle disparità esistenti) si va dal 1° posto della Francia e 2° posto dell’Italia al 102° della Bulgaria e 99° della Romania³⁸.

Nel Global Competitiveness Index del World Economic Forum, indicatore che valuta come dato aggregato la qualità del sistema sanitario e quella del sistema dell’istruzione primaria, nel biennio 2016-2017 si va dal 1° posto della Finlandia e 3° posto del Belgio all’88° della Romania e 78° dell’Ungheria (l’Italia occupa il 23° posto)³⁹.

Per quanto riguarda invece l’ammontare medio di uno stipendio netto mensile, si va dai 3.263 euro della Danimarca ai 439 euro della Bulgaria e ai 584 euro della Romania⁴⁰.

Il quadro che si va delineando appare inoltre confermato dai dati dello European Social Scoreboard, indicatore funzionale rispetto all’implementazione del nuovo Pilastro Sociale europeo, che evidenzia

³³ Si veda in questo senso D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO, G. SCALA e G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., pp. 83 ss.

³⁴ Va comunque evidenziato che, se è vero che vi è stato un generale disinteresse dell’Unione per i diritti sociali redistributivi, essa ha invece attuato numerose politiche ascrivibili a necessità di tutela dei diritti sociali “di libertà”. Si veda sul tema A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea per i diritti sociali*, in questo numero.

³⁵ Si veda F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, cit., pp. 728 ss.

³⁶ Cfr. Social Progress Index Report 2017.

³⁷ Cfr. dati OCSE 2013.

³⁸ Cfr. World Health Report 2000.

³⁹ Cfr. Global Competitiveness Report 2016-17.

⁴⁰ Cfr. dati Eurostat.

come accanto ai livelli eccellenti di tutela dei diritti sociali riscontrabili in Paesi come la Svezia o la Danimarca, altri Stati membri come la Bulgaria, la Romania e la Grecia (e, per alcuni aspetti, anche l'Italia) presentino livelli quasi sempre bassi o medio-bassi⁴¹.

Una prima osservazione che si può formulare sulla base dei pochi ma significativi dati appena menzionati è che appare di tutta evidenza come l'entità della diseguaglianza tra gli Stati membri e i loro cittadini sia stata esasperata, almeno in parte, come conseguenza dei due “allargamenti a est” della prima decade degli anni 2000, che hanno portato all'ingresso di ben 12 nuovi Stati nel 2004 e nel 2007. Non sembra casuale, in questo senso, che in quasi tutti gli indicatori Bulgaria e Romania, Paesi che hanno fatto ingresso nell'Unione europea proprio con l'allargamento del 2007, figurino agli ultimi posti. E del resto la stragrande maggioranza dei flussi migratori intra-europei è diretta dai Paesi dell'est verso i Paesi di quella che era l'Europa dei 15 (e dunque Paesi fondatori, Paesi nordici e Paesi mediterranei: la cosiddetta “Europa occidentale”) e in particolare verso il Regno Unito (che nel 2012 accoglieva più di un terzo dei migranti intra-europei) e verso la Germania (che nel 2012 accoglieva circa un quinto dei migranti intra-europei)⁴².

È stato sottolineato come i flussi appena descritti siano causati, almeno in parte, proprio dai diversi livelli di tutela dei diritti fondamentali, e soprattutto dei diritti economici e sociali, che si registrano tra est e ovest dell'Unione, e dunque dall'attrattività esercitata sui cittadini europei dell'est dalle opportunità lavorative e dai sistemi del welfare incardinati negli Stati membri dell'ovest⁴³. La situazione sbilanciata che risulta dal doppio ordine di criticità evidenziate ha innescato una serie di dinamiche sociali e politiche sulle quali si è innestato un dibattito che ha raggiunto, in anni recenti, i massimi livelli dell'ordinamento europeo.

3. L'“abuso” della libertà di movimento come “valvola di sfogo” delle diseguaglianze interne alla cittadinanza europea

Le sperequazioni interne alla cittadinanza europea con riferimento ai livelli di tutela dei diritti sociali, lette congiuntamente alle sopraccitate dinamiche dei flussi migratori intra-europei, sono state all'origine di considerevoli tensioni che hanno contribuito a rallentare sotto diversi profili il già precario processo di integrazione europea. I migranti intra-europei, in mancanza di un meccanismo di solidarietà al livello sovranazionale, finiscono inevitabilmente per ricadere, in termini di costi sociali, unicamente sulle spalle

⁴¹ Cfr. European Social Scoreboard 2016.

⁴² Cfr. dati Eurostat 2012.

⁴³ Si veda in questo senso e per una più ampia analisi degli indicatori rilevanti, F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, cit., pp. 728 ss.

dello Stato membro ospitante, esercitando un’oggettiva pressione sul suo sistema di welfare⁴⁴. In particolare, è stato denunciato da parte di alcuni Stati membri un presunto abuso della libertà di movimento delle persone così come essa è riconosciuta dai Trattati, con la comparsa della categoria dei cosiddetti “turisti del welfare”, cittadini dei Paesi meno sviluppati dell’Unione che sfrutterebbero la libertà di circolazione delle persone ai fini di accedere ai sistemi di welfare e ai benefici sociali considerevolmente più elevati riconosciuti da altri Stati membri, in condizioni di parità con i cittadini di questi ultimi.

La questione, inizialmente relegata alla retorica (per certi versi populista) del dibattito politico interno ai singoli Stati membri, è stata in ultimo formalizzata al livello sovranazionale nel 2013, per il tramite di una lettera congiunta di Austria, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito indirizzata alla presidenza del Consiglio e alla Commissione⁴⁵. Con detta lettera gli Stati membri in questione denunciavano come si fossero registrati negli anni precedenti dei costi aggiuntivi eccessivi per i rispettivi sistemi di welfare con riferimento a istruzione, sanità e *housing*, in conseguenza della comparsa di un “certo tipo di migranti dagli altri Stati membri” che “si giovano delle opportunità che la libertà di movimento offre, senza tuttavia essere in possesso dei requisiti per esercitare tale diritto”. Nella lettera veniva peraltro sostenuto espressamente il concetto di “abuso sistematico della libertà di movimento”, affermando che l’intento dell’iniziativa era quello di “combattere l’uso fraudolento della libertà di movimento da parte di cittadini dell’Unione e di Paesi terzi che intendono abusare dei diritti di libero movimento per aggirare i controlli nazionali sull’immigrazione”.

