

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

40

ALESSANDRO NATO

La cittadinanza
sociale europea
ai tempi della
crisi economica



A. NATO La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica

A. NATO

ISBN 978-88-6611-973-9



9 788866 119739

€ 30,00



CACUCCI EDITORE
BARI

Questo Volume è stato realizzato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche LUISS e del CESP-Centro di studi sul Parlamento.

L'opera di copertina "Il quarto stato" – Giuseppe Pellizza da Volpedo – 1898-1901.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

— 40 —

ALESSANDRO NATO

LA CITTADINANZA SOCIALE EUROPEA
AL TEMPO DELLA CRISI ECONOMICA



CACUCCI
EDITORE
2020

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Paolo Fois,
Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci,
Bruno Nascimbene, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauo,
Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi**

Comitato dei referees: Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susana Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Lina Panella, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

RINGRAZIAMENTI

Al Prof. Nicola Lupo va il mio sincero e sentito ringraziamento per il supporto, il sostegno alla mia crescita professionale e i preziosi insegnamenti che ha fornito durante tutto il lavoro di ricerca e la pubblicazione dell'opera. Per i diversi suggerimenti sostanziali, gli spunti, le modifiche, il confronto continuo su queste tematiche e le riletture fondamentali per il miglioramento del testo, va la mia sincera e profonda riconoscenza al Prof. Aldo Sandulli e al Prof. Francesco Cherubini.

Ringrazio i direttori, Prof. Ugo Villani, Prof. Ennio Triggiani e Prof. Giandomenico Caggiano, e tutti i codirettori della Collana degli Studi per ospitare questo mio volume. Al Prof. Ivan Ingravallo, per aver seguito il lavoro e aver creduto sin dall'inizio nella realizzazione di questo libro, rivolgo un grande ringraziamento.

Molta riconoscenza per il dibattito e gli spunti di ricerca, utili a portare avanti la scrittura, va ai componenti del gruppo di ricerca LUISS del progetto RECONNECT: Prof. Leonardo Morlino, Prof. Raffaele Bifulco, Prof. Daniela Piana, Prof. Cristina Fasone, Prof. Giovanni Piccirilli. Per il confronto sui temi al centro del contributo e i consigli ringrazio il Prof. Daniele Gallo, la Prof. Marta Simoncini, il Prof. Alexander De Becker e i colleghi del *Department of Criminology, Penal Law and Social Law* della *Ghent University*.

Ai Prof. Massimo Fragola, Prof. Silvio Gambino, Prof. Guerino D'Ignazio e Prof. Laura Carpaneto va un sentito e sincero ringraziamento per avermi seguito sin dai primi passi della carriera e avermi trasmesso fondamentali conoscenze e la passione per i temi al centro del volume e per questo mestiere. Per avermi permesso di effettuare i periodi di *visiting research*, decisivi per la ricerca alla base di questo testo, ringrazio molto la Prof. Imelda Maher dell' *University College of Dublin* e il Prof. Federico Fabbrini della *Dublin City University*.

Ai miei genitori e mia sorella Valeria va la mia più profonda riconoscenza per avermi sostenuto durante gli studi, trasmesso la passione per la cultura e aver sempre appoggiato le mie scelte. A Francesca rivolgo altrettanta profonda gratitudine per le pazienti e preziose riletture, lo scambio di idee e suggerimenti indispensabili, per avermi sostenuto ad ogni passo, condiviso i sacrifici di questi anni, spronato a migliorare e ad andare avanti anche quando la meta appariva irraggiungibile.

Per la rilettura e i preziosi consigli, ringrazio molto gli amici Donato Parente e Diego Serra. Ai miei amici Pierluigi Gentile, Giuliana Salerno, Giovanni Curcio rivolgo molti ringraziamenti per l'ospitalità e l'aiuto nell'inizio e nel prosieguo dell'avventura romana che ha portato alla realizzazione dell'opera.

