

Bisognosi e virtuosi o cattivi poveri?

di Costanza Margiotta

Alessandra Pera
UN PROGETTO TRADITO?
LA CITTADINANZA EUROPEA
TRA PASSATO E FUTUROpp. 102, € 12,
Mimesis, Sesto San Giovanni (MI) 2019

Appare sicuramente opportuna la recente pubblicazione del libro di Alessandra Pera alla vigilia delle elezioni europee. In fondo il titolare del diritto di voto è proprio quel cittadino europeo al centro dell'indagine dell'autrice. Tornare ancora una volta sull'importanza di questo istituto è quanto mai necessario soprattutto dopo che negli ultimi anni l'instabilità economica e sociale ha investito il vecchio continente: la domanda da porsi è se la crisi economica abbia inciso, anche indirettamente, sui diritti ormai consolidati del cittadino europeo "mobile". È assolutamente giusta, in questo senso, la scelta dell'autrice di soffermarsi su una specifica "specie" di cittadino europeo: quella del "cittadino (mobile) economicamente inattivo" il quale richieda accesso ai servizi sociali nello stato ospitante diverso da quello di cui possiede la nazionalità. Il libro è utile perché getta luce sui cambiamenti occorsi in materia di cittadinanza Ue dall'inizio della crisi economica a oggi, nell'intento di proporre anche un freno all'involuzione delle garanzie sociali per i cittadini "mobili".

Pur consapevole dell'inesistenza di un diritto incondizionato a circolare e risiedere liberamente nello spazio dell'Unione, l'autrice tenta di comprendere se il cambio di rotta, segnato dalle istituzioni nazionali ed europee e dalla stessa Corte di giustizia (per anni paladina dei cittadini europei e della garanzia dei loro diritti), porti ad annullare completamente la dimensione sociale della cittadinanza europea, riducendola a quella cittadinanza industriale che non è nient'altro se non la distorsione della "cittadinanza industriale". Di fronte al "razzismo economico" cui ha recentemente aderito la Corte di giustizia (razzismo *tout court*) nel "caso Dano", è opportuno, come fa Pera, ripercorrere prima il recente passato della giurisprudenza europea in materia (1992-2010) per poi interrogarsi sul *revirement*.

Pera cerca una spiegazione alla deriva "reazionaria" della Corte di Lussemburgo, iniziata verso la fine del 2014. Sul cambio di rotta avrebbe inciso il mutamento della composizione e del numero dei giudici della Corte successivo all'ampliamento dell'Ue a est e del tipo nuovo di formazione ricevuta. Altri autori vedono nella "codificazione" della libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari (direttiva 2004/38) il freno alla creatività espansiva della Cor-

te, con il risultato che il diritto scritto diventa lo *standard* da applicare senza margini di manovra per i giudici che prima avevano legittimato l'accesso transfrontaliero ai diritti sociali anche a soggetti economicamente inattivi. Altri ancora sostengono, erroneamente a mio avviso, che non ci sarebbe stato un cambiamento nella giurisprudenza europea ma imputano il *revirement* alla circostanza che sarebbero cambiate le caratteristiche di chi intraprende l'azione giudiziaria: da una tipologia di cittadini "bisognosi, ma virtuosi", perché in grado di dimostrare un legame reale con lo stato ospitante a quella di cittadini che non meritano protezione sociale perché, sebbene bisognosi, non sarebbero in grado di dimostrare la realtà di tale legame.

Al di là di queste spiegazioni (più o meno condivisibili), Pera offre un'interpretazione convincente del perché la Corte abbia iniziato a dare maggior spazio agli stati, in modo da garantire loro la protezione della finanza pubblica, rispetto ai cittadini "inattivi" che vivono in questi paesi. Secondo l'autrice, non tutte le colpe ricadono sulla Corte: la nuova interpretazione, infatti, finisce per "circolare in modo liquido" tra Stati e Unione, in modo discendente, dall'Unione agli Stati, ed ascendente, dagli Stati verso l'Unione ... ma anche tra formanti diversi, legislativo e giudiziale". I paesi più ricchi hanno ampi spazi di manovra per stabilire i requisiti soggettivi che il singolo cittadino mobile deve avere per iniziare il suo itinerario di accesso al *welfare* nazionale, paesi che sembrano ormai concepire la cittadinanza Ue in senso restrittivo per scongiurare il cosiddetto (ma tutto da dimostrare) "turismo sociale". Nel terzo capitolo, l'autrice delinea una sorta di mappa del sistema "scalare" di cittadinanza, dal permesso di soggiorno a breve e medio termine a quello permanente. Ogni "tappa" prevede una maggiore responsabilizzazione del cittadino transfrontaliero, il quale deve dimostrare, in ogni fase, di essere un cittadino meritevole per potersi guadagnare la cittadinanza integrale, ovvero anche sociale. Al di là di quanto prevede la direttiva del 2004, gli stati (e la Corte, recentemente, con loro) finiscono per guardare alla sfera "morale" della cittadinanza, perché essa "a tutti gli effetti" dipenderebbe, in ultima analisi, da una valutazione di carattere socio-economico-morale dei trascorsi del cittadino.