La lettera si concludeva con la richiesta di una riforma della direttiva 2004/38/CE volta a introdurre mezzi idonei a contrastare gli abusi sopradescritti, comprese sanzioni come l’espulsione e il divieto di reingresso, oltre che la possibilità di limitare l’accesso ai diritti sociali dei cittadini europei nei primi anni di stabilimento nel nuovo Stato membro. I firmatari richiedevano inoltre che gli Stati membri di provenienza dei “turisti del welfare” provvedessero a “migliorare permanentemente le condizioni di vita locali dei soggetti interessati” (sic!) così da scoraggiare il loro spostamento in altri Stati membri.

La Commissione replicava portando all’attenzione dei quattro Stati membri i principi fondanti della libertà di movimento così come interpretata dalla Corte di Giustizia e offrendo assistenza per l’applicazione del diritto europeo vigente ove necessario. Precisava peraltro che nessuno dei quattro Stati era stato in grado di sostanziare le proprie doglianze con il supporto di dati adeguati e oggettivi⁴⁶.

⁴⁴ Si veda sul tema S. GIUBBONI, *European citizenship and social rights in times of crisis*, cit., p. 945.

⁴⁵ Cfr. la lettera dell’aprile 2013 a firma dei Ministri dell’Interno di Austria e Germania, dal Ministro dell’Immigrazione dei Paesi Bassi e dal Segretario di Stato per l’Home Department del Regno Unito.

⁴⁶ Cfr. la lettera della Commissione del maggio 2013. Cfr. inoltre il Migration News Sheet April 2013 della Commissione.

La critica relativa ai cosiddetti “turisti del welfare” si fonda su di una interpretazione restrittiva circa la portata della libertà di movimento riconosciuta dai Trattati, concependola sostanzialmente, secondo una lettura storica, come libertà di movimento prettamente economica, e pertanto invocabile soltanto dai cittadini “economicamente attivi” che con il proprio contributo alle finanze pubbliche giustificano l’estensione dei benefici sociali altrimenti riservati ai soli cittadini. Ciò emerge peraltro chiaramente nella sopraccitata lettera del 2013, che specifica che il fine della libertà di movimento dovrebbe essere quello di “promuovere la mobilità di quei cittadini europei che vogliono lavorare, studiare o iniziare un’impresa in un altro Stato membro”.

In realtà, nella maggior parte dei casi come quelli denunciati nella lettera sopraccitata, non sembra potersi parlare di un vero e proprio abuso nel senso giuridico del termine, atteso che la Commissione ha chiarito, in conformità con l’orientamento della Corte di Giustizia, che l’utilizzo da parte dei cittadini dell’Unione di un “vantaggio inerente all’esercizio del diritto di libera circolazione tutelato dai Trattati” non può mai costituire un abuso da parte dei cittadini europei “a prescindere dallo scopo per il quale si trasferiscono in quello Stato” e che dunque le situazioni di abuso effettivo sono da intendersi come limitate a casi estremi, quali ad esempio i matrimoni di convenienza o l’aggiramento delle norme nazionali in materia di ricongiungimento con cittadini di Paesi terzi⁴⁷.

Con riferimento alla fondatezza del problema sotto il profilo oggettivo, gli indicatori non sembrano fornire risposte conclusive. I dati provenienti da fonti europee non sembrano infatti evidenziare problemi di abuso dei sistemi di welfare per mezzo del movimento intra-europeo, mentre dati forniti dai singoli Stati membri sono più pessimistici in questo senso. Uno studio del 2014, condotto proprio sui quattro Stati membri firmatari della lettera del 2013, ha tuttavia evidenziato che, in effetti, alcuni indicatori potrebbero suggerire una pressione addizionale sui sistemi del welfare in virtù dei flussi intra-europei dopo l’allargamento a est, anche se non è chiaro quanta di questa pressione possa essere ricondotta a casi di abuso della libertà di movimento e quanta invece al suo utilizzo legittimo⁴⁸.

In tutti e quattro gli Stati membri in esame, tra il 2009 e il 2013, il costo dei benefici sociali ricevuti da migranti provenienti da altri Stati membri è aumentato del 35% (in Germania addirittura del 51%).

In tutti e quattro gli Stati membri in esame, nel 2013 la probabilità che fosse richiesto un sussidio di disoccupazione era più alta per i cittadini di altri Stati membri rispetto ai cittadini nazionali (in Austria la probabilità era addirittura doppia).

⁴⁷ Cfr. la comunicazione COM(2009)313. Per l’orientamento della Corte di Giustizia si vedano, per tutti, i casi: C-212/97; C-147/03; C-109/01; C-1/05.

⁴⁸ Cfr. il report *Fiscal Impact of EU Migrants in Austria, Germany, the Netherlands and the UK* del 2014, realizzato da European Citizen Action Service, al quale fanno riferimento i dati che seguono.

In Austria, Germania e nei Paesi Bassi il tasso di disoccupazione dei cittadini di altri Stati membri è più elevato di quello dei cittadini (in controtendenza rispetto a quanto avviene nell'Unione europea nel suo complesso).

In tutti e quattro gli Stati membri in esame la percentuale di migranti intra-europei sulla popolazione è circa raddoppiata tra il 2005 e il 2013. Di conseguenza, è raddoppiata anche la spesa sociale sostenuta in favore di detti migranti, ed è costantemente aumentata la percentuale della spesa sociale destinata ad accordare il godimento dei benefici del welfare a migranti intra-europei.

Il rischio di povertà è, a livello europeo, più elevato tra i migranti intra-europei che tra i cittadini (nel 2013 rispettivamente 22,2% e 15%, con picchi del 190% in Austria nel 2013 e del 175% nei Paesi Bassi nel 2011).

Va tuttavia sottolineato che l'impatto fiscale dei migranti intra-europei sui sistemi di welfare degli Stati membri è in genere positivo, salvo alcune eccezioni relative a Stati facenti parte dell'Europa dei 15 (come ad esempio i Paesi Bassi).

