



ANDREA LOLLO

IL PARADIGMA INCLUSIVO DELLA CITTADINANZA EUROPEA E LA SOLIDARIETÀ
TRANSNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Modelli di *Welfare* e confini delle comunità – 2. Le trasformazioni della cittadinanza europea e il paradigma inclusivo nell'accesso *cross boarder* ai diritti sociali – 3. Il volto della solidarietà europea – 4. Solidarietà transnazionale, *deficit* democratico e destino dell'Unione: conclusioni

1. MODELLI DI *WELFARE* E CONFINI DELLE COMUNITÀ

L'accostamento tra i modelli di *Welfare* e la delimitazione territoriale dei confini comunitari rappresenta un *topos* nella riflessione giuridica: difatti, si ritiene che i concetti dell'eguaglianza sostanziale e della solidarietà non siano neppure pensabili senza una restrizione delle politiche redistributive ai membri della nazione¹. Non a caso, è possibile cogliere una intima connessione tra l'affermazione di un sofisticato sistema di solidarietà sociale e la costruzione degli Stati nazionali in Europa, con la consustanziale diffusione della cittadinanza nazionale, legata com'è noto ai concetti di appartenenza e identità².

Appare pertanto evidente come il processo di denazionalizzazione del diritto³ e la deterritorializzazione dei confini, politici e giuridici, delle comunità nazionali non solo rischia di incidere sul funzionamento dei moderni modelli statali di *Welfare*, ma involge

¹ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna 2012, 12; J. HALFMANN, *Welfare State and Territory*, in M. BOMMES-A. GEDDES (a cura di), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London 2000, 34 ss.

² Cfr., per tutti, C. SALAZAR, «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in *Pol. dir.*, 2001, 374 ss.

³ Cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, in *Digesto discipl. pubbl.*, vol. XVI, Torino 1994, 126 ss.

problemi di più ampio respiro in ordine alle trasformazioni delle comunità politiche sottostanti. Problemi che si acutizzano, com'è naturale, con riguardo alla tutela dei diritti sociali nell'ordinamento europeo.

In effetti, la relazione di D. Tega mette a fuoco in apertura la correlazione esistente tra la tutela dei diritti sociali in Europa e il destino politico dell'Unione, ponendo una serie di interrogativi, che, riprendendo le parole dell'autrice stessa, possono essere così sintetizzati: “adesso che cosa può o deve succedere? L'Unione europea si trova veramente ad un bivio drammatico della sua storia? Se ciò fosse vero l'alternativa sarebbe tra prendere atto della fine della sua esperienza politica, in concomitanza con il riemergere delle identità nazionali e imboccare, al contrario, la via di una sorta di rigenerazione”⁴.

Come si cercherà di argomentare in questo breve intervento, la cittadinanza europea, ed in particolare le mutazioni che essa sta vivendo, possono rappresentare “leibnizianamente” un “perfetto specchio vivente dell'universo” con riguardo al processo di integrazione europeo.

2. LE TRASFORMAZIONI DELLA CITTADINANZA EUROPEA E IL PARADIGMA INCLUSIVO NELL'ACCESSO *CROSS BOARDER* AI DIRITTI SOCIALI

Congegnata dai Trattati come istituto accessorio⁵ ed ancillare⁶ rispetto alla cittadinanza nazionale, la cittadinanza europea si è pian piano resa un po' più autonoma rispetto alla prima, tanto da essere destinata a divenire lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati

⁴ ID., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, in www.gruppodipisa.it, 2012, 3.

⁵ Cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VI, Aggiornamento, Roma 1995, 4 ss.

⁶ S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, 870



membri⁷. Ciò ha consentito, peraltro, alla Corte di giustizia di incidere su ambiti materiali gelosamente custoditi dagli Stati membri, quali le condizioni di acquisto e revoca della cittadinanza nazionale⁸. Sicché, come è stato osservato, se è vero che l'accessorio (la cittadinanza europea) non può determinare il principale (la cittadinanza nazionale), è altrettanto vero che il principale finisce per essere condizionato notevolmente dall'accessorio⁹.

