

Bisognosi e virtuosi o cattivi poveri?

di Costanza Margiotta

Alessandra Pera

UN PROGETTO TRADITO? LA CITTADINANZA EUROPEA TRA PASSATO E FUTURO

pp 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'involutione 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