Va comunque considerato che gli effetti dell'allargamento a est sulla libertà di movimento si sono di fatto dispiegati in concomitanza con gli anni peggiori della crisi economica globale, che ha sottoposto le finanze pubbliche degli Stati a uno stress considerevole, comprimendo in particolare i livelli di tutela dei diritti sociali⁴⁹. Non a caso, si è potuto osservare un contestuale "rallentamento" nell'opera di interpretazione estensiva della Corte di Giustizia, che con un parziale *revirement* rispetto alla sua giurisprudenza precedente⁵⁰ ha affermato che la dipendenza di un cittadino europeo da benefici del sistema di welfare dello Stato membro ospitante potrebbe portare alla perdita del diritto a risiedere legalmente in detto Stato, essendo sintomatica di una non autosufficienza economica⁵¹ e che gli Stati membri possono legittimamente escludere il cittadino europeo in cerca di occupazione dai benefici del

⁴⁹ Il tema delle conseguenze della crisi economica e finanziaria globale sui livelli di tutela dei diritti sociali è ampiamente trattato dalla dottrina giuspubblicistica e non può essere riproposto in questa sede. Si vedano, senza pretesa di esaustività, almeno: S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2015; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit.; P. BILANCIA, *Il processo di integrazione europea alla prova della crisi economica*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 58 ss.; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, Torino, UTET, 2012.

⁵⁰ Si è addirittura detto che la crisi globale avrebbe innescato una svolta neoliberale nella giurisprudenza della Corte. Si vedano M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 98. Si veda sul tema anche F. BILANCIA, *Il "referendum" del Regno Unito sulla "Brexit": la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, cit., pp. 77 ss.

⁵¹ Cfr. i casi: C-333/13, *Dano*; C-67/14, *Garcia-Nieto*; C-308/14, *Commission v. United Kingdom*.

welfare a prescindere dalla verifica della sussistenza di un “onere eccessivo” per il sistema di assistenza sociale⁵².

In ogni caso, si può ritenere che l’opportunità offerta dalla libertà di movimento abbia rappresentato, e in parte continui a rappresentare, nel quadro descritto, una vera e propria “valvola di sfogo” delle diseguaglianze, anche profonde, che caratterizzano le condizioni socioeconomiche e i livelli di tutela dei diritti sociali nei diversi Stati membri. In questa prospettiva si potrebbe sostenere, pertanto, che l’Unione europea abbia già da tempo assunto una sua dimensione sociale⁵³, pur in assenza di specifiche competenze in tal senso, proprio in virtù del fatto che i suoi cittadini hanno iniziato sempre più a sfruttare le opportunità che i Trattati presentano, esercitando i diritti sociali “con i piedi”⁵⁴. È tuttavia importante evidenziare come detta dimensione sociale sia stata implementata in assenza di una qualsivoglia solidarietà e coesione sociale tra Stati membri, e anzi come essa si sia inverata, in effetti, *nonostante* gli Stati membri, che hanno attivamente tentato di porvi un freno. Inoltre, più che di una dimensione sociale *dell’Unione europea*, sembra più corretto parlare di una dimensione sociale *europea*, atteso che, in assenza di competenze in materia (e delle relative risorse) in capo all’Unione, la dimensione sociale della libertà di movimento è dimensione esclusivamente transnazionale⁵⁵, e non anche sovranazionale.

4. L’abuso della libertà di movimento nel fenomeno della Brexit

Una soluzione siffatta, in cui la libertà di movimento faccia da “valvola di sfogo” alle diseguaglianze tra Stati membri, non sembra tuttavia né giuridicamente né socialmente sostenibile nel lungo periodo. In particolare, essa non sembra più essere sostenibile proprio in conseguenza dell’intersezione del diritto alla libertà di movimento con l’istituzione della cittadinanza europea, che ha fatto in un certo senso “saltare il tappo” della libertà economica di movimento, assimilandola per molti aspetti a una libertà costituzionale *tout court*, ampliando quindi esponenzialmente la platea dei possibili beneficiari della libera circolazione (originariamente limitata ai soli lavoratori) fino a farla virtualmente coincidere con tutti i cittadini degli Stati membri. In questo senso, l’interpretazione restrittiva sposata dagli esecutivi di alcuni Stati membri, che del resto trova un suo innegabile attaglio nella lettera dei Trattati, sembra essere

⁵² Cfr. il caso *Alimanovic*; C-299/14. Si veda sul caso M. E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell’Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European papers*, vol. 1, n. 1/2016.

⁵³ Sul tema si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in questo numero. Sulla problematica definizione del concetto di dimensione sociale europea si veda l’approfondita analisi di M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell’introvabile “dimensione sociale europea”)*, in A. M. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, I, Bari, Cacucci, 2016.

⁵⁴ Si veda F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, cit., p. 732.

⁵⁵ Sul concetto di diritto transnazionale e la sua distinzione dal diritto sovranazionale si veda, da ultimo, S. SASSI, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Padova, CEDAM, 2018.

entrata in crisi, in assenza di un intervento riformatore che adegui la lettera della norma al suo spirito nell'interpretazione della Commissione e della Corte di Giustizia.

Una situazione di questo tipo, laddove non sia debitamente affrontata, presta il fianco a strumentalizzazioni, ed è destinata a ingenerare tensioni tutt'altro che trascurabili in seno al processo di integrazione europea, e basti pensare al ruolo centrale che il dibattito sull'abuso della libertà di movimento ha assunto nell'ambito del fenomeno della Brexit, rappresentando in ultimo una delle ragioni che hanno portato la maggioranza dei cittadini del Regno Unito a esprimersi per il *Leave* nel referendum del giugno 2016⁵⁶.

Il sistema di welfare britannico è stato infatti sottoposto a una notevole pressione proprio per via della grande attrattività del suo mercato del lavoro e del suo sistema universitario, tra i più competitivi e all'avanguardia non solo in Europa, ma nel mondo intero. I diritti sociali sono stati quindi parte integrante e fondamentale della campagna per il *Leave*, e basti pensare al noto pullman che girava il Regno Unito promettendo, con una scritta sul suo fianco, che con la Brexit si sarebbero risparmiati 350 milioni di sterline per settimana, che sarebbero stati reinvestiti nel sistema sanitario nazionale.

