



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2016
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

Unione europea e conflitti tra solidarietà

di ANDREA GUAZZAROTTI

UNIONE EUROPEA
E CONFLITTI TRA SOLIDARIETÀ

di *Andrea Guazzarotti*
Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Ferrara

ABSTRACT

ITA

L'articolo mira ad accostare criticamente le due nozioni di solidarietà caratterizzanti l'UE (e l'UEM, in particolare): la solidarietà fra stati (cristallizzata dai vincoli e agli interventi finalizzati a preservare la stabilità dell'eurozona) e quella tra cittadini europei (iscritta nel divieto di discriminare tra nazionali e non nazionali nell'accesso al welfare). Il nesso è dato dall'esigenza strutturale che, all'interno di un'unione monetaria, la mobilità del lavoro possa contribuire a compensare gli squilibri derivanti da shock asimmetrici. Tale mobilità, indubbiamente accresciutasi con la crisi, non sta trovando quella solidarietà transnazionale necessaria a supportarla, bensì un'ostilità crescente nelle opinioni pubbliche negli stati di immigrazione (Regno Unito e Germania, in testa). Le politiche restrittive nazionali stanno influenzando lo stesso diritto dell'Unione, svelando tutta la fragilità della portata emancipatrice della cittadinanza europea. Se, da un lato, non esistono dati che dimostrino un concreto rischio di sovraccarico dei sistemi di welfare nazionali a causa delle migrazioni intraeuropee, da un altro lato appare sempre più difficile da arginare lo sfruttamento politico dell'insicurezza prodotta dalla globalizzazione anche nei cittadini degli stati più ricchi. Si dimostra, così, che il c.d. 'modello sociale europeo', basato sul dovere degli stati di aprire i propri sistemi di welfare ai migranti europei anziché sulla creazione di reti di sicurezza federali, non ha bisogno soltanto che sia rispettata la 'sostenibilità economica' dei sistemi nazionali, bensì che sia creata una 'sostenibilità politica' di quel modello. Il che evidenzia ulteriormente l'insostenibilità di un progetto di integrazione europea incen-

trato su competitività tra economie nazionali e autodisciplina fiscale degli stati. Solo la strutturazione di autentiche reti politiche europee capaci di bilanciare le linee di frattura geopolitiche potrà invertire la rotta dell'autodisintegrazione intrapresa dall'UE.

EN

Aim of this article is to critically analyse and compare two notions of solidarity which contribute to shape the EU (and the EMU) institutional framework: solidarity among Member States (fiscal discipline and financial assistance adopted under strict conditionality in order to safeguard the financial stability of the Eurozone) and solidarity among European citizens (access to national welfare systems granted to migrant workers and other categories of persons). If Member States solidarity is clearly connected with the long-term sustainability of the integration project, solidarity among Europeans can be also intended as a strategical tool to counterbalance asymmetrical shocks in a monetary union. While the economic crisis has clearly increased intra-EU mobility, the political reaction to that mobility showed by national governments and by electorates in host States are witnessing a critical lack of transnational solidarity. Hostility towards European immigrants perceived as 'welfare tourists' are influencing EU institutions, inspiring, among else, restrictive judgments of the Court of Justice on the access to national welfare by non-national EU citizens. Political exploitation of public fears from disruptive mass-migration is more and more difficult to stop. The 'European social model', based on the duty of each Member State to open its own welfare system to 'strangers' coming from the EU as opposed to a system of federal transfers, is showing its limits: as the fear for the implosion of national welfare systems under the pressure of intra-EU migrations are not supported by any statistical figure, more than the 'economic sustainability' of mobility (inscribed in the Directive 2004/38), Europe need to build the 'political sustainability' of its social model. However, the 'competitive' model inscribed in the architecture of the Eurozone, based on competition among national economies and self-discipline of national fiscal policies, does not help to build such a 'polit-

ical sustainability' of transnational solidarity, which needs European networks of national political parties and trade unions. Only with an effective federation of those collective entities and the transformation of national into European politics that will follow, we will obtain the antidote to the geopolitical cleavages which are disintegrating the EU.

UNIONE EUROPEA E CONFLITTI TRA SOLIDARIETÀ

di *Andrea Guazzarotti*

SOMMARIO: 1. *Lezioni dalla 'Brexit'*; 2. *Competizione salariale e giustizia globale*; 3. *L'effimera dimensione sociale della cittadinanza europea*; 4. *Riforme strutturali e solidarietà federativa: ancora l'illusione di regole 'inducenti'*; 5. *Quando la solidarietà tra stati implica la de-solidarizzazione interna e viceversa*; 6. *Conclusioni*.

1. Lezioni dalla 'Brexit'

A quanto pare, una delle spinte più determinanti per l'esito del referendum britannico sulla permanenza del Regno Unito nell'UE è stata la questione migratoria¹: non è bastato a rassicurare l'elettorato inglese l'aver strappato, da parte dell'ex Premier Cameron nell'Accordo raggiunto con gli altri Capi di Stato e di Governo, una (futuribile) deroga, *in peius*, sull'accesso al welfare dei lavoratori dell'Unione².

¹ Cfr., con diversi accenti, le analisi di S. WREN-LEWIS, *Brexit, Immigration And £100* (18 maggio 2016); K. O'ROURKE, *The Lesson From Brexit Is That Too Much Market And Too Little State Invites A Backlash* (24 agosto 2016), entrambi disponibili sul sito *Social Europe*; S. DEAKIN, *Brexit, Labour Rights And Migration: Why Wisbech Matters to Brussels*, in *German Law Journal*, Vol. 17— *Brexit Supplement* (1° luglio 2016), pp. 13-20.

² J. SHAW, *Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain*, in *German Law Journal*, Vol. 17— *Brexit Supplement* (1° luglio 2016), p. 102. Cfr. la *Decisione dei Capi di stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*, allegata alle Conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, in <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2016-INIT/it/pdf>>: in essa, tra l'altro, si prevedevano una serie di modifiche relative alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, all'abuso del diritto di libera circolazione, all'introduzione di un meccanismo di allerta e salvaguardia in caso di afflusso eccezionale e prolungato di lavoratori migranti, rispetto al quale il Consiglio avrebbe potuto autorizzare lo Stato membro ad applicare restrizioni, per massimo quattro anni, all'accesso a prestazioni sociali non contributive; all'introduzione di limiti all'esportabilità degli assegni familiari verso uno Stato membro diverso da quello ove il lavoratore beneficiario soggiorna, in modo da indicizzare tali assegni al (più basso) costo della vita ove i figli risiedono. Cfr. D. RINALDI, *Germany Follows Cameron's Lead In Treating EU Workers As Foreigners* (5 maggio 2016), in *Social Europe*, che sottolinea la facilità con cui le richieste del Regno Unito sono state accettate dal Consiglio europeo e la legittimazione che l'accordo così raggiunto è capace di dare alla

L'analisi del voto referendario dal punto di vista geografico sembra confermare tale lettura: tra le circoscrizioni più inclini al 'Leave', troviamo quelle ove la de-industrializzazione ha colpito più duro e quelle con più alta densità di cittadini privi di titoli di studio superiori³. Si tratta, a una prima immagine, dei c.d. 'perdenti della globalizzazione', i più esposti alle durezze della 'selezione naturale' imposta dall'apertura dei mercati, compresi quelli del lavoro⁴. Che l'incidenza sul welfare nazionale dei migranti comunitari residenti nel Regno Unito sia pressoché irrilevante, ovvero che il contributo economico di tali lavoratori non nazionali possa essere, nel complesso, favorevole all'economia britannica, non ha rilievo⁵. Del resto, le aree più inclini alla Brexit e più impaurite dall'immigrazione sono proprio quelle con meno immigrati⁶. Ma più dei dati concreti sembra contare la percezio-

concezione perversa della migrazione lavorativa intraeuropea, a sua volta capace di porre a rischio il progetto europeo complessivo. Cfr., in termini analogamente critici, G. G. BALANDI, S. BORELLI, *Un corsa oltre il fondo. Appunti sull'Accordo per il Regno Unito nell'Unione europea* (1° marzo 2016), in [Europeanrights.eu](#).