Alessandro Nato

Roma, ottobre 2020

INDICE

Introduzione

CAPITOLO I LE COMPONENTI DELLA DIMENSIONE SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA

1. La dimensione sociale dell'Unione europea	9
2. Il principio di solidarietà nell'Unione europea	17
3. Le politiche sociali nei Trattati dell'Unione europea	20
4. La Carta dei diritti e delle libertà fondamentali	26
5. Il Pilastro Europeo dei diritti sociali	32
6. La cittadinanza sociale europea	38
7. La cittadinanza sociale europea nella crisi economica	42

CAPITOLO II LA CONDIVISIONE DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE ATTRAVERSO LA PARTECIPAZIONE AL MERCATO COMUNE

1. Partecipazione al mercato e accesso al <i>welfare</i>	51
2. L'accesso al <i>welfare</i> nello Stato membro ospitante dei cittadini europei economicamente inattivi	54
2.1 La giurisprudenza "restrittiva" della Corte di giustizia	58
2.2 Effetti della <i>Brexit</i>	64
3. L'accesso al <i>welfare</i> nello Stato membro ospitante dei cittadini europei in cerca di lavoro	67

3.1	La giurisprudenza “restrittiva” della Corte di giustizia e i cittadini europei in cerca di occupazione	72
3.2	Appunti per una nuova giurisprudenza evolutiva	75
4.	L’accesso al <i>welfare</i> nello Stato membro ospitante dei cittadini europei lavoratori	79
4.1	Libera circolazione dei lavoratori e principio di non discriminazione	86
4.2	Libera circolazione dei lavoratori e dialogo sociale	95
5.	Rilanciare la solidarietà sociale condivisa	106

CAPITOLO III

LA CONDIVISIONE DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE CON GLI STUDENTI EUROPEI

1.	Il diritto all’istruzione nei Trattati dell’Unione europea	109
2.	La centralità dello studente nel processo di integrazione europea	115
2.1	La libera circolazione degli studenti	118
2.2	Il principio di non discriminazione e l’accesso ai sussidi allo studio	125
3.	Effetti delle misure di <i>austerity</i> sul diritto all’istruzione nell’UE	134
4.	L’esportazione dei sussidi finanziari allo studio	139
5.	L’esportazione dell’assistenza personale per motivi di studio dei cittadini europei disabili	147
6.	La centralità dello studente nella condivisione della solidarietà sociale	151

CAPITOLO IV

LA CONDIVISIONE DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE E L’ACCESSO TRANSNAZIONALE ALLE CURE

1.	La tutela del diritto alla salute nell’ordinamento dell’UE	155
2.	L’accesso alle cure transfrontaliere nella giurisprudenza della Corte di giustizia	159
2.1	L’istituto dell’autorizzazione preventiva	161
2.2	Il rimborso delle spese mediche	170
3.	Effetti delle misure di <i>austerity</i> sul diritto alla salute dei cittadini europei	175
4.	La direttiva 2011/24 sull’assistenza sanitaria transfrontaliera	180

4.1	Le innovazioni della direttiva 2011/24	185
4.2	I contenuti controversi della direttiva 2011/24	190
5.	L'accesso transnazionale alle cure come strumento per rafforzare la condivisione della solidarietà sociale	196

CAPITOLO V

LE PROSPETTIVE DELLA CITTADINANZA SOCIALE EUROPEA OLTRE LA CRISI

1.	L'insostenibile condivisione della solidarietà sociale attraverso la cittadinanza sociale europea	199
2.	Corte di giustizia come custode della <i>rule of social law</i> nell'Unione europea	202
2.1	Giurisprudenza "restrittiva"	203
2.2	Giurisprudenza "diplomatica"	207
2.3	Giurisprudenza "evolutiva a piccoli passi"	212
3.	L'Unione sociale europea	220
3.1	Una giustizia sociale multilivello alla base della futura Unione sociale europea	225
3.2	Espansione del <i>budget</i> UE e meccanismi redistributivi europei sovranazionali	230
4.	Un reddito minimo garantito per i cittadini europei che circolano nell'UE	232
5.	Rafforzare l'identità europea per favorire una maggiore condivisione della solidarietà sociale nell'Unione	238
	Conclusioni	247
	Bibliografia	291