Nella lettera al Presidente del Consiglio europeo con cui il Primo Ministro britannico David Cameron poneva le quattro condizioni per la permanenza del Regno Unito nell'Unione europea⁵⁷ egli denunciava, tra le altre cose, proprio l'insostenibilità dell'immigrazione verso il suo Paese, spiegando che, mentre è possibile cercare di contenere l'immigrazione extra-europea, la libertà di movimento accordata dai Trattati ai cittadini dell'Unione impedisce di fatto un analogo controllo sull'immigrazione intra-europea, che avrebbe assunto "dimensioni imprevedibili per i padri fondatori dell'Europa". Torna quindi l'idea per cui l'unica interpretazione possibile delle libertà riconosciute dai Trattati sarebbe quella letterale, e dunque la riduzione delle stesse a mere libertà economiche.

Cameron sosteneva inoltre che il fenomeno delle migrazioni intra-europee verso il Regno Unito avrebbe rappresentato un danno anche per gli Stati membri di partenza, che avrebbero perso così i loro cittadini più qualificati. Egli individuava la ragione fondante del fenomeno proprio nella "forza attrattiva che il nostro sistema di welfare esercita sul resto dell'Europa" e parlava espressamente (con toni che richiamavano da vicino quelli della lettera del 2013, che del resto era sottoscritta anche dal Regno Unito) di un "abuso della libertà di movimento", affermando la necessità di "restituire un senso di equità al nostro sistema di immigrazione".

⁵⁶ Sulla stretta connessione tra la Brexit e le istanze protezionistiche in tema di diritti sociali si veda F. BILANCIA, *Il "referendum" del Regno Unito sulla "Brexit": la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, cit., pp. 71 ss.

⁵⁷ Cfr. la lettera del Primo Ministro David Cameron al Presidente Donald Tusk del 10 novembre 2015.

Cameron proponeva, per risolvere il problema, una sorta di manovra “a tenaglia”, volta ad impattare sia sui futuri allargamenti dell’Unione che sui diritti acquisiti dei cittadini di Stati già facenti parte dell’Unione. Sotto il primo profilo, egli proponeva l’introduzione di una moratoria della libertà di movimento per i cittadini degli Stati membri che avrebbero aderito in futuro all’Unione, fino al raggiungimento di una convergenza economica accettabile con gli Stati membri “storici”, in modo da ridurre l’incentivo a cercare altrove migliori livelli di tutela dei diritti economici e sociali. Sotto il secondo profilo, egli proponeva l’introduzione del requisito (apparentemente contrastante con gli orientamenti della Corte di Giustizia), in capo agli individui provenienti dagli Stati membri già facenti parte dell’Unione, di almeno quattro anni di residenza prima di poter accedere al sistema di welfare britannico in condizioni di parità rispetto ai cittadini.

Le richieste britanniche venivano sostanzialmente recepite nell’accordo raggiunto tra Consiglio europeo e Regno Unito nel 2016⁵⁸.

Più precisamente, detto accordo prevedeva la modifica del regolamento 883/2004/CE relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, al fine di offrire agli Stati membri, con riferimento alla “portabilità” delle prestazioni per figli a carico verso uno Stato membro diverso da quello in cui il lavoratore soggiorna, la possibilità di indicizzare tali prestazioni alle condizioni dello Stato membro in cui i figli risiedono in concreto.

Era prevista inoltre la modifica del regolamento 492/2011/UE relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione, prevedendo un meccanismo di allerta e salvaguardia per rispondere a situazioni di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato, anche a seguito dei precedenti allargamenti dell’Unione. Il meccanismo proposto prevedeva la notifica alla Commissione e al Consiglio, da parte dello Stato membro, dell’esistenza di una situazione emergenziale “di entità tale da ledere aspetti essenziali del suo sistema di sicurezza sociale”, o “da determinare difficoltà che sono gravi e rischiano di protrarsi nel suo mercato del lavoro o da mettere un’eccessiva pressione sul corretto funzionamento dei servizi pubblici”. Il Consiglio, su proposta della Commissione avrebbe potuto autorizzare provvisoriamente lo Stato membro a introdurre le necessarie limitazioni con riferimento all’accesso “alle prestazioni a carattere non contributivo collegate all’esercizio di un’attività lavorativa” e all’accesso dei lavoratori nuovi arrivati nell’Unione (per un periodo di sette anni) “alle prestazioni a carattere non contributivo collegate all’esercizio di un’attività lavorativa per un periodo totale di massimo quattro anni dall’inizio del rapporto di lavoro”. Trattasi di limitazioni a progressione inversa, nel senso che il nuovo lavoratore è inizialmente escluso dal sistema del welfare, potendovi accedere, secondo un criterio temporale, solo in

⁵⁸ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, EUCO 1/16.

proporzione al “crescente collegamento del lavoratore con il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante”.

Con riferimento ai futuri allargamenti dell’Unione europea, l’accordo prevedeva infine la previsione di “appropriate misure transitorie concernenti la libera circolazione delle persone” negli atti di adesione, convenute da tutti gli Stati membri. Si ipotizzava espressamente una moratoria di sette anni della libertà di movimento, similmente a quanto già accaduto con i due allargamenti a est della prima decade del nuovo millennio.

5. Perequazione e livelli essenziali delle prestazioni: soluzioni italiane per un problema europeo?

La disegualianza della cittadinanza europea e il conseguente utilizzo in chiave sociale della libertà di movimento da parte dei cittadini ricordano per molti versi dinamiche già note all’ordinamento nazionale, e in particolare il problema della disegualianza nei livelli di tutela dei diritti tra nord e sud del Paese, noto ormai da tempo come “questione meridionale”, che rappresenta una dei temi storicamente centrali del dibattito politico e sociale italiano⁵⁹. Il divario tra nord e sud del Paese ha del resto costituito il fondamento di un numero ormai indefinito di politiche, ultima delle quali è stato il cosiddetto “federalismo fiscale”, il cui obiettivo primario era proprio una migliore redistribuzione delle risorse tra le Regioni ricche e le Regioni povere⁶⁰. Nonostante ciò, permangono elevati dislivelli di tutela dei diritti sociali che provocano ogni anno lo spostamento di migliaia di persone per usufruire dei sistemi di welfare settentrionale, ritenuti più efficienti di quelli meridionali.