³ C. CURTI GALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea* (29 giugno 2016), in *Federalismi.it.*; S. DEAKIN, *Brexit, Labour Rights And Migration*, cit., p. 14.

⁴ Il che riproduce ciò che avvenne nel referendum irlandese che bocciò, la prima volta, il Trattato di Lisbona nel 2008: K. O'ROURKE, *The Lesson From Brexit*, cit. Dall'Irlanda di oggi, ci giunge una lezione non dissimile: nonostante i dati positivi sulla (rapida) ripresa irlandese dalla crisi, le elezioni politiche del febbraio 2016 hanno registrato un sensibile calo del maggior partito di centrodestra al governo nella precedente legislatura (assieme con i laburisti); le classi meno abbienti avrebbero, con il voto di protesta, stigmatizzato l'iniqua redistribuzione della ripresa economica irlandese: *Ireland Voters Oust Ruling Coalition In Rejection Of Austerity*, [Huffingtonpost.com](#). Sottolinea la responsabilità dell'UE verso i perdenti della globalizzazione, P. DE GRAUWE, *The EU Should Take The Side Of The Losers Of Globalization* (4 luglio 2016), in *Social Europe*.

⁵ S. WREN-LEWIS, *Brexit, Immigration And £100*, cit.; DUSTMANN, FRATTINI, *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*, (novembre 2013), Cream Discussion Paper Series, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_22_13.pdf. I dati disponibili attestano che le motivazioni che spingono alla migrazione intraeuropea sono legate a esigenze lavorative e/o familiari, non al c.d. 'turismo del welfare' (H. VERSCHUEREN, *Preventing Benefit Tourism in the EU: A Narrow or a Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano?*, in *CMLR* (52) 2015, p. 364); sebbene, dunque, le statistiche non giustifichino le paure, la questione migratoria riveste un elevato valore simbolico, quale proiezione del disagio economico, sociale e politico rispetto alla globalizzazione (D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in *CMLR* (52) 2015, p. 20s.).

⁶ Anche se sussistono aree agricole ove l'immigrazione ha inciso negativamente su salari e condizioni di lavoro: S. DEAKIN, *Brexit, Labour Rights And Migration*, cit., p. 14; J. SHAW, *Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain*, cit., p. 101.

ne, diffusa tra la popolazione, secondo cui i migranti economici – anche intraeuropei – sarebbero responsabili di dumping delle condizioni di lavoro e abuso del welfare⁷. Alla vigilia del referendum sulla Brexit e nella foga di assecondare le richieste del Governo britannico, la stessa Commissione europea ha preferito conformarsi a tale percezione popolare, oscurando i dati da essa stessa precedentemente elaborati sull’impatto della migrazione nel Regno Unito⁸. La Corte di Giustizia,

⁷ Sebbene i dati mostrino l’inesistenza di un reale pericolo del ‘turismo del welfare’ e che i migranti siano contributori netti dei sistemi nazionali di welfare (essendo in media più giovani e più sani della popolazione nazionale), le loro caratteristiche distintive (i c.d. *cleavages*) nei mercati del lavoro nazionali tendono a porli in una stabile condizione di inferiorità (con lavori di qualità inferiore a parità di qualifiche professionali) tale da diffondere paure di dumping sociale, innescando un circolo vizioso di percezioni popolari errate e conseguenti politiche migratorie e d’integrazione controproducenti: M. GUZI, M. KAHANEC, *Socioeconomic cleavages between workers from new member states and host-country labour forces in the EU during the Great Recession*, in M. BERNACIAK (cur.), *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, Abingdon-New York, 2015, p. 120. Gli stessi Autori rilevano come la crisi abbia fatto aumentare la percentuale di disoccupati involontari tra gli immigrati, stante la loro più debole posizione di partenza nel mercato del lavoro nazionale (*ibidem*, p. 109): il che, forse, contribuisce a spiegare l’avversione crescente nelle fasce più deboli della popolazione nazionale, costrette a concorrere con cittadini europei non nazionali in prestazioni di natura non contributiva. Per ovviare a tale ‘competizione’ tra cittadini europei (nazionali e non), è stata fatta la proposta di un sussidio europeo di assistenza alla mobilità (gravante sul bilancio dell’UE) a copertura transitoria (sei mesi) dei migranti UE disoccupati o in cerca di occupazione (T. BOERI, H. BRÜCKER, *A European mobility assistance scheme* (22 April 2014), in <http://voxeu.org/article/european-mobility-assistance-scheme>, per i quali tale sussidio graverebbe sul bilancio dell’UE per non più di due miliardi di euro, recando il vantaggio di incentivare una circolazione dei lavoratori guidata unicamente dalla ricerca del lavoro e di sgravare i bilanci degli Stati di destinazione). Sulla maggiore vulnerabilità dei lavoratori migranti durante la crisi, rispetto a disoccupazione e peggioramento delle condizioni di lavoro, cfr. i dati Eurostat: Europe 2020 indicators – employment, in [Ec.europa.eu](http://ec.europa.eu). Sul mutato orientamento della Corte di Giustizia in materia di sussidi nazionali a favore dei disoccupati, cfr. *infra*.

⁸ Se nel 2013 uno studio della Commissione evidenziava l’assenza di presupposti fattuali alla tesi politica dei Governi degli stati affluenti di immigrazione circa il turismo del welfare, riferendosi anche a dati dell’OCSE relativi al vantaggio recato dagli immigrati nel Regno Unito (*A fact finding analysis on the impact on the Member States’ social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*. Final Report, ottobre 2015, in ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972), nel 2015 la Commissione si affrettava (senza citare alcun dato in proposito) a sposare la richiesta del Governo conservatore britannico circa la necessità e l’urgenza di introdurre nel Regno Unito un meccanismo di salvaguardia (c.d. ‘freno d’emergenza’) consistente nel congelamento dell’accesso ai benefici non contributivi da parte dei migranti comunitari per i primi quattro anni di residenza (*Dichiarazione della Commissione Europea sul meccanismo di salvaguardia di cui alla sezione D, paragrafo 2, lettera b), della decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Con-*

dal canto suo, è stata tutt'altro che impermeabile alla sensibilità politica degli stati membri, adottando orientamenti restrittivi in materia di accesso al welfare da parte dei migranti comunitari che palesemente smentiscono le aperture mostrate prima della crisi⁹.