La giurisprudenza comunitaria ha, in effetti, mostrato in più di un'occasione di voler "prendere sul serio" le situazioni giuridiche collegate alla cittadinanza europea: ciò è accaduto, innanzitutto, con riguardo all'allentamento del limite delle situazioni puramente interne agli ordinamenti nazionali, tradizionalmente costituenti ambiti materiali sottratti alla giurisdizione della Corte di giustizia¹⁰.

Sebbene il limite in parola venga "formalmente" ribadito, così come in passato era accaduto con la dottrina dell'*incorporation*¹¹, una interpretazione estensiva dell'elemento transfrontaliero ha difatti consentito a questa di attrarre nell'ambito applicativo del diritto comunitario materie tradizionalmente a questo sottratte¹². Le sentenze Zhu e Chen, la

⁷ Tale affermazione ricorre con una certa frequenza a partire dalla sentenza resa nella causa C 184/99, caso Grzelczyk.

⁸ Cfr., da ultimo, la sentenza *Janko Rottman c. Freeistaat Bayern*, del 2010, in cui la Corte di giustizia osserva come, benché le condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale siano determinate dagli Stati nazionali e siano espressione della sovranità di quest'ultimi, nondimeno essi devono osservare nella concessione e nella revoca della stessa il diritto dell'Unione europea. In dottrina, cfr. di recente L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in www.rivistaaic.it 2/2012, 3 ss.

⁹ Cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all'ordinamento degli Stati membri*, in *Foro amministrativo. Tar*, 5/2011, 1786.

¹⁰ Cfr., per tutti, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'unione europea*, Bari 2008, 67 ss.

¹¹ Cfr. M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna 2007, 27.

¹² Cfr. A. ARENA, *Il limite della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia in presenza di situazioni puramente interne: la sentenza Sbarigia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2011, 201 ss. Una posizione netta in tema di situazioni puramente interne è stata di recente assunta dall'Avv. generale E.



vicenda Zambrano e, infine, la decisione sul caso *Mc Charty*¹³ rappresentano epifenomeni di un simile *trend* giurisprudenziale, che tuttavia non è per ovvie ragioni qui possibile ripercorrere.

La questione si interseca, com'è noto, con il problema delle “discriminazioni al contrario”, che parte della dottrina europeista considera non più tollerabili, auspicando di porvi rimedio mediante la *Drittwirkung* del divieto di discriminazione in base alla nazionalità¹⁴.

Nella più recente giurisprudenza comunitaria si rinvergono, d'altro canto, i primi sintomi di una tale tendenza, che vede il contenuto del diritto di soggiorno rendersi più autonomo rispetto al diritto alla libera circolazione. Il che contribuisce a rendere più simile il contenuto essenziale della cittadinanza europea a quello della cittadinanza nazionale¹⁵.

Non deve tuttavia essere trascurato come una simile tendenza giurisprudenziale possa incidere in modo sempre più netto sul ruolo istituzionale della stessa Corte di giustizia, consentendo a quest'ultima di consolidare il ruolo di giudice dei diritti che si sta ritagliando

Sharpston nelle conclusioni della causa *Zambrano*: l'avvocato generale afferma che “a lungo andare, la regola più chiara sarebbe quella che rende la possibile tutela dei diritti fondamentali dell'Unione dipendente non dal fatto che una disposizione del Trattato fosse direttamente applicabile né dal fatto che il diritto derivato sia stato emanato, ma piuttosto *dall'esistenza e dalla portata di una competenza materiale dell'Unione*. Per dirla in altri termini: la regola sarebbe che, purché l'Unione abbia competenza (esclusiva o condivisa) in un particolare settore di diritto, i diritti fondamentali dell'Unione dovrebbero tutelare il cittadino dell'Unione *anche se tale competenza non è stata ancora esercitata*” (punto 163).