INTRODUZIONE

La cittadinanza¹ è un concetto complesso, interdisciplinare e dinamico². I continui mutamenti di tale istituto sono oggetto di studio da parte delle diverse discipline socio-giuridiche. Ciò nonostante è difficile trovare una definizione che ricomprenda nella sua globalità la nozione di cittadinanza³. Essa assume una molteplicità di significati a seconda del punto di vista prospettico dal quale la si osserva, perciò qualunque sia l'angolo visuale preso in considerazione la definizione risulta parziale e relativa⁴. All'interno del concetto di cittadinanza è possibile distinguere contemporaneamente quattro aspetti differenti: uno *status*; un insieme di diritti; una nozione di identità e appartenenza; una chiave per partecipare attivamente nella società in cui si risiede. Per via della capacità di radunare tali differenti accezioni, la cittadinanza descrive adeguatamente il significato di appartenenza ad una comunità⁵, diviene la porta di accesso ad una congerie di diritti politici, civili e sociali⁶, e uno strumento per creare l'identità nazionale⁷.

¹ Si v. tra gli altri per un approfondimento generale sull'istituto della cittadinanza L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, 1994, I ed. p. 263 ss.

² Cfr. T. DE PASQUALE, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto "europeizzato" di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati membri*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2012, p. 449.

³ Cfr. S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008, reperibile online.

⁴ Cfr. T. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 449.

⁵ Cfr. F. STRUMIA, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa. Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante. Da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Napoli, 2013, p. X.

⁶ Cfr. T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, in MEZZADRA S. (a cura di), Roma, 2002, I ed., p. 5.

⁷ Cfr. C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma, 2014, I ed., p. 4.

Il concetto di cittadinanza ha radici remote. Nell'antica Grecia e nel periodo della Roma repubblicana, la cittadinanza costituisce il presupposto per la partecipazione alla vita politica e accedere ai diritti politici. Essa viene trasmessa solo per filiazione, in base ad un rigido principio gentilizio presente in tutte le comunità antiche. Nei periodi seguenti, soprattutto nell'epoca feudale, i vincoli di soggezione si moltiplicano. In particolare, la sovrapposizione di gerarchie, che derivano dai rapporti di protezione con i numerosi centri di potere pubblico, giunge spesso a prevalere sul vincolo di sudditanza che lega per sempre i signori e i loro sottoposti all'autorità regia o imperiale. Si attenua in questo periodo, pur non scomparendo, la differenza tra la condizione del cittadino e quella dello straniero, entrambi sottoposti al sovrano territoriale in base al medesimo titolo. In epoca moderna la nozione di cittadinanza conosce una nuova evoluzione dopo la Rivoluzione francese, allorché il *citoyen* diviene il paradigma ideale con il quale designare l'uomo del popolo in contrapposizione alla suddivisione sociale e politica cetuale dell'*ancien régime*. Si verifica con questa evoluzione il riconoscimento dei diritti civili e politici ad una vasta categorie di individui che in precedenza erano considerati sudditi. Dalla Rivoluzione francese in poi si innesca un meccanismo che porta il cittadino a diventare una figura centrale nel panorama statale, che vedrà l'inclusione nello *status* di cittadino anche dei diritti sociali nel XX secolo⁸.

Nel percorso evolutivo dell'istituto in esame, lo Stato-nazione costituisce uno snodo fondamentale. Esso lega la cittadinanza con la nazionalità, ma tale prodotto è frutto di un collegamento artificiale⁹ che fa convergere il sentimento di appartenenza etnico-culturale nella nozione giuridica di cittadinanza, estromettendo da quest'ultima i criteri di ascrizione quale la nascita o la residenza¹⁰. Precisamente, lo Stato-nazione utilizza la nazionalità¹¹ come parametro di identificazione dei cittadini chiamati a partecipare alla comunità politica e come strumento di giustificazione della

⁸ Si v. a tal proposito C. PINELLI, *Cittadinanza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2004, p. 113.

⁹ D. KOCHENOV, *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the difficult Relationship between Status and Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 176.

¹⁰ Cfr. T. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 453.

¹¹ Si v. a tal proposito E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione giuridica*, relazione resa al Convegno "La cittadinanza elettorale", Firenze, 2006, pag. 15, reperibile *online* ove viene precisato che la nazionalità può essere intesa come uno strumento *extra*-giuridico di identificazione reciproca di un popolo, attraverso la valorizzazione delle sue specificità storiche, culturali e etniche.

sovranità statale riguardo i soggetti individuati come appartenenti allo Stato¹².