In una simile temperie politica e all'esito del referendum, esponenti del partito laburista (teoricamente favorevole al 'Remain') hanno pensato di trarsi d'impaccio denunciando la competizione salariale e rimproverando all'UE di non aver fatto abbastanza per impedire tale competizione, per concludere con l'invocazione di un salario minimo uniforme europeo¹⁰. La questione riecheggia anche nel Discorso sullo Stato dell'Unione del 2016 tenuto dal Presidente della Commissione, Junker¹¹.

Tutto ciò merita, senz'altro, un approfondimento. Ma può notarsi fin d'ora come, non solo l'UE è rimasta inerte in tal senso, ma essa ha fornito la piattaforma agli Stati membri 'creditori' per imporre agli

siglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, Allegato VI alle Conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, cit.): cfr. C. O'BRIEN, Civis Capitalist Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights, in CMLR (53), 2016, p. 967s.

⁹ Con riferimento alle misure nazionali di sostegno ai disoccupati da parte di cittadini europei non nazionali, cfr. il caso *Alimanovic* (causa C-67/14, sentenza del 15 settembre 2015), ove la Corte ha qualificato un sussidio nazionale a favore dei disoccupati come misura di *assistenza sociale* anziché *prestazione diretta a facilitare l'accesso all'impiego*, paralizzando così l'applicabilità del divieto di discriminazioni tra lavoratori di cui all'art. 45 TFUE e facendo, invece, scattare la restrizione di cui all'art. 24, par. 2, della Direttiva 2004/38; opposto esito era stato raggiunto dalla Corte nel caso *Vatsouras e Koupatantze* (cause riunite C-22/08 e C-23/08, sentenza del 4 giugno 2009); cfr. l'analisi critica di E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell'Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, No 1, pp. 153-162, www.europeanpapers.eu. La sentenza *Alimanovic* è stata confermata nel caso *Garcia Nieto*, causa C-299/14, sentenza del 25 febbraio 2016, su cui cfr., criticamente, G. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in F. BIONDI, M. D'AMICO (cur.), *I diritti sociali e la crisi economica*, in corso di pubblicazione, p. 12s. del *paper*; C. O'BRIEN, *Civis Capitalist Sum, cit.*, p. 950. Con riguardo ai mutamenti giurisprudenziali relativi all'accesso al welfare di migranti comunitari non economici, o inattivi, cfr. *infra*, nt. 19.

¹⁰ M. YUILLE, *Dealing With Immigration: From Poison To Progress* (5 agosto 2016), in *Social Europe*.

¹¹ «Being European also means a fair playing field. This means that workers should get the same pay for the same work in the same place. This is a question of social justice. And this is why the Commission stands behind our proposal on the Posting of Workers Directive. The internal market is not a place where Eastern European workers can be exploited or subjected to lower social standards. Europe is not the Wild West, but a social market economy»: *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*, http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_en, p. 10s.

Stati membri ‘debitori’ o comunque a rischio di default (comprese Italia e Spagna degli spread impazziti del 2011) politiche di deflazione salariale e di austerità (foriera di ulteriori riduzioni di domanda di lavoro nel pubblico impiego). Per cui, anziché compensare i ‘perdenti della globalizzazione’ con politiche redistributive e investimenti, le istituzioni europee hanno patrocinato politiche di austerità che hanno ulteriormente vessato i perdenti¹². Non solo: le rigidità dell’eurozona hanno privato gli stati membri (specie i più deboli e/o indebitati) delle difese un tempo tradizionalmente erigibili contro gli squilibri nella bilancia dei pagamenti e/o contro gli shock asimmetrici, senza prevedere alcun meccanismo protettivo di tipo para-federale (trasferimenti o investimenti), ma anzi limitando drasticamente il ricorso agli investimenti pubblici per potenziare la produttività, così da lasciare quali unici strumenti di (difficile) riequilibrio la già citata deflazione interna e la mobilità del lavoro¹³. Non c’è, pertanto, da stupirsi che la crisi economica apertasi negli USA nel 2007 e non ancora veramente superata in Europa abbia fatto registrare un aumento della mobilità del lavoro intraeuropea, né che le traiettorie di tale mobilità segnino come mete di destinazione preferite il Regno Unito e la Germania, ossia gli Stati membri che prima e meglio hanno reagito alla crisi¹⁴. Quello di

¹² P. DE GRAUWE, *The EU Should Take The Side...*, cit.

¹³ Cfr. P. PINI, *Lavoro, contrattazione, Europa. Per un cambio di rotta*, Roma 2013, 170ss.; P. DE GRAUWE, *Economia dell’integrazione monetaria*, Bologna 1996, p. 110; L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, Bologna 1994, pp. 215, 315.

¹⁴ La mobilità del lavoro nell’UE sarebbe salita da c.ca l’1,6% al 3% durante la crisi: sebbene ciò abbia senz’altro riguardato i Paesi mediterranei, specie Grecia e Portogallo, il grosso del flusso in aumento dell’immigrazione in Germania ha provenienze consuete, quali Bulgaria e Romania, il che, però, è comunque legato alla crisi del Sud-Europa, posto che circa il 70% dell’aumento di tale immigrazione in Germania sarebbe dovuto al deterioramento delle condizioni economiche in altri Paesi dell’UEM (Irlanda, Italia e Spagna), i quali rappresentavano tradizionali mete di migrazione economica da quei Paesi dell’Est Europa: T. BOERI, H. BRÜCKER, *A European mobility assistance scheme*, cit. Con riguardo al caso del Portogallo, esso ha visto, da un lato, migliorare la sua economia con un quasi raddoppio delle esportazioni dal 2009 al 2015, ma da un altro lato ha registrato, in quello stesso periodo, un’emigrazione da lavoro di più di 200 mila abitanti su appena 10 milioni complessivi: L. VERONESE, *Portogallo, il voto non teme l’effetto-austerità*, *Il Sole 24 ore*, 9 agosto 2015, p. 5 (in cui si nota come lo stesso FMI sia incerto su quanto la crescita del Portogallo riposi su basi durevoli); cfr. anche, con specifico riferimento al Portogallo, gli spunti critici di P. KRUGMAN, *The Downside of Labor Mobility*, [Krugman.blogs.nytimes.com](http://krugman.blogs.nytimes.com), per il quale, in assenza di un’effettiva integrazione fiscale, la mobilità del lavoro potrebbe peggiorare anziché migliorare un’unione monetaria. I più recenti dati sull’emigrazione italiana segnalano un aumento di c.ca il 3,7% nel 2015, con quasi 108.000 emigrati ‘definitivi’ (su quasi 190.000 espatri complessivi), le cui destinazioni pre-

cui c'è da stupirsi, invece, è che la Germania abbia spalleggiato il Regno Unito (e altri Paesi del Nord Europa) nel sollecitare una riforma del diritto derivato europeo in senso restrittivo dell'accesso al welfare nazionale da parte dei migranti comunitari¹⁵: non solo la più grande economia dell'eurozona, dopo aver tratto vantaggi dalla crisi¹⁶, si rifiuta di invertire la rotta delle politiche europee di austerità e di rilanciare la domanda interna (nazionale ed europea), continuando a registrare pericolosi surplus nella bilancia dei pagamenti, ma essa sembra sempre meno propensa a farsi carico delle conseguenze 'esistenziali' che tali scelte macroeconomiche poco solidali producono sui lavoratori europei¹⁷. Se la solidarietà economica tra Stati membri

ferite sono state Germania, Regno Unito e Svizzera; dal 2006 al 2016 la mobilità italiana nel mondo è aumentata del 54,9% passando da poco più di 3 milioni di iscritti all'AIRE a oltre 4,8 milioni; le destinazioni preferite si stanno via via concentrando negli Stati dell'Unione, con un calo nell'America del Sud (cfr. i dati AIRE elaborati dall'ultimo *Rapporto Italiani nel Mondo 2016* della Fondazione Migrantes, in ChiesaCattolica.it).