La Corte di Giustizia, non operando in isolamento, sembra più di prima cercare consenso politico per la sua azione: questo può spiegare il nuovo indirizzo restrittivo inaugurato con la "sentenza Dano", a cui a ragione l'autrice riserva ampio spazio nel secondo capitolo. La Corte, secondo Pera,

non a caso ha sposato l'idea che la cittadinanza sociale in uno stato membro diverso da quello di origine vada "guadagnata", segnando una rottura con la linea inaugurata con la "sentenza Grzelczyk" del 2001, pronunciata nel corso della prima fase "egualitarista" della sua giurisprudenza (1990-2010), quando aveva ammesso che un minimo di "solidarietà finanziaria" transnazionale tra gli stati membri era necessaria al processo di integrazione europea e aveva "fatto leva sul diritto alla parità di trattamento ... senza dare rilevanza alla condizione economica" del cittadino europeo legittimamente residente, sulla base del principio di proporzionalità che permetteva di dichiarare che non rappresentasse un "onere irragionevole" per il *welfare* dello stato ospitante.

L'altra ragione molto rilevante individuata dall'autrice per comprendere l'involuzione della giurisprudenza dei giudici europei sta nel fatto che, finché è rimasta ancorata all'analisi dei casi concreti, la Corte, grazie al principio di proporzionalità, ha tenuto aperta la porta alla cittadinanza sociale. Invece, quando ha smesso di fondare il suo ragionamento sull'analisi dei fatti e delle circostanze che caratterizzano nello specifico il caso concreto, si è spinta verso esiti paradossali derivanti da forme di oggettivizzazione e di de-individualizzazione dei criteri per individuare l'eventuale "diritto" del cittadino mobile all'assistenza sociale.

Questo mutamento ha prodotto un'inversione dell'ordine dei fattori: a differenza della sua prima giurisprudenza, per la Corte viene prima il *test* sul diritto a risiedere basato sui requisiti di carattere economico-finanziario e solo dopo il riconoscimento della parità di trattamento in materia di diritti sociali.

La signora romana Dano, definita "turista del welfare per eccellenza" sia dai giudici tedeschi sia dalla Cgue, finisce per rappresentare quella sottoclasse di cittadini europei che, pur non costretti a allontanarsi, non possono fare affidamento sulla solidarietà sociale, una posizione a metà strada fra legalità e illegalità: non abbastanza legali per fare richiesta di assistenza sociale, non abbastanza illegali per essere espulsi. Perseverando nella logica della difesa nazionalistica del sistema di welfare, i "cattivi poveri" rimarranno ai margini della cittadinanza europea. Il diritto Ue ha finito per pretendere che tutti i cittadini degli stati membri siano lavoratori e che per godere dei diritti sociali si debba essere insieme cittadini e lavoratori: è ora, secondo l'autrice, che la cittadinanza europea torni a essere, o diventi, una cittadinanza "senza se e senza ma". È proprio la mobilità la sfida per l'Europa: abituandosi ad accettarla e a gestirla l'Unione "può vincere la partita dell'integrazione sociale e dei popoli".