Il fenomeno riguarda prevalentemente la tutela del diritto alla salute⁶¹, e ha dato origine alla cosiddetta “mobilità sanitaria” interregionale, che ha assunto dimensioni tali da rendere necessaria l’introduzione di un apposito strumento ai fini di compensare i suoi effetti sui sistemi sanitari delle singole Regioni, nella forma dell’“accordo interregionale per la compensazione della mobilità sanitaria”. Basti pensare che, con riferimento al triennio 2014-2016, i flussi generati dal fenomeno ammontavano a circa 4,6 miliardi di euro, e che tutte le Regioni meridionali (a eccezione del Molise) presentavano un saldo

⁵⁹ Si vedano sul tema, per tutti: S. GAMBINO, *Unità d’Italia e Mezzogiorno. (riflessioni in occasione del 150 anniversario dell’unificazione del Paese)*, in *Federalismi.it*, n. 7/2011; V. M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 1-2/2011, pp. 161 ss.; C. A. CIAMPI, *La questione meridionale e la sua centralità nella politica italiana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2006, pp. 183 ss.; S. CASSESE, *Questione meridionale, legge sul Mezzogiorno, cassa*, in *Democrazia e diritto*, nn. 3-4/1980, pp. 361 ss.; S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano, Giuffrè, 1977.

⁶⁰ Si veda B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 9/2011, p. 5.

⁶¹ Si veda sul tema A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, cit., p. 10.

negativo, a fronte dell'attivo di oltre seicento milioni di euro della sola Regione Lombardia⁶². In questo senso, la mobilità sanitaria interna è stata definita come il “*bypass* per le diseguaglianze dei territori”, nella misura in cui essa garantisce, attraverso lo spostamento delle persone, l'unitarietà della cittadinanza sociale nell'ordinamento⁶³.

Il modello di regionalismo italiano è pertanto incompatibile con modalità di distribuzione delle risorse tipiche del cosiddetto “federalismo cooperativo” (come quello statunitense)⁶⁴: una lettura del principio autonomista (e di pluralismo istituzionale) di cui all'articolo 5 Cost. attraverso il prisma dell'eguaglianza sostanziale e della solidarietà di cui agli articoli 2 e 3 comma 2 Cost., impone forme di “regionalismo solidale”, per cui ogni forma di autonomia dovrà essere bilanciata da meccanismi redistributivi che contengano il dislivello nella tutela dei diritti fondamentali entro un margine che non ne intacchi il nucleo incompressibile. In quest'ottica non stupisce, quindi, che le “pre-intese” (*rectius*, accordi preliminari) recentemente stipulate dal Governo con alcune Regioni (tutte Regioni considerate “ricche”) ai sensi dell'articolo 116 Cost. non prevedano la destinazione di risorse nuove, e dunque un'alterazione dell'equilibrio attuale della redistribuzione, bensì la sola possibilità di gestire autonomamente al livello decentrato risorse che sono già attualmente spese nel territorio regionale dallo Stato⁶⁵.

Una delle misure principali attraverso cui si garantisce, nell'ordinamento italiano, l'omogeneità della tutela dei diritti sociali come espressione del fondamentale principio solidarista di cui all'articolo 2 Cost. è quello dei livelli essenziali di prestazione. Per livelli essenziali di prestazione (o LEP) deve intendersi il livello essenziale della prestazione positiva che lo Stato, ai diversi livelli di governo, deve necessariamente erogare, in quanto direttamente riconducibile alla tutela del nucleo incompressibile di un diritto civile o sociale fondamentale dell'individuo⁶⁶. I livelli essenziali non sono tuttavia livelli *minimi*, bensì livelli *adeguati*, e dunque il livello di prestazione necessario affinché il contenuto

⁶² Secondo i dati pubblicati dalla Conferenza della Regioni.

⁶³ Secondo l'espressione coniata da S. MABELLINI, *Mobilità sanitaria e unitarietà della cittadinanza sociale nell'esperienza degli Stati composti: un cammino avviato anche nell'Unione europea?*, cit.

⁶⁴ Si veda L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 7 ss.

⁶⁵ Sulla necessità di bilanciare le istanze di maggiore autonomia ex articolo 116 Cost. con esigenze di perequazione si veda S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, pp. 663 ss.

⁶⁶ Sui livelli essenziali delle prestazioni si vedano almeno: M. BELLETTI, *Le Regioni “figlie di un Dio minore”. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2013, pp. 1078 ss.; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, n. 4/2011, pp. 731 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2011, pp. 3371 ss.; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il diritto dell'economia*, nn. 2-3/2003, pp. 389 ss.; M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali” alla prova della giurisprudenza costituzionale. alla ricerca del parametro plausibile*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4/2003, pp. 613 ss.; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, pp. 881 ss.

incomprimibile del diritto sia effettivamente tutelato⁶⁷. La determinazione dei livelli essenziali di prestazione è materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lettera m) Cost., che è stata ricondotta dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale nell'alveo delle competenze trasversali del legislatore statale, potenzialmente idonee a comprimere le competenze regionali con riferimento a ogni altra materia⁶⁸.

L'individuazione dei livelli essenziali di prestazione è espressione del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. al contempo nella sua accezione formale, nella misura in cui garantisce che non vi siano livelli inaccettabilmente diversi di tutela di un medesimo diritto fondamentale su base geografica, e sostanziale, garantendo l'erogazione di prestazioni volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Sotto questo profilo essa potrebbe essere interpretata come un necessario bilanciamento del principio autonomista di cui all'articolo 5 Cost. in nome dell'attuazione del contenuto incomprimibile del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost.

L'individuazione dei LEP è inoltre attuazione del principio solidarista di cui all'articolo 2 Cost., nella misura in cui l'erogazione delle prestazioni viene finanziata (anche) secondo logiche di tipo perequativo. Si è parlato in questo senso di un profilo di "solidarietà territoriale" dell'istituto, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto in capo allo Stato la facoltà di esercizio della potestà legislativa sostitutiva in caso di inerzia delle Regioni in materia di individuazione dei LEP, oltre alla facoltà di intervenire nelle materie di competenza esclusiva regionale⁶⁹.