¹⁵ Cfr. la lettera inviata alla presidenza dell'Unione nell'aprile 2013 dai ministri competenti dei governi di Austria, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, in cui si chiedeva di rivedere le regole europee sulla mobilità dei cittadini in senso restrittivo, onde evitare l'abuso del welfare nazionale da parte dei migranti europei; tale lettera avrebbe chiaramente ispirato la proposta del giugno 2015 della Commissione di un Labour Mobility Package, dai contenuti ancora non dettagliati ma mirante, tra l'altro, a introdurre criteri più stringenti per l'accesso al welfare di uno Stato ospitante da parte dei cittadini europei che ivi vogliono soggiornare: cfr. C. CALDARINI, *The "Labour Mobility Package": A European Fraud against Mobile Workers and their Countries of Origin?*, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 2016, Vol. 5, n. 2, p. 3; S. GIUBBONI, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico*, in *Politiche sociali / Social policies*, n. 1/2016, p. 182.

¹⁶ Quali, in particolare, l'abbattimento degli interessi sui titoli del debito pubblico, divenuto un 'bene rifugio' negli anni di crisi: C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Europa a superare la crisi?* (2012), Bologna 2014, p. 72s.; J. HABERMAS, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, (26 aprile 2013), Pro-europa.eu.

¹⁷ D. RINALDI, *Germany Follows Cameron's Lead ...*, cit., il quale sottolinea il paradosso che la proposta di politiche restrittive del welfare per i lavoratori migranti provenga proprio da uno Stato membro come la Germania che, più di tutti, ha beneficiato del mercato unico; ancora più sorprendente che la proposta di negare molti dei benefici assistenziali in caso di disoccupazione ai lavoratori comunitari non nazionali nei primi cinque anni di residenza in Germania provenga dalla Ministra del lavoro e degli affari sociali (Andrea Nahles) che, nel governo di coalizione tedesco, rappresenta l'ala più a sinistra. La Ministra avrebbe dichiarato il suo sostegno per la libera circolazione delle persone, sottolineando però come l'accesso al welfare sia qualcosa di diverso (con ciò allineandosi alle posizioni del Vicepresidente della Commissione, Timmermans: C. CALDARINI, *The "Labour Mobility Package"*, cit., p. 5). Il commentatore si dice stupefatto di come, neppure tra la stampa progressista tedesca, ciò non abbia suscitato un adeguato dibattito critico, sottolineando come simile approccio sia contrario all'esigenza di incoraggiare la mobilità del lavoro in-

dell'eurozona è bandita dai noti divieti di Maastricht su finanziamento e/o garanzie dei debiti pubblici altrui (artt. 123-125 TFUE)¹⁸, questo dato mostra come anche la solidarietà 'transnazionale' tra cittadini europei sia a corto d'ossigeno. Il che viene puntualmente registrato dagli orientamenti via via più restrittivi della Corte di giustizia¹⁹.

traeuropea, che costituisce un elemento chiave per stabilizzare la stessa eurozona, oltre a cozzare con il concetto stesso di cittadinanza europea e di eguaglianza che esso reca con sé.

¹⁸ Cfr. V. J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (cur.), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris 2011, p. 107 ss., richiamato da S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, vol. 43, n. 4/2012, p. 546s., in cui si ricorda come, secondo la visione tedesca rispecchiata nei Trattati istitutivi, gli stati dell'UE «formano una 'comunità di solidarietà' solo nel senso specifico che la stabilità della moneta comune viene credibilmente e permanentemente assicurata grazie ad una stretta disciplina dei vincoli di bilancio di tutti i paesi che vi prendono parte».

¹⁹ Oltre ai casi relativi alle provvidenze in caso di disoccupazione visti sopra (nt. 9), cfr. quelli relativi alla circolazione dei cittadini europei 'economicamente inattivi': *Brey* (causa C-140/12, sentenza del 19 settembre 2013), *Dano* (causa C-333/13, sentenza del 11 novembre 2014), su cui, criticamente, S. GIUBBONI, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale*, cit., p. 176s.; G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, cit., p. 10s. del *paper*, in cui si critica anche la sterilizzazione compiuta dalla Corte della Carta di Nizza e del suo art. 34, par. 2; analogamente critico, D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity*, cit., p. 48). L'approccio della Corte, in *Dano* (per cui cittadini inattivi non nazionali possono vedersi rifiutare l'accesso al welfare dello stato membro ospitante qualora non soddisfino le condizioni per godere del diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38, art. 7, par. 1, lett. b.) è stato recentemente confermato in *Commissione c. Regno Unito*, causa C-308/14, sentenza del 14 giugno 2016, che ha legittimato i test di residenza legale in capo ai cittadini dell'UE da parte dello stato membro ospitante. Posto che quelle condizioni di residenza legale consistono nella disponibilità (per sé e i familiari a carico) di mezzi economici sufficienti per non costituire un onere eccessivo per il welfare dello stato ospitante, l'esito paradossale è che possono accedere alle prestazioni sociali non contributive soltanto i migranti europei che, *per tabulas*, non ne hanno bisogno (H. VERSCHUEREN, *Preventing Benefit Tourism in the EU*, cit., p. 381). Oltre a ciò, stante i vincoli posti dalla stessa direttiva alla possibilità di espulsione del cittadino dell'UE, il rischio che si profila è quello di mantenere in un limbo giuridico cittadini europei indigenti senza alcun diritto all'assistenza sociale ma la cui residenza precaria nello stato ospite è 'tollerata': D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity*, cit., p. 41. In termini ancora più critici e per uno sguardo d'insieme, cfr. C. O'BRIEN, *Civis Capitalist Sum*, cit., p. 942ss., in cui, fra l'altro, si evidenzia come gli stati membri tendano a regolare la materia in modo da catalogare come 'inattivi' molti migranti comunitari con lavori precari e mal pagati (c.d. 'working poors').

2. Competizione salariale e giustizia globale

Ma torniamo alla ‘Brexit’ e alla lettura politica che vede alla base delle scelte dell’elettorato britannico l’ostilità per una migrazione di lavoratori europei dettata da una (ingiusta) competizione salariale. Il già citato esponente del partito laburista ritiene, a tal proposito, che gli Stati membri con minimi salariali (legislativamente stabiliti) più bassi spingano i propri cittadini a lavorare negli Stati con i minimi salariali più alti, così da poter meglio mantenere le proprie famiglie²⁰. Per rimediare a tale ingiustizia, lo stesso politico laburista propone un ‘salario di sussistenza’ europeo che renda la circolazione dei lavoratori una scelta veramente libera e non una cinica copertura di cattive prassi ad opera di cattivi imprenditori, così da porre fine ai tagli salariali in alcuni Stati membri e interrompere l’ostilità verso ‘le vittime’ provata dai cittadini dei Paesi ‘affluenti’, in cui ancora sussistono minimi salariali elevati.