Nella fase storica contemporanea, gli Stati detengono la capacità di stabilire quali criteri consentono ad un individuo di poter ottenere la cittadinanza. I modelli di acquisizione della cittadinanza variano notevolmente da Stato a Stato, ma essi possono essere classificati secondo tre criteri: *ius sanguinis*; *ius soli*; *ius domicilii*. Lo *ius sanguinis* è il criterio secondo il quale la cittadinanza può essere ereditata dai propri genitori per discendenza di sangue: vale a dire che si acquisisce la stessa cittadinanza posseduta dai propri genitori. Al contrario, lo *ius soli* consente al soggetto che nasce in un determinato territorio statale, alla nascita o dopo la nascita, di acquisire la cittadinanza. Esistono forme differenti di questo principio. Il più inclusivo è quello puro, per cui alla nascita sul territorio di uno Stato si acquisisce automaticamente la cittadinanza di quello Stato. Inoltre, esiste lo *ius soli* condizionato che è legato al tempo di residenza dei genitori stranieri. Infine, lo *ius domicilii* è il criterio della naturalizzazione per residenza stabile degli stranieri in uno Stato: nella maggior parte dei casi è discrezionale e non automatico anche quando il soggetto richiedente possiede tutti i requisiti richiesti¹³. In assenza dei requisiti idonei a conseguire la cittadinanza, il soggetto viene considerato straniero e può rivendicare dei diritti al verificarsi delle condizioni stabilite dalla legge. Attraverso queste caratteristiche, la cittadinanza è stata elevata a strumento per semplificare il mondo e consente di uniformare, semplificandole, le differenze e le complessità delle società umane¹⁴.

Negli ultimi decenni il legame tra cittadinanza e nazionalità si sta lentamente allentando. Fattori quali la globalizzazione, il crescente sviluppo delle organizzazioni internazionali, dei diritti umani e il continuo flusso migratorio a livello mondiale hanno condotto gli Stati a modificare la rigida relazione tra cittadinanza e nazionalità¹⁵.

In questo contesto evolutivo, l'istituto della cittadinanza europea rappresenta l'esperienza più concreta di cittadinanza post-nazionale, nonché un *unicum* nel panorama internazionale. L'introduzione all'interno del

¹² Cfr. T. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 452. Si v. inoltre E. TRIGGIANI, *Diritti, cittadinanza e sovranità*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 639 ss.

¹³ Cfr. C. MARGIOTTA, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴ Cfr. D. KOCHENOV, *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Bologna, 2020, I ed., p. 10.

¹⁵ Cfr. F. STRUMIA, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa*, cit., p. XI.

Trattato di Maastricht dell'istituto della cittadinanza dell'Unione¹⁶, che si aggiunge a quella nazionale e non la sostituisce¹⁷, ha permesso alla Corte di giustizia di dare inizio ad un graduale arricchimento della posizione giuridica soggettiva dei cittadini degli Stati membri e ha rappresentato sia un passo avanti per il processo di integrazione europea che per lo sviluppo della nozione giuridica di cittadinanza¹⁸. Per la prima volta viene istituito un modello di cittadinanza al quale connettere un apparato di diritti sovranazionali. Essa arricchisce il quadro delle trasformazioni semantiche di un nuovo ordine politico-sociale e giuridico post-nazionale. Dopo le modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam, tale istituto diviene uno strumento per veicolare i valori, i principi e i diritti fondamentali che sono alla base dell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁹.

La cittadinanza europea diviene l'anello di congiunzione tra cittadini nazionali, istituzioni dell'Unione e Stati membri. Questo istituto rappresenta un segno concreto e preciso della comune appartenenza dei cittadini degli Stati membri alla costruzione comunitaria, intesa non solo come processo di integrazione economica tra gli Stati membri, ma altresì come costruzione di un'area socio-politica, qualificata in particolare dall'adesione a comuni valori di popoli, che ormai da diverse decadi condividono il progetto unitario²⁰. La Corte di giustizia è andata oltre la prospettiva economica²¹,

¹⁶ Si v. su tutti D. KOCHENOV, (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*. Cambridge, I ed., 2017.