¹³ Su questa giurisprudenza cfr. R. CALVANO, *Cittadini «statici» e diritti diseguali*, in *Giur. cost.*, 3/2011, 2536 ss.; S. SPINACI, *Le sentenze Zambrano e McCarthy e i nodi irrisolti della cittadinanza europea*, *ivi*, 2542 ss.; D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2012, 39 ss.; C. BERNERI, *Le pronunce Zambrano e McCarthy: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulle unioni familiari tra cittadini comunitari ed extracomunitari*, in *Quad. cost.*, 3/2011, 696 ss.; C. M. CANTORE, *La sentenza Zambrano della CGUE: una 'rivoluzione copernicana'?*, in www.diritticomparati.it.

¹⁴ In tale direzione si dirigono, peraltro, le conclusioni dell'Avvocato generale E. Sharpston nella causa *Zambrano*.

¹⁵ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, 2000, 755, che individua nel diritto di rientrare nel territorio e di rimanervi senza limiti di tempo il contenuto irrinunciabile della cittadinanza nazionale.



e di svolgere una funzione che si avvicina molto a quella di un vero e proprio giudice costituzionale. La qual cosa – si noti d’inciso – potrebbe con tutta evidenza produrre un importante effetto propulsivo in ordine all’ambito di applicazione della Carta dei diritti, determinando quindi una ragguardevole diffusione dei diritti fondamentali nell’ordinamento europeo e pertanto una decisa accelerata al processo di integrazione in Europa¹⁶.

L’utilizzo sempre più intenso del principio della parità di trattamento tra i cittadini nazionali, corollario dello *status* di cittadino europeo, ha d’altro canto più di recente consentito alla Corte di giustizia di inferire dalla cittadinanza europea ambizioni inclusive nell’accesso *cross boarder* ai diritti sociali in favore dei soggetti economicamente non attivi.

Si tratta di una giurisprudenza che desta un particolare interesse. Difatti, com’è noto, agli albori del processo di integrazione comunitaria erano i soli *migranti economicamente attivi*, e in modo particolare i lavoratori subordinati, a beneficiare di uno *status* sociale strettamente legato all’attività economica svolta, mentre i soggetti non produttori di reddito erano in tale contesto cittadini di serie B¹⁷. Pertanto, costituendo lo *status* occupazionale del soggetto il principale canale di accesso transnazionale alla prestazioni di previdenza e di assistenza sociale¹⁸, la logica dell’integrazione risultava marcatamente commutativa¹⁹, ossia di scambio tra contributo al processo produttivo e piena integrazione socioeconomica,

¹⁶ Non a caso, l’Avv. E. Sharpston, nelle già richiamate conclusioni alla causa Zambrano, richiama proprio la sentenza *Gitlow vs New York*, che ha come noto contribuito in modo decisivo al processo di federalizzazione negli Stati Uniti.

¹⁷ Cfr. S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell’Unione: il trattamento del cittadino europeo “inattivo”*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1/2011, 72 ss.

¹⁸ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti*, cit., 144; S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli 2011, 1 ss.

¹⁹ S. GIUBBONI, *Diritti*, cit. 149.



essendo volta a prevenire fenomeni di *dumping* sociale ed altre possibili distorsioni del processo concorrenziale²⁰.

Una simile logica non risultava tradita, rappresentandone piuttosto uno sviluppo, neppure dalle ambizioni inclusive maturate dalla prima giurisprudenza comunitaria degli anni 80, che, mediante una interpretazione estensiva di alcune norme dei Trattati – segnatamente quella contenente la nozione di lavoratore – e del diritto derivato, ha esteso in modo considerevole la gamma dei destinatari e delle prestazioni sociali, fino a ricomprendere anche prestazioni a carattere non contributivo o di natura assistenziale. Come è stato notato, benché le prestazioni sociali in questione rispondessero ad un’idea di solidarietà redistributiva, e non propriamente commutativa, era difatti pur sempre la funzione economica assolta dal lavoratore all’interno del mercato a costituire titolo di accesso transfrontaliero ai diritti sociali. Sicché, si rimaneva nell’ambito della solidarietà “occupazionale” o “categoriale”²¹.