Questa lettura è per più di un punto discutibile, innanzitutto per la sua monocausalità²¹. Essa vede nella deflazione salariale una sorta di

²⁰ M. YUILLE, *Dealing With Immigration*, cit.

²¹ Più articolata e convincente la lettura di chi vede nella deindustrializzazione che ha colpito le aree del Regno Unito più favorevoli al ‘Leave’ il frutto non tanto dell’apertura dei mercati del lavoro e delle merci (di cui l’UE sarebbe, agli occhi delle popolazioni locali, responsabile), bensì della deliberata assenza di politiche industriali da parte dei governi britannici degli ultimi 20 anni, i quali, preferendo puntare sul settore finanziario, non hanno mancato, però, di farsi scudo dei vincoli loro imposti dai Trattati europei in materia di interventi pubblici nell’economia reale (Trattati che, però, non vietano il sostegno pubblico alle imprese in tempi di crisi né la proprietà pubblica di imprese): S. DEAKIN, *Brexit, Labour Rights And Migration*, cit., p. 15s., il quale evidenzia come, sul versante del libero stabilimento delle imprese, l’UE abbia agevolato, anziché ostacolato, la ricerca da parte del capitale di regimi regolatori e fiscali sempre più permissivi: la deindustrializzazione, dunque, è qualcosa di cui il Regno Unito porta la responsabilità ma che l’UE non ha in alcun modo aiutato a prevenire, anzi, ha probabilmente esacerbato. Lo stesso A. critica l’instaurazione di un nesso causale tra libera circolazione dei lavoratori garantita dall’UE e migrazione intraeuropea e conseguente deterioramento di salari e condizioni di lavoro in alcuni settori (agricoltura e servizi): il movimento di lavoratori nel Regno Unito è tutt’altro che spontaneo, bensì organizzato da multinazionali con sede britannica o da agenzie interinali europee che sfruttano le regole sulla libera prestazione dei servizi, realizzando una moderna forma di sfruttamento fin qui ritenuto tipico dei soli Paesi in via di sviluppo. Conclusione: assai più che la libera circolazione dei lavoratori (o addirittura la deliberata politica dei Paesi europei ‘poveri’), alla base di precarizzazione del lavoro e caduta dei salari stanno le politiche (anti)sociali degli ultimi governi britannici assieme con le regole europee sulla libertà di stabilimento delle imprese alla ricerca di regimi il più deregolati possibile.

strategia politica nazionale dei Paesi di emigrazione²². Così facendo, fra l'altro, si ignora l'altra possibile causa legata alle già accennate rigidità dell'architettura ordoliberalista dell'UEM e alle risposte sbagliate date, specie nei primi anni, alla crisi globale dai Paesi dell'Eurogruppo e dalle stesse istituzioni europee, oltre che dal FMI. Senza considerare il dato della politica di repressione salariale scientemente praticata in un Paese come la Germania per aumentare la propria competitività e accumulare, anno dopo anno, un surplus nella bilancia dei pagamenti, maturando crediti crescenti con altri Paesi dell'UEM²³, in modo giudicato da alcuni 'poco solidale'²⁴.

²² Il c.d. 'social dumping' non proviene solo da attori degli Stati membri più poveri e di recente ammissione nell'UE e la pressione al ribasso salariale causata dall'emigrazione da tali stati costituisce solo un elemento di un più vasto fenomeno, in cui tanto imprese di Stati ricchi che i governi di questi ultimi hanno giocato e giocano un ruolo decisivo nello spingere i propri ordinamenti verso deregolamentazione e riduzione delle garanzie dei lavoratori e del welfare: M. BERNACIAK, *Introduction: social dumping and the EU integration process*, in ID. (cur.), *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, cit., spec. p. 3-5; p. 228s.

²³ Il che ha innescato la fase preliminare della nuova procedura contro gli squilibri macroeconomici eccessivi: cfr. gli artt. 3, 4 e 5 del Regolamento 1176/2011, sulla base dei quali la Commissione ha, già per la terza volta, ritenuto di porre sotto «esame approfondito» la Germania, per gli squilibri che possono derivare anche ad altri Stati (specie dell'eurozona) per il prolungato surplus della bilancia dei pagamenti con l'estero, sottolineando la carenza di investimenti e l'eccesso di risparmi privati: cfr. le relazioni sul meccanismo di allerta per il 2014, il 2015 e il 2016 (COM(2013) 790 final, COM(2014) 904 final, COM(2015) 691 final).

²⁴ Tra il 2000-2010 il rapporto tra salari reali e la produttività è diminuita nell'UEM di poco più di mezzo punto, mentre in Germania crollava di quasi tre punti, irrilevante essendo, a tal proposito, che la Germania abbia salari più alti, posto che a contare sono le variazioni relative rispetto alla produttività e agli altri Paesi dell'UEM. Il che sarebbe «il sintomo più evidente del fatto che l'Unione è stata edificata su basi competitive insostenibili», ossia sulla «deflazione competitiva dei salari»: E. BRANCACCIO, M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, 2012, p. 71ss. Cfr. anche A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma 2014, p. 246-250, in cui si svolge un'analisi critica delle riforme del mercato del lavoro in Germania iniziate sotto il governo socialdemocratico nel 2002 (c.d. riforme 'Hartz') e il conseguente fenomeno dei *working poors*, ossia dell'aumento a dismisura di chi, pur immesso nel mondo del lavoro, è condannato a una condizione di povertà strutturale da cui è impossibile uscire a causa dell'esiguità del sussidio di disoccupazione accordato e da regole capestro sulla doverosità di accettare offerte di lavoro anche dequalificato. Per F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/11 2011, p. 13ss., la Germania (con la sua crisi all'inizio degli anni 2000) è stata la prima vittima di una politica monetaria unica per 17 economie diverse, ossia di stimoli monetari indiscriminati (con tassi troppo alti per paesi a bassa inflazione e in crescita, troppo bassi per quelli

Tuttavia, pur nella sua parzialità, si tratta di una lettura con una sua plausibilità in termini di discorso politico facente appello, innanzitutto, alle ‘percezioni’ popolari. Essa ci porta a vedere nella ‘Brexit’ una paradigmatica conferma delle critiche più pessimistiche alla traiettoria assunta dalla Corte di giustizia nei famigerati casi *Viking* e *Laval*²⁵. In essi, come noto, la Corte ha legittimato la competizione salariale insita nella libertà di circolazione dei servizi, con una lettura quanto meno discutibile della direttiva sul distacco dei lavoratori²⁶. Il diritto fondamentale di azione collettiva azionato contro la possibilità di ottenere appalti in Paesi ‘affluenti’ (con più alti livelli di sindacalizzazione e di protezione dei lavoratori) giovandosi di lavoratori a basso costo (provenienti da Paesi assai meno affluenti e con basse tutele del lavoro) è stato ridotto al lumicino dalla Corte. Ne risulta che, nell’Europa dell’allargamento a Est, i lavoratori degli Stati ricchi non possono impedire ai lavoratori degli Stati poveri di sfruttare l’unico vantaggio competitivo di cui dispongono: il basso costo della manodopera, appunto.