¹⁷ L'art. 9 TUE e l'art. 20, par. 1, TFUE precisano che la cittadinanza europea è attribuita a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro e può essere conservata finché non si perde quella nazionale. I Trattati non fissano criteri autonomi di attribuzione della cittadinanza dell'Unione, ma operano un rinvio alle norme sulla cittadinanza dei singoli Stati membri per stabilire chi è cittadino europeo. Si v. inoltre U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014, II ed., p. 97.

¹⁸ Cfr. U. VILLANI, *Competenza degli Stati membri e diritto dell'Unione nella definizione della cittadinanza europea*, in A.A. V.V., *Temi e questioni di diritto dell'Unione Europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2020, p. 647 ss. Si v. per approfondire E. TRIGGIANI, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p. 137 ss.

¹⁹ Si v. per approfondire il rapporto tra cittadinanza europea e diritti fondamentali U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 19 ss.

²⁰ Cfr. A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 1033.

²¹ Occorre precisare che da una prospettiva differente la cittadinanza europea è stata criticata da molti di essere una cittadinanza impoverita, in quanto cittadinanza

con la quale fino a quel momento aveva sviluppato la posizione giuridica dei cittadini nazionali²², e ha più volte affermato nella sua giurisprudenza che la cittadinanza europea costituisce lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri²³. Da questa affermazione della Corte si evince che la cittadinanza UE non ha solo la caratteristica di aggiungersi alla cittadinanza nazionale: traendo forza espansiva dai diritti fondamentali, dalle libertà e dai principi che compongono l'ordinamento dell'Unione, essa può divenire uno dei motori del processo di integrazione europea e l'emblema di una comunità sovranazionale, democratica e solidale identificabile con il territorio dell'Unione²⁴.

In concreto, lo *status* di cittadino europeo comporta per i suoi titolari un insieme di situazioni soggettive che derivano dalle norme dei Trattati e dalle conseguenti disposizioni di attuazione adottate dalle istituzioni europee. Alcuni di questi sono diritti che, in quanto tradizionalmente considerati di stretta competenza nazionale, incidono in maniera pregnante sul tradizionale contenuto della cittadinanza²⁵. Consentendo ai cittadini degli Stati membri di circolare liberamente e soggiornare entro il territorio dell'Unione, ai sensi dell'art. 21, par. 1, TFUE e di non essere discriminati in base alla nazionalità, ai sensi dell'art. 18 TFUE, tale istituto permette ai cittadini degli Stati membri, a determinate condizioni, di accedere ai diritti sociali sul territorio dei Paesi membri ospitanti. Costituendo l'elemento centrale del mercato unico, il cittadino europeo lavoratore gode di una ampia libertà di circolazione²⁶, di soggiorno e di parità di trattamento con i cittadini nazionali sia per quanto riguarda le condizioni di impiego che per l'accesso alle prestazioni sociali. Al contrario, la direttiva 2004/38/

di mercato. Secondo la dottrina in questione, diversi importanti aspetti della cittadinanza, quali partecipazione, identificazione collettiva, lealtà alla nazione, solidarietà verrebbero sacrificati agli interessi del mercato. Si v. a tal proposito STRUMIA F., *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa*, cit., p. XIV.

²² Cfr. MAILLARD S., *L'emergence de la citoyenneté sociale européenne*, Aix-en-Provence, 2008, I ed., p. 138.

²³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, punto 31. In seguito: sentenza *Grzelczyk*.

²⁴ Cfr. L. MOCCIA, *Cittadinanza Europea*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, IX, 2015, p. 297.

²⁵ Cfr. D. KOCHENOV, *Ius Tractum of Many Faces*, cit., p. 194.

²⁶ Cfr. art. 21 TFUE. Si v. A. LANG, *Art. 21 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Torino, 2014, II ed., p. 501.

CE²⁷ pone delle condizioni per limitare la libera circolazione dei cittadini economicamente inattivi²⁸. In altre parole, il diritto dell'Unione garantisce ai cittadini europei un accesso asimmetrico alla solidarietà transfrontaliera.