Senonché, a partire dalla nota sentenza *Martinez Sala*, e poi con la sentenza *Baumbast*, la giurisprudenza comunitaria sui cittadini economicamente inattivi si fa davvero creativa, nel momento in cui consente a tale categoria di cittadini l’accesso, in condizioni di parità con gli altri cittadini, ai diritti sociali anche a costo di “ridimensionare la portata limitativa della condizione di “autosufficienza economica”²². Cosicché, l’intreccio tra diritto alla libera circolazione, che si spoglia gradualmente della matrice funzionale, e principio della parità di trattamento, declinato in ambito (non più solo formale, ma) sostanziale, consente

²⁰ Cfr. S. GIUBBONI, *L’accesso al welfare nell’Unione europea, tra cittadinanza e mercato*, in G. BRONZINI-V. PICONE *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto 2007, 135.

²¹ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti*, cit., 149.

²² Per uno sguardo complessivo di tale giurisprudenza cfr. L. APPICCIAFUOCO, *Lo status sociale dei cittadini europei economicamente non attivi: una cittadinanza sociale di mercato europeo?*, in E. TRIGGANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari 2011, 309 ss.

alla Corte di giustizia di allargare in modo ragguardevole i limiti originariamente contenuti nelle norme del Trattato e del diritto derivato, sino a rasentare il riconoscimento di un diritto incondizionato di circolazione e soggiorno²³.

Il principio della libera circolazione assume in tale contesto un significato costituzionale, tanto da venire ribaltato l'originario rapporto tra il diritto primario e il diritto derivato: la direttiva n. 38/2004 non attribuisce al cittadino un diritto di circolare e soggiornare, poiché un simile diritto trova fondamento nel Trattato, mentre il diritto derivato ne disciplina i limiti, che come tali sono soggetti allo scrutinio di "costituzionalità" della Corte di giustizia.

3. IL VOLTO DELLA SOLIDARIETÀ EUROPEA

La giurisprudenza sull'accesso alle prestazioni sociali nel paese ospite dei minori, degli studenti e dei soggetti in cerca di occupazione²⁴ ha assolto una importante funzione ai fini della diffusione di un certo grado di solidarietà tra i cittadini degli Stati membri in Europa²⁵, evocando il concetto habermasiano di "solidarietà tra estranei"²⁶. Ciò mediante una vera e propria *interpretatio abrogans*, dei limiti contenuti nel diritto derivato.

²³ A quel punto, forse, andrebbe però rivista la stessa condizione di autosufficienza economica, che potrebbe collidere con il diritto primario nell'evoluzione del diritto vivente. Un simile contrasto, invero, è stato escluso in via ermeneutica dalla Corte di giustizia nella sentenza *Vatsouras*, in cui la Corte, però, aderendo ad una nozione ampia di lavoratore europeo, ha fornito al giudice nazionale gli strumenti per garantire ai ricorrenti – due cittadini greci che avevano cessato l'esercizio di una attività retribuita – di ottenere il vantaggio sociale controverso, facendoli rientrare nella categoria di disoccupati.

²⁴ Cfr. L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere*, cit., 309 ss.; P. GARGIULO, *La cittadinanza sociale europea tra mito e realtà*, *ivi*, 229 ss.; N. LAZZERINI, *La Corte di giustizia consolida la propria giurisprudenza sui diritti di soggiorno nell'Unione dei soggetti non economicamente attivi: le sentenze Teixeira e Ibrahim*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2010.

²⁵ Cfr. F. A. CANCELLA, *Servizi del Welfare e diritti sociali nella prospettiva europea*, Milano 2009, 116. Un riferimento al concetto della solidarietà è contenuto nella richiamata sentenza *Grzelczyk*.

²⁶ Cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it., Milano 1998; conf. S. GIUBBONI, *Diritti*, cit., 220.