Qualcuno ha polemicamente ipotizzato quale sia il fondamento morale su cui riposa il ragionamento della Corte, ricostruendolo come segue: i lavoratori dei Paesi ‘a basso reddito’ sottraggono, sì, impieghi ai

nella condizione inversa); tuttavia le ricette deflattive che hanno salvato la Germania hanno aumentato la vulnerabilità e gli squilibri negli altri stati dell’UEM.

²⁵ Cfr. le sentenze della Corte di giustizia nei casi C-438/05 del 11 dicembre 2007 (*Viking*); C-341/05 del 18 dicembre 2007 (*Laval*).

²⁶ La dottrina sul punto è alluvionale: cfr., tra i tanti, U. CARABELLI, *Tutele del lavoro, diritto di sciopero e libertà di contrattazione collettiva tra identità nazionale e integrazione europea*, in www.europeanrights.eu; B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT- 61/2008; C. JOERGES-F. RÖDL, *Informal Politics, Formalised Law and the “Social Deficit” of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*, in *Eur. Law Journ.*, n. 1/2009, p. 1ss.; S. DEAKIN, *La concorrenza fra ordinamenti in Europa dopo Laval*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2011, p. 467ss. All’orientamento della Corte di giustizia ha fatto da (debole) contraltare la decisione del Comitato Europeo per i Diritti Sociali (organo di supervisione della Carta Sociale Europea), il quale, pronunciandosi su reclamo, ha ritenuto contraria alla Carta Sociale Europea la legislazione svedese che ha ‘ottemperato’ alla Corte di giustizia nel caso *Laval*: per il Comitato, il diritto di sciopero e azione collettiva dei lavoratori subordinati negli stati con maggior tutele sindacali persegue cruciali finalità *anti-dumping* che, in ultima analisi, valgono a garantire l’intera categoria dei lavoratori subordinati, compresi quelli degli stati con minor costo del lavoro e minori tutele: decisione del 3 luglio 2013, *LO e TCO c. Svezia*, reclamo n. 85/2012, su cui cfr. M. ROCCA, *A clash of kings. The European Committee of Social Rights on the ‘Lex Laval’ ... and on the EU framework for the posting of workers*, in *European Journal of Social Law*, n. 3/2013, p. 217ss.

lavoratori dei Paesi ‘affluenti’, ma sottraggono prima di tutto se stessi da una disoccupazione che, nei loro Paesi, rappresenta una condizione assai peggiore della disoccupazione eventualmente subita dai lavoratori dei Paesi ‘affluenti’ (con sussidi dignitosi, corsi di riqualificazione, ecc.). Posta la domanda nei termini di chi soffrirebbe di più per la disoccupazione, è ovvia la risposta su chi debba ottenere l’impiego: i lavoratori degli Stati ‘poveri’²⁷. Dunque, anche da un ipotetico punto di vista socialdemocratico, la soluzione finale dovrebbe essere considerata equa. Tuttavia, non è ben chiaro sulla base di cosa i lavoratori (specie i meno qualificati, più esposti a tale tipo di competizione) degli stati ricchi debbano essere disposti a sacrifici in favore dei loro colleghi più poveri e meno protetti, che hanno avuto la sorte di appartenere a stati meno affluenti. La solidarietà transnazionale così imposta a una sola classe sociale si basa, in fondo, sulla ricchezza complessiva di uno stato in rapporto ad altri sensibilmente più poveri, scaricando sui lavoratori dello stato affluente la responsabilità per tale divario economico²⁸. E qui veniamo all’eterno dilemma europeo del *demos*: può il sacrificio chiesto ai lavoratori degli stati ‘benestanti’ essere compensato dal senso di appartenenza all’Unione europea, cioè a un’entità transnazionale in cui l’autodeterminazione politica è surrogata dal (prevalente) modello decisionale intergovernativo²⁹?

La risposta al paradosso appena illustrato dell’apparente moralità della competizione salariale intraeuropea risiede forse nel punto di vista monofocale adottato per analizzare la questione. Anche adottando un modello di efficienza non particolarmente ‘generoso’ quale quello di Kaldor-Hicks³⁰, i vincitori (i lavoratori a basso costo che ottengono il lavoro) dovrebbero essere in grado di compensare i perdenti (i lavoratori ad alto costo che il lavoro lo perdono): i lavoratori a basso costo,

²⁷ A. SOMEK, *From Workers to Migrants, from Distributive Justice to Inclusion: Exploring the Changing Social Democratic Imagination*, in *Eur. Law Journ.*, n. 5/2012, p. 714.

²⁸ *Ibidem*, 715.

²⁹ A. SOMEK, *The Social Question in a Transnational Context* (2011), LEQS Paper No. 39, U Iowa Legal Studies Research Paper No. 12-14, p. 39.

³⁰ Modello coniato da Nicholas Kaldor e John Richard Hicks nel 1939 per ovviare ai limiti del modello di Pareto (per cui un’allocazione ottimale si ha quando è impossibile ottenere migliori livelli di benessere di qualcun altro, ossia quando tutti i soggetti coinvolti non hanno da rimetterci): secondo Kaldor-Hicks, una modificazione efficiente nell’allocazione delle risorse si ha anche quando il benessere ottenuto da alcuni soggetti supera le perdite di benessere subite da altri, il che implica, però, la necessità che questi ultimi siano compensati dai primi.

tuttavia, non saranno mai in grado di lucrare dalla loro ‘vittoria’ così tanto da poter compensare i lavoratori ad alto costo³¹; non è dato sapere, inoltre, come ciò possa accadere in un regime transnazionale quale l’UE, privo di meccanismi di redistribuzione della ricchezza³². Un simile evento potrebbe, forse, essere il risultato della (più volte avanzata proposta di una) assicurazione europea contro la disoccupazione³³. Ma anche quest’ultima ipotesi riformatrice sembra scontare la stessa miopia monofocale, per superare la quale occorre guardare oltre i soli lavoratori. Chi si appropria dei vantaggi della competizione salariale nell’Europa allargata, infatti, sono i manager, gli azionisti e i consumatori. Per chiamare queste categorie a compensare le perdite subite dai lavoratori, però, l’UE non ha soltanto bisogno di una solidarietà obbligatoria tra lavoratori e datori di lavoro europei, che, ad es., punti a connettere in un’unica rete gli istituti di previdenza sociale nazionali e redistribuisca i contributi a favore di un’assicurazione europea contro la disoccupazione. Una simile forma di solidarietà orizzontale su scala europea è già stata intrapresa con la c.d. Unione bancaria, con esiti tuttavia ancora assai deboli, oltre che discutibili³⁴. Simili reti di

³¹ A. SOMEK, *From Workers to Migrants*, cit., p. 714s.

³² Sull’esigenza che l’UE si faccia autrice di politiche atte a compensare i ‘perdenti della globalizzazione’, cfr. ancora P. DE GRAUWE, *The EU Should Take The Side...*, cit. L’UE dispone, invero, di un altisonante *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*, la cui capienza è, tuttavia, assolutamente inadeguata (con una dotazione annua massima per il periodo 2014-2020 di soli 150 milioni di euro, non utilizzabile per sussidi di disoccupazione o simili, bensì per corsi di riqualificazione, orientamento professionale, imprenditorialità e creazione di nuove aziende).

³³ Cfr. la proposta italiana di un Fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione contenuta nel documento *Un’Unione economica e monetaria da completare e rafforzare. Contributo italiano*, Roma, Ministero dell’Economia e delle Finanze, maggio 2015, nonché altre proposte di centri di ricerca tedeschi: M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari 2016, p. 137s.