Lo strumento nazionale dei livelli essenziali di prestazione potrebbe servire da "ispirazione" per il livello europeo, atteso che risulta auspicabile che, per le ragioni che si sono dette e nella prospettiva di una futura ulteriore integrazione politica e sociale, sia individuato al livello sovranazionale un nucleo incomprimibile dei diritti sociali che dovrà essere riconosciuto in modo uniforme da tutti gli Stati membri. Si è sostenuto in dottrina che sarebbe necessario individuare al livello europeo almeno i livelli essenziali di prestazione assolutamente indispensabili, a cui ciascuno Stato membro dovrà conformarsi per poter rientrare nell'ambito della definizione di "ordinamenti sociali di mercato" di cui all'articolo 3

⁶⁷ Si veda sul tema R. BALDUZZI, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in G. BARBERIS, B. SORO, I. LAVANDA (a cura di), *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2005.

⁶⁸ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 282/2002.

⁶⁹ Si veda F. SCUTO, *Il governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ, ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ, JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO (a cura di), *The reform of the economic governance in the European Union and the progress of the political integration*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p. 308. Cfr.: Corte Cost., sentenza n. 10/2010; Corte Cost., sentenza n. 78/2011.

TUE⁷⁰. In questo senso, si è sottolineato come, almeno in un primo momento, il livello delle prestazioni individuato dall'Unione europea potrebbe essere anche soltanto il livello *minimo*, anziché quello *essenziale* previsto nell'ordinamento costituzionale italiano⁷¹. Un'impostazione siffatta dovrebbe peraltro condurre a ritenere che l'adesione ai livelli di prestazione così individuati debba costituire un requisito per l'adesione degli Stati all'Unione.

Con riferimento alle modalità attraverso cui i livelli essenziali (o minimi) di prestazione europei dovrebbero essere determinati, la dottrina ha indicato la via normativa (e dunque la loro individuazione tramite atto di diritto derivato) e quella giurisprudenziale (e dunque la loro individuazione tramite la giurisprudenza della due Corti europee)⁷². La prima soluzione, e cioè quella normativa, appare certamente preferibile, atteso il maggiore grado di vincolatività sostanziale del diritto europeo rispetto alle decisioni della Corte EDU, oltre che la maggiore difficoltà per i singoli cittadini di avere accesso diretto alla Corte di Giustizia. È evidente tuttavia che una soluzione siffatta presupporrebbe una (attualmente estremamente improbabile) revisione dei Trattati, con l'attribuzione all'Unione delle necessarie competenze, che in qualche modo riecheggino quelle riconosciute allo Stato dall'articolo 117 comma 2 lettera m) Cost.

Altro istituto che nell'ordinamento italiano garantisce la coesione sociale dando applicazione concreta al principio solidarista è quello della perequazione, e dunque del trasferimento di risorse dai territori più ricchi a quelli più poveri, ai fini di garantire l'eguaglianza effettiva tra i cittadini e di impedire che la cittadinanza divenga una cittadinanza diseguale. Anche in questo caso la materia è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lettera e) Cost.⁷³. In concreto, la perequazione viene attuata attraverso l'istituzione di un apposito fondo, previsto dall'articolo 119 comma 4 Cost., che dispone che lo Stato istituisca un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

È stato evidenziato come lo strumento del fondo perequativo sia strettamente connesso a quello dei livelli essenziali di prestazione, nella misura in cui la sua funzione primaria è il trasferimento di risorse in favore delle Regioni con minore capacità economica proprio ai fini di garantire il livello essenziale e

⁷⁰ Si veda A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., 15.

⁷¹ In questo senso F. SCUTO, *Il governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, cit., 319.

⁷² Si veda A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., pp. 15 ss., che ritiene inoltre che l'individuazione possa avvenire anche per via dottrinale.

⁷³ Sulla perequazione si vedano almeno: F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Astrid rassegna*, n. 26, 2006; F. GUELLA, *L'evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana: redistribuzione delle risorse o delle competenze?*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, pp. 225 ss.; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, cit.; F. PICA, *La perequazione: appunti per una relazione*, in *Rivista dei tributi locali*, n. 6, 2004, pp. 579 ss.

inderogabile dei servizi necessari per la tutela del nucleo incompressibile dei diritti sociali⁷⁴. In questo senso è stata teorizzata in dottrina l'esistenza di un vero e proprio "principio perequativo" sotteso all'impianto dei principi costituzionali fondamentali, che si attaglierebbe su di una lettura del principio di unità della Repubblica di cui all'articolo 5 Cost. orientata secondo il principio solidarista di cui all'articolo 2 Cost., e che comporterebbe l'obbligo per lo Stato di armonizzare "al rialzo" i livelli di godimento dei diritti sociali anche attraverso il trasferimento dalle Regioni più ricche a quelle più povere⁷⁵. La via tracciata dal legislatore italiano ai fini di garantire una effettiva perequazione è quella dei cosiddetti "costi standard", e non invece quella della "spesa storica", essendo stata ritenuta la prima maggiormente conforme al principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. in virtù del suo raccordo con il principio solidarista⁷⁶.

Con riferimento al livello europeo, appare ancora lontana l'introduzione di forme di redistribuzione paragonabili al fondo di perequazione di cui all'ordinamento costituzionale nazionale, nonostante si sia evidenziato come la nuova regolamentazione dell'eurozona, resasi necessaria in seguito alla crisi economica degli anni recenti, abbia ingenerato nuove forme di solidarietà interstatale (e si pensi, ad esempio, allo *European Stability Mechanism*⁷⁷) che avrebbero posto le basi per un futuro progresso verso politiche comuni in materia fiscale e sociale⁷⁸. Per la verità, appare dubbio che la *ratio* sottostante all'istituzione dello ESM (che peraltro elargisce risorse con la formula del prestito) o del cosiddetto "Fiscal Compact" possa promuovere logiche di solidarietà e integrazione sociale, se si considera che l'accesso ai benefici previsti dagli strumenti in esame risulta subordinato, in concreto, a interventi normativi (comunemente noti come "misure di *austerità*") che spesso comportano tagli estesi e generalizzati ai livelli di tutela dei diritti sociali garantiti al livello nazionale⁷⁹.

Ciò che sarebbe auspicabile è quindi, in ultima analisi, l'introduzione, in parallelo, di una competenza dell'Unione in materia di tutela dei diritti sociali, con particolare riferimento all'individuazione di livelli minimi di prestazione che debbano essere garantiti in tutti gli Stati membri, a cui si affianchi un

⁷⁴ Si veda F. SCUTO, *Il governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, cit., p. 309.

⁷⁵ Si veda in questo senso P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali. Un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 5/2010.