Appare certo ancora lontana l'idea di una compiuta solidarietà postnazionale o paneuropea, che assuma i medesimi caratteri somatici della solidarietà nazionale²⁷. E d'altra parte è al momento impensabile il contrario, considerata l'incompiutezza di un progetto "sociale" nei Trattati attualmente in vigore. La stessa Corte di giustizia dimostra, in effetti, giustamente di non ignorare del tutto il problema della condizione di stabilità finanziaria degli Stati membri²⁸; problema che rischia peraltro di assumere toni drammatici nel momento di crisi che attanaglia l'Europa.

La stessa idea della solidarietà nazionale pare allo stato attuale rappresentare un limite ad una piena diffusione della solidarietà in Europa. Il requisito del "collegamento reale" che si coglie nella giurisprudenza sui soggetti in cerca di occupazione costituisce, ad esempio, un criterio di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali, escludendo queste i soggetti che, non inseriti nel circuito della vita economica dello Stato di residenza, non contribuiscono a generare ricchezza nel Paese ospite.

Tuttavia, si può immaginare come l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, e la contestuale attribuzione alla Carta di Nizza-Strasburgo dello stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE), possano in futuro fornire alla giurisprudenza comunitaria un ulteriore presidio normativo in materia di diritti sociali²⁹. Difatti, benché il

²⁷ In argomento cfr., per tutti, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino 2007, 3 ss.; ID., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002; sulla natura paradossale della solidarietà orizzontale, cfr. A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in www.gruppodipisa.it, 2012; ID., *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 141 ss.

²⁸ Sul punto cfr. la relazione di L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012, 1 ss.

²⁹ Benché fino ad oggi la giurisprudenza comunitaria abbia formalmente ignorato il *Bill of rights*, imperniandosi le ambizioni inclusive nei confronti dei cittadini economicamente inattivi sulle norme dei Trattati: cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon Story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?*, in www.gruppodipisa.it, 2011, 20 ss; P. BIANCHI, *Il parametro superfluo. La Carta di Nizza nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in G. CAMPANELLI-F.

sistema dei Trattati non dia vita ad un federalismo solidaristico e non attribuisca all'Unione il ruolo di “signora della solidarietà”, né introduca un federalismo competitivo³⁰ – per cui il mercato unico verrebbe ad essere fronteggiato dai soli sistemi di protezione sociale territoriali –, la collocazione in posizione apicale, tra i valori cui si ispira l'Unione europea, della dignità umana³¹, dell'eguaglianza, della solidarietà, il principio di indivisibilità dei valori contenuti nella Carta³², la cancellazione, tra gli obiettivi contenuti nei Trattati, del riferimento alla concorrenza libera e non falsata, il riferimento “all'economia sociale di mercato fortemente competitiva”, l'introduzione della *social policy* tra le materie di competenza concorrente e l'introduzione della clausola sociale (art. 9 TFUE) potrebbero con tutta evidenza creare un *humus* assai favorevole per il diffondersi di una giurisprudenza ulteriormente garantista in quest'ambito. Senza dimenticare che la maggioranza delle disposizioni contenute nella Carta dei diritti rivela ambizioni inclusive già dal punto di vista della formulazione semantica, essendo rivolta a “tutti” e non solo ai cittadini³³. Lo stesso principio d'eguaglianza si fa apprezzare per una ambizione inclusiva. Tutto ciò, insomma, potrebbe consentire di realizzare un ulteriore passo verso una “Europa delle persone”³⁴.

DAL CANTO-E. MALFATTI-S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino 2010, 145 ss.

³⁰ Cfr. G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna 2010, 119 ss.

³¹ Cfr., da ultimo, G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³² Cfr. E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in A. MANZELLA-P. MELOGRANI-E. PACIOTTI-S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna 2000, 17; A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, *ivi*, 38 ss.; S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, *ivi*, p. 73; da ultimo, M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove*, cit., 105.