³⁴ L’Unione bancaria è stata varata, tra l’altro, istituendo una sorveglianza bancaria accentrata e, in particolare, un fondo comune europeo chiamato a contribuire ai salvataggi bancari (Fondo di risoluzione unico), il quale dovrà raggiungere (entro il 2022) la cifra di 55 miliardi di euro, corrispondente all’1% dei depositi coperti nel sistema bancario degli Stati membri partecipanti e giudicato, per tale sua scarsa capacità, inadeguato a rispondere a crisi sistemiche (D. SCHOENMAKER, G. B. WOLFF, *What options for European deposit insurance?* (8 ottobre 2015), in <http://bruegel.org/2015/10/what-options-for-european-deposit-insurance/>). Ad alimentare il Fondo sono chiamate direttamente le banche private nazionali, i cui contributi sono raccolti dalle Banche centrali nazionali, che li fanno confluire in dei ‘comparti nazionali’ destinati via via a fondersi in un unico comparto. Si tratta di una forma di mutualità obbligata e regolata da norme europee e statali, dirette a obbligare tutte le banche private dell’eurozona a convogliare in tale fondo una parte delle loro riserve.

solidarietà funzionali rispondono a un modello neo-medievale che dà ormai per scontata la fine dello Stato nazionale, almeno nella sua forma di Stato sociale³⁵.

Per chi ritiene, invece, che resti ancora imprescindibile la funzione redistributiva fin qui svolta dallo Stato sociale e, al contempo, nega che i singoli stati europei possano, da soli, continuare a svolgerla in un'epoca di avanzata globalizzazione ne deriva che l'UE ha, prima di tutto, bisogno di un proprio sistema di tassazione e di trasferimenti basato su un autonomo concetto di giustizia distributiva finora sempre

In assenza di uno stato federale capace di raccogliere tasse e redistribuirle, si torna allo schema ottocentesco della mutualità privata, ossia della solidarietà corporativa tra soggetti svolgenti lo stesso mestiere. Il finanziamento mutualistico delle banche in crisi, tuttavia, è subordinato al meccanismo del bail-in, per cui la solidarietà tra banche (e, alla fin fine, tra risparmiatori europei) scatta solo dopo la previa 'escussione' di azionisti, obbligazionisti e correntisti maggiori (con depositi fino a 100.000 euro). Si cerca, in altre parole, di assorbire in alto determinate funzioni pubbliche (come la sorveglianza e i salvataggi bancari), senza poter mantenere lo stesso grado di garanzia nazionale dei diritti individuali coinvolti: dietro l'apparente buon senso dell'idea di non addossare indiscriminatamente a tutti i contribuenti il costo dei salvataggi bancari sta l'impossibilità di avere ciò che un'autentica unione bancaria richiede, ossia 'un *fiscal backstop*' che solo una tesoreria dell'eurozona con risorse tributarie e potere di indebitarsi può offrire (M. SARCINELLI, *L'unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, 2013, p. 37); per cui, non è che addossare ai privati l'onere di salvare le banche sia davvero cosa buona e giusta, bensì è semplicemente precluso addossarlo alla 'federazione' (l'UE o l'UEM), per mancanza di un vero bilancio pubblico europeo. Ossia: per mancanza di una vera solidarietà tra contribuenti europei.

³⁵ J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari 2015, p. 90-96, ove il fallimento dell'Unione europea viene visto come fattore capace di infrangere il monopolio degli Stati, quali custodi esclusivi dell'integrazione, così da «consentire a città, regioni, associazioni professionali e ONG di aderire a vecchie reti integrative transnazionali, o di formarne di nuove»; anziché in termini territoriali, l'integrazione dovrebbe aversi in termini funzionali, in settori quali il commercio, l'energia, i diritti umani, l'immigrazione o la sicurezza. In un simile sistema di reti si fatica a intravedere chi e come possa, in particolare, operare un efficace ruolo redistributivo, così come garantire in ognuna delle reti l'effettiva tutela dei diritti fondamentali, specie di quelli sociali. Per una lettura critica della cittadinanza europea in termini 'neo-medievali' (stratificazione di diversi *status* che impediscono di parlare di cittadinanza europea in termini unificanti), cfr. D. KOCHENOV, *Neo-mediaeval Permutations of Personhood*, in in L. AZOULAI, S. BARBOU DES PLACES, E. PATAUT, *Constructing the Person in EU Law*, Oxford-Portland, 2016, p. 133ss.; per una critica di stampo marxista a tali stratificazioni, che privilegiano i lavoratori qualificati, con potere di contrattazione e risorse economiche, mentre marginalizzano i lavoratori deboli, pur estraendo da loro il massimo profitto possibile, cfr. C. O'BRIEN, *Civis Capitalist Sum*, *cit.*, p. 961-966.

eluso³⁶. La recente vicenda della violazione delle norme europee ad opera dell'accordo fiscale tra Irlanda e Apple³⁷ evidenzia come, senza un'adeguata disciplina europea (e internazionale) della tassazione dei capitali, l'illusione ottica delle opportunità di occupazione offerte da potenti multinazionali a singoli Stati membri rischi di falsare sempre il discorso sulla redistribuzione e la giustizia sociale³⁸. Occorre, pertanto, evitare di concentrarsi solo sulla mobilità del lavoro e puntare l'attenzione sulla circolazione dei capitali: per salvare la sua anima 'sociale', l'UE è chiamata a regolare il capitale, non solo il lavoro³⁹.

³⁶ Cfr. M. P. MADURO, *Europe's Social Self: 'The Sickness Unto Death'*, in *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*, n. 2/2000, [Ssrn.com](http://www.ssrn.com), il quale, invero, non riteneva allora immediatamente necessaria l'introduzione di una tassazione e una sicurezza sociale europee, bensì urgente un dibattito politico sull'identità sociale dell'UE, nel presupposto che per supportare l'architettura istituzionale dell'UE e gli effetti inevitabilmente redistributivi dell'integrazione economica fossero necessarie forme di solidarietà tra individui e non più solo tra stati membri.

³⁷ Cfr. il Comunicato stampa della Commissione del 30 agosto 2016, ove si legge che l'Irlanda ha concesso ad Apple vantaggi fiscali indebiti per un totale di 13 miliardi di euro, integrando un trattamento illegale ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato, poiché ha permesso ad Apple di versare molte meno imposte di altre imprese (anziché applicare l'imposta del 12,5% valevole per tutte le imprese, è stata applicata un'aliquota decrescente dall'1% allo 0,005%); da ciò deriva l'obbligo per l'Irlanda di recuperare l'aiuto illegale ([Europa.eu](http://europa.eu)). A tale iniziativa ha prontamente reagito il Ministero del Tesoro statunitense, fortemente critico sulla correttezza giuridica di tale approccio (che vanificherebbe la tutela dell'affidamento legittimo ingenerato in Apple dalle autorità irlandesi), ma in realtà preoccupato dagli effetti che l'esecuzione di tale decisione potrà avere sulle minori entrate fiscali generate da Apple negli Stati Uniti: *The European Commission's recent state aid investigations of transfer pricing rulings, U.S. Department of the Treasury white paper*, in <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Documents/White-Paper-State-Aid.pdf>. Cfr. S. DULLIEN, *Why The Apple Tax Bill Is Not Protectionism* (6 settembre 2016), in *Social Europe*.