Rispetto all'organizzazione e all'erogazione dei benefici sociali che compongono lo Stato sociale, i Trattati assegnano all'Unione un generico compito di promozione e competenze normative di sostegno e completamento. Il diritto dell'UE non può sostituirsi a quello nazionale né può imporre un'armonizzazione delle discipline. Conservando l'egemonia sulla configurazione e l'erogazione dei diritti sociali, gli Stati membri detengono il ruolo di *Lord of the solidarity*.

In questo angusto contesto opera la cittadinanza europea, reso ancor più limitato dagli effetti della crisi economica iniziata nel 2008. Al fine di arrestare la crisi, gli Stati membri e le istituzioni europee hanno posto in essere alcune misure che vanno nella direzione dell'*austerità*, le quali hanno avuto l'effetto di ridimensionare i sistemi sociali nazionali. Siffatte misure pervadono lo spazio europeo di minuziose disposizioni vincolanti e determinano la limitazione e il condizionamento dell'organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale. Gli Stati membri, principalmente quelli dell'eurozona, sono stati costretti a curare i propri squilibri di bilancio ed a recuperare efficienza e competitività mettendo mano anche alle spese dedicate alle prestazioni sociali, per cercare, da un lato, di diminuire la spesa pubblica per il sociale e, dall'altro, di salvaguardare la tenuta finanziaria dei sistemi di assistenza sociale nazionali. Questo processo di revisione ha aumentato la tensione tra solidarietà nazionale e solidarietà transfrontaliera, aprendo alcune linee di conflitto che hanno destabilizzato l'UE. Una delle più attive è quella che riguarda la libera circolazione dei cittadini europei nell'Unione, soprattutto quelli economicamente inattivi, e contrappone gli Stati membri con *welfare* consolidato, generoso e costoso ai Paesi membri con bassi costi del lavoro e bassa regolazione. Questo provoca delle criticità nell'accesso alla solidarietà nel Paese membro di destinazione²⁹.

In questo difficile quadro, è necessario interrogarsi, su come è mutata la cittadinanza sociale europea a causa della crisi e quali sono le responsabi-

²⁷ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in seguito: direttiva 2004/38.

²⁸ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Cittadinanza europea, libera circolazione e parità di trattamento. Il diritto all'assistenza sociale dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, 2012, p. 37.

²⁹ Si v. per approfondire C. KLIKPATRIC, B. DE WITTE, *A Coparative Framing of Fundamental Rights Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone*, in *European Journal of Social Law*, 2014, p. 2 ss.

lità dell'Unione, quali quelle degli Stati membri e quali quelle dei cittadini europei in questo processo di cambiamento. Porsi tale domanda è importante per comprendere quali misure sono utili per rafforzare la condivisione della solidarietà sociale all'interno dei confini dell'Unione europea.

Utilizzando il prisma del diritto dell'Unione europea, il contributo risponderà a questi interrogativi esaminando: la definizione di cittadinanza sociale europea – la quale, differenziandosi dal concetto di cittadinanza sociale nazionale sviluppata negli ordinamenti degli Stati membri, configura un insieme di prerogative che permette ai cittadini europei che fanno uso della libertà di circolazione di accedere, a determinate condizioni e senza discriminazioni basate sulla nazionalità, al sistema di *welfare* del Paese membro ospitante – e il quadro giuridico sovranazionale nel quale tale istituto è inserito (Capitolo I); l'accesso al *welfare* per i cittadini europei che circolano sul territorio dell'Unione in base al loro contributo alla produzione di ricchezza nel mercato unico (Capitolo II); l'accesso ai benefici destinati al sostegno per il proseguimento degli studi superiori per i cittadini europei che intendono intraprendere una esperienza di studio in uno Stato membro diverso da quello di origine (Capitolo III); l'accesso alle cure transnazionali da parte dei pazienti europei (Capitolo IV). Infine, si procederà a riassumere i cambiamenti principali apportati dalla crisi economica e proporre alcune soluzioni – anche con l'ausilio di dottrina politologica – per rafforzare la cittadinanza sociale europea (Capitolo V).