³³ Per quanto concerne i più recenti sviluppi giurisprudenziali, cfr. in argomento A. RUGGERI, *Prospettiva prescrittiva e prospettiva descrittiva nello studio dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte Edu (oscillazioni e aporie di una costruzione giurisprudenziale e modi del suo possibile rifacimento, al servizio dei diritti fondamentali)*, in www.rivistaaic.it, 3/2012.

³⁴ D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora*, cit., 49.



Considerato che l'idea di solidarietà, soprattutto quella asimmetrica, ossia quella dipendente unicamente dallo stato di bisogno, presuppone quei legami di identità collettiva tipici delle comunità nazionali e dei membri all'interno delle stesse³⁵, sarà, ad ogni modo, interessante approfondire gli sviluppi che ne seguiranno, al fine di verificare quanto possa diffondersi un senso di appartenenza alla comunità (europea), e quindi un'idea di *civis europeus* in difetto dei consueti strumenti di partecipazione politica³⁶.

4. SOLIDARIETÀ TRANSAZIONALE, DEFICIT DEMOCRATICO E DESTINO DELL'UNIONE: CONCLUSIONI

La porosità dei confini delle comunità redistributive, tipica del costituzionalismo *multilevel*, solleva il tradizionale problema del grado di sostenibilità finanziaria del costo dei diritti³⁷. Il rischio concreto che si corre è, da un canto, quello di un aumento di politiche di esclusione ai danni dei cittadini extracomunitari³⁸ e, d'altro canto, quello di un irrigidimento delle condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale, giacché questa costituisce ancora, in difetto di una organica disciplina sovranazionale, un presupposto per l'acquisto della cittadinanza europea.

³⁵ M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna 1993, 63 ss.

³⁶ È interessante in tale contesto notare come si capovolga la classica prospettiva di Marshall secondo cui il processo di estensione dei diritti avviene secondo un ordine cronologico preciso – in “fila indiana” – che vede prima profilarsi i diritti politici e quelli civili ed in ultimo quelli sociali: cfr. A. RUGGERI-C. SALAZAR, “*Ombre e nebbia*”, nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia 2005, 57, nota 54,

³⁷ Su cui cfr. la relazione di G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012,

5 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte*

costituzionale a confronto, Torino 2000, spec. 95 ss.

³⁸ Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”): più sobrio, solidale e sostenibile*, in www.rivistaaic.it, 2/2011, 5.



Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea potrebbe prospettare, del resto, scenari di una dimensione propriamente postnazionale della solidarietà in Europa, fondata su una relazione diretta tra l'Unione e i suoi cittadini³⁹, per quanto appaia ancora lontana dal realizzarsi una compiuta idea di un *demos* europeo⁴⁰, stante il connaturale *deficit* democratico dell'Unione e la carenza dei tradizionali strumenti di partecipazione politica.

Nondimeno, il processo di integrazione europeo sulla scia dei diritti palesa tutti i limiti connaturali ad un processo prevalentemente giurisprudenziale⁴¹.

La logica dell'integrazione perseguita dalla Corte di giustizia resta, difatti, tuttora "individualistica"⁴², poiché integralmente ricostruita, in modo non del tutto dissimile da quanto è accaduto per costruzione della costituzione economica, sui diritti del singolo che esercita la libera circolazione. Sicché, la dimensione collettiva e politica della solidarietà rischia di sfumare, favorendo per forza di cose, soprattutto in tempi di crisi quali quelli che stiamo vivendo, politiche di *social leveling down*⁴³. E benché politiche di riduzione, ove oculatamente predisposte, potrebbero in effetti costituire il sintomo del diffondersi negli ambienti politici di una certa solidarietà tra i popoli europei, l'unico modo che può consentire di fronteggiare i complicati problemi che si è qui cercato di affrontare torna ad essere quello di una ripoliticizzazione dell'Unione.

³⁹ Cfr. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, I, Milano, 181 ss.; cfr. pure sul punto A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali": la giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli 2005.

⁴⁰ Insiste sulla carenza di un *demos* quale elemento ostativo ad un processo di federalizzazione in Europa L. VENTURA, *Introduzione*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino 2010, 7 ss.; ID., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in corso di pubblicazione in *Scritti in onore di Aldo Loiodice*.