⁷⁶ Si veda in questo senso L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, cit., p. 10.

⁷⁷ Sul tema si veda P. BILANCIA, *The current state of the governance of the Eurozone and the increase in the European democratic deficit*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *The consequences of the crisis on European integration and on the Member States*, New York, Springer, 2017, pp. 65 ss.

⁷⁸ Si veda A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit., 84 ss.

⁷⁹ Si veda F. SCUTO, *Il governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, cit., 320.

adeguato stanziamento di risorse proprie, acquisite secondo logiche redistributive (e dunque secondo criteri di proporzionalità che non penalizzino gli Stati economicamente meno sviluppati) attraverso le quali sia possibile attuare politiche europee di armonizzazione sociale ispirate a logiche perequative. In questo senso, l'istituzione di un fondo europeo con le finalità appena menzionate consentirebbe di dare attuazione a politiche immediatamente percepibili dai cittadini, in quanto attributive di diritti di prestazione, contribuendo ad arrestare, se non a colmare, l'allargamento del deficit democratico che ormai da anni è considerato una delle criticità strutturali dell'Unione⁸⁰.

6. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, il nuovo Pilastro sociale europeo presenta delle potenzialità indubbie per il rafforzamento della dimensione sociale europea⁸¹, rafforzamento che tuttavia non sembra poter prescindere, se inteso in una prospettiva di futura integrazione politica, da una eventuale revisione dei Trattati esistenti, posto che non appare né desiderabile né percorribile la strada (seppur perorata, nella sostanza se non nella forma, da alcuni Stati membri) di un ritorno a un sistema della cittadinanza a due classi, con cittadini economicamente attivi di serie A e cittadini non economicamente attivi di serie B, ove solo i primi godono di un'effettiva eguaglianza con i cittadini dello Stato membro di residenza. Una revisione dei Trattati in questo senso dovrebbe auspicabilmente includere l'adesione dell'Unione alla Carta Sociale Europea, analogamente a quanto previsto dal Trattato di Lisbona con riferimento alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, così conferendo a tale fonte un adeguato livello di vincolatività (anche nella forma delle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali) negli ordinamenti nazionali⁸².

Una soluzione proposta in dottrina è la valorizzazione della reciprocità che anima i modelli europei di welfare, per cui l'accesso agli stessi non dovrebbe essere riconosciuto indiscriminatamente a tutti i cittadini europei, ma solo a quelli che contribuiscano attivamente, in virtù della loro integrazione nell'ordinamento, alla società dello stesso⁸³. Un'impostazione siffatta, tuttavia, segnerebbe una evidente battuta d'arresto nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione, atteso che uno Stato così come esso è inteso dal costituzionalismo europeo non può subordinare l'accesso a un diritto fondamentale

⁸⁰ Sul deficit democratico dell'Unione si vedano almeno: P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012; E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 63 ss.; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2008, pp. 925 ss.; L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, n. 6/1996, pp. 1031 ss.

⁸¹ Si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit.

⁸² Si veda in questo senso A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., p. 14.

⁸³ Si vedano: F. DE WITTE, *EU law, politics and the social question*, in *German law journal*, vol. 14, n. 5/2013, pp. 605 ss.; S. GIUBBONI, *European citizenship and social rights in times of crisis*, cit., p. 963.

alla richiesta di prestazioni positive da parte dell'individuo che esorbitino dal criterio di progressività e proporzionalità (e dunque non può essere richiesto agli indigenti di adempiere al dovere di contribuire alle finanze pubbliche).

Anche a voler ipotizzare un progresso dell'integrazione europea (necessariamente in senso federale) tale per cui la libertà di movimento tra gli Stati membri si perfezioni assumendo una portata paragonabile a quella di cui all'articolo 16 della Costituzione repubblicana, sanando dunque di fatto quello che attualmente si configura per molti versi come un "abuso" (se non altro secondo un'interpretazione letterale del diritto primario) della libertà di movimento, non sembra che la mobilità intra-europea rappresenti una soluzione desiderabile, efficace e sostenibile nel lungo periodo, come del resto la mobilità non sembra rappresentare una soluzione nell'appena menzionato caso italiano con riferimento alle disparità tra Regioni settentrionali e meridionali.

In questo senso la dottrina ha ipotizzato una dimensione negativa della libertà di movimento o, meglio, un vero e proprio "diritto a non muoversi"⁸⁴. Un diritto siffatto potrebbe dirsi tutelato laddove le prestazioni erogate dallo Stato (*rectius*, dall'Unione) ai fini di garantire un determinato diritto positivo siano sufficienti a indurre il cittadino a usufruire di detto diritto nel luogo di residenza. In altre parole, il dislivello nella tutela dei diritti sociali interno all'ordinamento dovrebbe essere contenuto entro un margine che l'individuo giudichi accettabile quale prezzo da pagare per non doversi muovere. Se detto dislivello dovesse assumere invece proporzioni inaccettabili, i cittadini potrebbero essere indotti ad esercitare i diritti sociali "con i piedi", attraverso la libertà di movimento. Libertà di non muoversi non deve tuttavia significare immobilismo, e dunque un diritto a ricevere qualsiasi prestazione nel luogo di residenza, e questo è particolarmente vero con riferimento all'attuazione del principio lavorista di cui all'articolo 4 Cost. Si pensi, ad esempio, al caso della cosiddetta "Buona scuola", con una percentuale elevata di insegnanti a cui era stato offerto un posto fisso nel pubblico impiego che hanno rifiutato, per non rischiare di essere trasferiti in sedi lontane dal luogo di residenza, dando peraltro vita a un aspro contenzioso con lo Stato.

In quest'ottica, la perequazione diviene pertanto elemento imprescindibile ai fini di evitare che livelli disomogenei di tutela dei diritti sociali inducano gli individui a confluire laddove gli standard delle prestazioni sono più elevati. E tuttavia l'istituzione di meccanismi perequativi al livello europeo si trova inevitabilmente a collidere con la natura transnazionale, e non sovranazionale, della cittadinanza europea, per cui essa attribuisce un diritto sociale nei confronti degli Stati membri diversi da quello di

⁸⁴ Si veda F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, cit., 736 ss.

appartenenza ma, in assenza di un fondo sociale europeo con risorse condivise, non attribuisce alcun diritto sociale nei confronti dell'Unione⁸⁵.