costanza.margiotta@unipd.it

C. Margiotta insegna filosofia del diritto all'Università di Padova

Come cambiano le persone e le cose

di Pietro Costa

Rodrigo Míguez Núñez

LE AVVENTURE
DEL SOGGETTO

pp. 152, € 14,

Mimesis, Sesto San Giovanni (MI) 2018

Il libro di Rodrigo Míguez Núñez è il risultato di una ricerca teorico-giuridica e storico-giuridica dedicata alle "avventure del soggetto", ma al contempo attenta alla ricostruzione della storia dei diritti in Occidente, dal momento che la costruzione della soggettività e il discorso dei diritti si sono sempre più strettamente intrecciati, nella lunga parabola della modernità, fino ad apparire due facce della stessa moneta. Siamo di fronte a temi di grande complessità, che attingono ai profili essenziali della cultura politico-giuridica occidentale. Data la difficoltà e l'ampiezza dell'argomento, il libro aspira non tanto a offrire una ricostruzione analitica e ravvicinata di un percorso plurisecolare, quanto a mettere a fuoco alcuni passaggi storicamente importanti e a richiamare l'attenzione sugli esiti odierni del percorso stesso, in tutta la loro irrisolta problematicità. L'autore individua nel diritto romano, in particolare nella distinzione *gaiana* (fra persone, cose e azioni), il punto di origine di una parabola storica che giunge fino a noi e trova il suo nucleo propulsore nella relazione (disgiuntiva) fra persona e cosa. Entro una tradizione giuridico-culturale di impressionante durata, la persona si determina in quanto distinta da (e contrapposta a) un mondo di cose: da un lato, la nozione di persona affonda le radici in un retroterra filosofico e teologico (cui l'autore accenna) che trova nella famosa definizione di Boezio - *rationalis naturae individua substantia* - una prima (e a lungo influente) consolidazione; dall'altro lato, quella nozione diviene il supporto di una costruzione giuridica apparentemente ferma e stabile, che crea un'illusoria impressione di semplicità e univocità. In realtà, l'autore ha buon gioco nel mostrare la variabilità, la contingenza, in una parola, la storicità del concetto di persona: lungi dall'essere semplice, intuitivo e costante, il rapporto fra persona e cosa, fra persona e non persona, è complesso e fluido. Sulla formulazione e sulla diffusione delle definizioni e delle costruzioni giuridiche incidono infatti (spesso inavvertitamente) i valori socialmente condivisi, le visioni antropologiche, gli interessi in conflitto, le dinamiche potestative. Attribuire diritti a un soggetto è una procedura socialmente complessa e spesso conflittuale che induce a ridefinire sempre di nuovo i confini fra umano e non umano, fra il mondo delle persone e il mondo delle cose. Basti pensare alla schiavitù: è impressionante la sua durata e la sua rilevanza nella storia dell'Occidente, non solo è la caratteristica saliente dell'intera società antica (greco-romana), ma è anche il controcanto obbligato e la zona d'ombra di quella modernità che trova nella colonizzazione il suo imprescindibile orizzonte. In tutta questa secolare vicenda, le linee della soggettivizzazione e della connessa attribuzione dei diritti variano drasticamente a seconda della definizione (socio-antropologica) della soggettività stessa e dei potenti interessi coinvolti. Pur consapevole della profonda varietà dei contesti storici, l'autore

non rinuncia comunque a indicarci le principali linee di svolgimento della costruzione occidentale del soggetto di diritti; una costruzione che trova proprio nella reciproca implicazione di soggetto e di cosa un'indispensabile componente. Alle soglie della modernità, nella Spagna del XVI secolo, la seconda scolastica fa leva sul nesso fra il diritto, il dominio su di sé e la potestà sulle cose esterne per cogliere i tratti essenziali della soggettività. Inizia la marcia trionfale di un soggetto che finirà per proporsi, nel corso del Settecento e dell'Ottocento, come l'epicentro del sistema politico-giuridico: un soggetto come signore assoluto di se stesso, capace di (e tenuto a) un razionale controllo di se stesso e perciò legittimato a impossessarsi del mondo esterno, delle cose, nella forma (intangibile e insindacabile) della proprietà. Da un lato il soggetto, dall'altro lato il mondo: una natura "inerte", disponibile a una libera e illimitata appropriazione. Opportunamente, Rodrigo Míguez Núñez sottolinea l'importanza di questo schema antropologico, che impronta di sé la storia dell'Occidente esaltando il protagonismo assoluto dell'individuo e l'indiscriminata appropriabilità delle cose. Se queste sono, secondo l'autore, alcune delle linee lungo le quali si forma e si afferma la soggettività moderna, il loro svolgimento è però meno compatto e continuo di quanto potremmo immaginare e mostra, soprattutto nell'età contemporanea, incertezze e deviazioni di crescente rilevanza. Anche ad esse è riservata la debita attenzione, mostrando come la rigidità della distinzione fra umano e non umano, soggetto e cose, sia ormai entrata in una crisi irreversibile. Si pensi ad esempio al problema del rapporto fra il mondo umano e il mondo animale. Siamo ormai lontani dai cartesiani animali-macchina, tanto da essere ormai ampiamente diffusa l'inclinazione ad attribuire soggettività giuridica non solo agli animali umani, ma anche agli animali non umani. Emerge, all'interno del pensiero "animalista", la denuncia del pre-giudizio che vizia la tesi dell'assoluta differenza fra uomo e animale, con la conseguenza di mettere in discussione i tradizionali confini della soggettività. Un altro profilo, di grande interesse, sul quale si sofferma l'autore è il rapporto fra il soggetto e l'ambiente naturale: quella natura, che per l'industrialismo ottocentesco era una materia disponibile a qualsiasi intervento dispotico, appare ormai suscettibile di essere ripensata alla luce di una diversa antropologia politica, che superi la visione prometeico-acquisitiva del soggetto. È in questa prospettiva che vanno lette le numerose pronunce giurisprudenziali di paesi latino-americani, ispirate a una diversa sensibilità di fronte al rapporto uomo-natura. Saltano ormai le tradizionali linee di confine fra soggetto e cosa; ed è addirittura lo stesso substrato biologico della soggettività a vedere compromessa la sua rassicurante fissità grazie agli interventi di una tecnica sempre più agguerrita e pervasiva, capace di produrre organismi (tendenzialmente) post-umani o super-umani.

pietro.costa@unifi.it

P. Costa è professore emerito di storia del diritto medievale e moderno all'Università di Firenze