⁴¹ Da ultimo, sul punto, cfr. le osservazioni di G. AZZARITI, *Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell'Europa politica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, I, Napoli 2012, 367 ss.

⁴² S. GIUBBONI, *Diritti*, cit., 227.

⁴³ S. BESSON-A. UTZINGER, *Introduction: Future Challenges of European Citizenship. Facing a Wide-open Pandora's Box?*, in *European Law Journal*, 2007, 573 ss.; conf. S. GIUBBONI, *Diritti*, cit., 225.



Per quanto, difatti, le operazioni di bilanciamento delle Corti possano apparire sagge, solo il recupero di una reale dimensione politica può garantire il controllo dei riflessi sistemici prodotti da scelte fondamentali, che inevitabilmente dovranno essere prese. Solo una ricomposizione della biunivocità del rapporto tra diritti e doveri – doveri attualmente inconsistenti in Europa, malgrado il vago richiamo che è contenuto nei Trattati – potrà consentire di affrontare questioni che verosimilmente saranno in un prossimo futuro cruciali.

Il tutto, però, pare non poter prescindere da una modifica dei Trattati che percorra la strada del trasferimento di ulteriori competenze dagli Stati membri all’Unione. Strada che, invero, malgrado un rilancio recentemente auspicato della Cancelliera tedesca Angela Merkel⁴⁴, appare difficilmente percorribile allo stato attuale, considerata anche la tragica fine del progetto di Costituzione europea.

J. Habermas, in un recente saggio in cui indaga sulle cause della crisi in Europa, d’altro canto, ha prima messo in luce le debolezze del Trattato di Lisbona dovute per lo più alla carenza delle competenze di controllo politico conseguenti alla introduzione dell’euro, rilevando come solo una modifica dei Trattati possa dar vita ad un comune “governo dell’economia”. E al contempo ha rivolto parole icastiche alle “esitazioni” delle *élites* politiche verso la modifica dei Trattati e la creazione di un compiuto progetto democratico transnazionale. Si tratta di parole significative che si commentano da sé, e che si ritiene opportuno riportare testualmente in conclusione di questo intervento: “gli ostacoli a una modifica del Trattato sono alti. E la decisione di affrontarla esige dalle *élites* politiche un radicale cambio di atteggiamento: se vogliono conquistare le loro popolazioni alla causa di un Europa solidale, devono prender congedo dall’abituale combinazione di lavoro presso l’opinione pubblica e incrementalismo pilotato da esperti, e passare a una lotta rischiosa e

⁴⁴ Cfr. *La Repubblica* 26.08.2012.



soprattutto ispirata nella vasta sfera pubblica. E, abbastanza paradossalmente, nell'interesse del bene comune europeo dovrebbero volere qualcosa che è in contrasto con il proprio interesse di conservare il potere. Infatti nel lungo periodo si registrerebbero gli spazi d'azione nazionali e l'entrata in scena di potentati locali perderebbe d'importanza. Angela Merkel e Nicolas Sarkozy hanno stipulato, il 22 luglio 2011, un compromesso vago e certamente bisognoso di interpretazione fra liberalismo economico tedesco e statalismo francese che esprime un'intenzione tutt'affatto diversa. Tutti i segni indicano che i due personaggi vorrebbero trasformare il federalismo esecutivo progettato nel Trattato di Lisbona in un dominio intergovernativo – in direzione contraria allo spirito del Trattato – del Consiglio Europeo. Su questa via di un controllo centrale da parte del Consiglio Europeo potrebbero trasmettere gli imperativi del mercato ai bilanci nazionali. E qui, accordi presi senza alcuna trasparenza e privi di forma giuridica dovrebbero essere imposti agli esautorati parlamenti nazionali con l'ausilio di minacce di sanzioni e di pressioni varie”⁴⁵.

⁴⁵ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, trad. it., Bari 2012, 80-81.