L'Unione infatti, fino a oggi, nell'ambito delle competenze attribuite dai Trattati, ha senz'altro intrapreso politiche di coesione sociale attraverso la redistribuzione di fondi al livello territoriale, ma non ha potuto elaborare meccanismi di tutela diretta dei diritti sociali dell'individuo⁸⁶. Una dimensione siffatta non appare tuttavia, nella congiuntura politica ed economica attuale, più sufficiente: una prosecuzione del processo di integrazione europea impone infatti l'introduzione di competenze e meccanismi di redistribuzione che però non deve essere solo redistribuzione della ricchezza, attraverso le libertà di circolazione nel libero mercato (seppur in prospettiva sociale), bensì redistribuzione territoriale, capace di fare fronte agli squilibri macroeconomici e alle diseguaglianze da essi generate⁸⁷. In questa prospettiva, gli strumenti dei livelli essenziali e del fondo di perequazione sviluppati nell'ordinamento costituzionale italiano potrebbero rappresentare un'utile ispirazione per il legislatore europeo.

Ne consegue che l'attribuzione di competenze in materia di tutela dei diritti sociali in capo all'Unione dovrebbe essere auspicabilmente (e, forse, ineludibilmente) accompagnata dall'introduzione di un sistema di fiscalità generale europea⁸⁸, non soltanto perché in assenza di adeguate risorse qualsiasi nuova dimensione sociale dell'azione europea rischia di restare poco più che lettera morta, ma anche perché ciò rappresenterebbe il corollario di un processo di integrazione realmente ispirato (anche) a principio di solidarietà, che non può essere solo solidarietà tra Stati membri, ma deve essere altresì solidarietà tra cittadini europei. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dall'istituzione del Fondo sociale europeo Plus, che si ripromette di sostenere il nuovo Pilastro Sociale riunendo in sé una serie di fondi e di programmi esistenti, e che potrebbe rappresentare la base per l'istituzione, in futuro, di un fondo perequativo vero e proprio⁸⁹.

⁸⁵ Si vedano in questo senso: C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit.; S. GIUBBONI, *European citizenship and social rights in times of crisis*, cit., p. 944. I fondi esistenti (come ad esempio il FSE) hanno infatti la diversa finalità di completare e supportare le azioni intraprese dagli Stati membri. Si veda sul tema P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit.

⁸⁶ Si vedano: A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., p. 2; A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, cit.; G. DEMURO, *I diritti sociali tra dimensione europea e identità costituzionale degli Stati*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 204 ss.

⁸⁷ Si veda in questo senso F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 11.

⁸⁸ Si veda M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile "dimensione sociale europea")*, cit.

⁸⁹ Con riferimento all'Italia si è addirittura ipotizzato di attingere a tale fondo per finanziare, in parte, l'introduzione di un reddito di cittadinanza. Cfr. G. POGLIOTTI, *Reddito di cittadinanza, l'Ue frena sull'uso dei fondi europei*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 giugno 2018.

L'attribuzione di competenze all'Unione in tema di tutela dei diritti sociali risponderebbe quindi a ottiche di perequazione consequenziali rispetto a una effettiva attuazione del principio di solidarietà tra gli Stati europei, dalle quali un effettivo processo di integrazione politica, oltre che economica, non sembra poter prescindere. E del resto l'articolo 3 TUE già prevede per l'Unione lo scopo della promozione della coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Una delle principali preoccupazioni circa l'introduzione di competenze europee nel campo della tutela dei diritti sociali è quella per cui la perequazione che ne deriverebbe potrebbe avvenire al ribasso, e che dunque gli standard tutto sommato elevati di tutela dei diritti sociali garantiti nell'Europa occidentale (e in Italia) finiscano per abbassarsi. Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che, a ben vedere, un tale rischio esiste anche (e forse soprattutto) nel caso di una mancata introduzione di una dimensione sociale europea: l'abuso della libertà di movimento può infatti ingenerare (e in parte ha già ingenerato, e si pensi al caso del Regno Unito⁹⁰) una "gara al ribasso" negli standard di tutela dei diritti sociali volta a diminuire l'attrattiva dei sistemi di welfare dei singoli Stati membri con riferimento alle migrazioni intra-europee.

Un sistema perequativo in materia sociale, oltre a contribuire a colmare in qualche misura il deficit democratico dell'Unione, avvicinandola ai suoi cittadini con interventi "tangibili" e immediatamente percepibili, potrebbe pertanto consentire di risolvere le problematiche relative a sostanziali abusi della libertà economica di movimento che attualmente rischiano di avere (e hanno già avuto, come nel caso della Brexit) un effetto disgregativo anche con riferimento alla già logorata coesione sociale tra i popoli degli Stati membri. In questa prospettiva, una reale coesione sociale non sembra poter prescindere da una cittadinanza europea che superi la dimensione strettamente economica, assumendo una dimensione maggiormente rispondente ai fondamentali principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale.

Vi è infine da chiedersi se esista, nell'Europa attuale e provata dalla crisi, un'identità che possa sorreggere la volontà e la capacità di individuare un orizzonte comune per affrontare in modo condiviso le questioni sociali o, in termini più concreti, se esista un *quantum* minimo di solidarietà tra cittadini europei che possa giustificare una redistribuzione delle risorse tra gli stessi⁹¹. Senza ambire a dare una risposta all'interrogativo, ci si può forse limitare a osservare che la solidarietà intra-europea, nella forma di una dimensione sociale dell'Unione, non è soltanto il *prodotto* di un'identità comune europea, ma ne è anche il *presupposto*. La questione non dovrebbe quindi essere ricostruita in termini

⁹⁰ Si veda di nuovo, sul tema, F. BILANCIA, *Il "referendum" del Regno Unito sulla "Brexit": la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, cit., pp. 71 ss.

⁹¹ Si veda sul tema A. LO GIUDICE, *L'Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016, 14 ss. Ha sottolineato che l'identità europea è fondata, tra le altre cose, proprio sul welfare State, A. SPADARO, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2016, p. 309.



unidirezionali, bensì bidirezionali: vero è che non può esistere solidarietà senza senso di appartenenza comune, ma vero è altresì che un senso di appartenenza comune non può svilupparsi senza politiche sovranazionali che promuovano la solidarietà.