³⁸ Sul ruolo della liberalizzazione dei capitali e della conseguente competizione fiscale tra stati membri nel delineare l'attuale assetto 'antisociale' dell'integrazione europea, cfr. A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated: the three patterns of Europeanisation of national tax systems and the future of the social and democratic Rechtsstaat*, in D. CHALMERS, M. JACHTENFUCHS, C. JOERGES (cur.), *The End of the Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge 2016, pp. 78-126. Accanto alla competizione al ribasso relativa alla tassazione nazionale di capitali e imprese, v'è anche quella relativa alle persone fisiche: per attrarre professionisti altamente qualificati, gli Stati sono indotti ad abbassare le aliquote fiscali per i redditi superiori, così limitando il potere di redistribuzione dei governi e dimostrando i rischi di competizione al ribasso nei mercati del lavoro integrati a livello internazionale: H. KLEVEN, C. LANDAIS, E. SAEZ, E. SCHULTZ, *Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark* (17 settembre 2013), in <http://voxeu.org/article/migration-and-wage-effects-taxing-top-earners>.

³⁹ S. DEAKIN, *Brexit, Labour Rights And Migration*, cit., p. 19s.

L'assenza nell'UE (così come in qualsiasi altro regime transnazionale) di una giustizia distributiva e dei relativi istituti 'para-federali' ha il seguente esito redistributivo: il miglioramento della condizione del soggetto 'globalmente' svantaggiato (lavoratori a basso costo) è permesso anche se coloro che prima erano moderatamente avvantaggiati (lavoratori ad alto costo) finiranno svantaggiati, mentre coloro che prima erano già molto avvantaggiati (manager e azionisti) finiranno ancora più avvantaggiati di prima⁴⁰. Ne deriva che l'inclusione del 'povero globale' nelle società avanzate (europee e non solo) ha come principio di giustizia 'cosmopolita' la formula per cui la massa di svantaggiati globali devono ricevere priorità anche se il loro avanzamento (relativo) produrrà un aumento della disuguaglianza complessiva oltre il livello che sarebbe tollerabile in base a principi di giustizia sociale 'nazionali'⁴¹. Un simile aumento di disuguaglianza globale è il frutto dell'assenza di meccanismi politici transnazionali capaci di introdurre correttivi, come tassazione e trasferimenti. Per cui, *mentre il 'povero globale' beneficia della presenza dei mercati, il ricco beneficia dell'assenza dello Stato*⁴². Resta da capire quale sia la sostenibilità sociale e politica di un simile esito redistributivo⁴³.

⁴⁰ Si è parlato, a tal proposito, dell'effetto 'San Matteo' (Vangelo di Matteo, 25, 29: «A chi ha sarà dato, e vivrà nell'abbondanza, ma a chi non ha sarà tolto, anche quel poco che possedeva»): A. SUPLOT, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale* (2010), Milano 2011, p. 37.

⁴¹ A. SOMEK, *From Workers to Migrants*, cit., p. 715s., ove il metro di paragone è dato dalla nozione di giustizia distributiva coniata da Rawls, per cui le disuguaglianze di ricchezza e di status sono accettabili se beneficiano tutti i membri della società, specie i meno avvantaggiati dalle disuguaglianze: J. RAWLS, *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971), p. 78.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ I dati Eurostat per il 2014 confermano l'ipotesi dell'aumento delle disuguaglianze nell'UE: dinanzi a una diminuzione delle disuguaglianze (in termini di reddito medio pro-capite) tra Stati membri, aumenta sia l'indice di disuguaglianza interna ai singoli Stati membri (spiccano Germania e Regno Unito) che quello relativo alla media europea, segno che la crescita relativa negli Stati più poveri dell'UE non è distribuita equamente e/o che quella crescita è controbilanciata dall'aumento delle disuguaglianze negli Stati 'affluenti' (la crescita del reddito nel quintile più alto della popolazione europea è pari al 3,5% rispetto al solo 0,2% del quintile più basso): cfr. M. DAUDERSTÄDT, C. KELTEK, *No Progress on Social Cohesion in Europe*, Friedrich-Ebert-Stiftung (2016), <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12668.pdf>.

3. L'effimera dimensione sociale della cittadinanza europea

Con riguardo alle tensioni che si vanno ingenerando nell'UE attorno alla questione migratoria, comprese le migrazioni economiche intraeuropee, qualcuno ha parlato della riscossa di Polany, lo storico dell'economia che tra le due guerre aveva studiato l'evoluzione e il fallimento delle logiche liberiste nell'Occidente capitalista⁴⁴. L'errore di base, per Polany, era quello di voler trattare alla stregua di merci entità che merci non sono, quali moneta, lavoratori e terra⁴⁵. Dopo la crisi della moneta unica, l'UE sta sperimentando quella dei migranti economici comunitari (anche se le vicende più eclatanti dei profughi extracomunitari stanno offuscando il dato), ossia la crisi di rigetto delle società nazionali degli Stati membri 'affluenti' nei confronti delle migrazioni intraeuropee, avvertite come opportunistiche e quasi predatorie del welfare nazionale. Le motivazioni alla base del voto pro-Brexit, come accennato all'inizio, sono un chiaro sintomo di tale fenomeno. Il che segna, come minimo, un fallimento della strategia della Corte di giustizia dell'UE di costruire una solidarietà transnazionale tra cittadini europei sulle fragilissime basi offerte dalle laconiche formulazioni sulla cittadinanza europea varate a Maastricht – non a caso – assieme alla moneta unica⁴⁶. Vale però la pena di osservare come si

⁴⁴ Cfr. K. POLANYI, *The Great Transformation*, 1944 (trad. it. *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010) richiamato da C. JOERGES, *Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration* (2013), in *EUI Working Papers LAW No. 2013/09*, p. 3, onde denunciare l'attitudine delle istituzioni europee (Commissione in testa) di puntare sulla libertà di circolazione e abbandonare al proprio destino di decadenza le tutele sindacali, ossia ciò che un tempo rappresentava il principale strumento contro la 'mercificazione' del lavoro.

⁴⁵ Per Polanyi, «(l)a presunta merce 'forza-lavoro' non può (...) essere fatta circolare, usata indiscriminatamente e neanche lasciata priva di impiego, senza influire anche sull'individuo umano che risulta essere il portatore di questa merce particolare»; «(i)ndubbiamente i mercati del lavoro, della terra e della moneta *sono* essenziali per un'economia di mercato, ma nessuna società potrebbe sopportare gli effetti di un simile sistema di rozze finzioni neanche per il più breve periodo di tempo a meno che la sua sostanza umana e naturale, oltre che la sua organizzazione commerciale, fossero protette dalle distruzioni arrecate da questo diabolico meccanismo» (*La grande trasformazione*, cit., 94s.).

⁴⁶ S. GIUBBONI, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale*, cit., p. 174, ove si parla dei «limiti intrinseci di un modello compassionevole di solidarietà poggiato su un grande fraintendimento (...), la cui ipocrisia è stata infatti impietosamente svelata dalla drammaticità della crisi europea, che ha immancabilmente dissolto, sotto la morsa dei vari populismi e degli egoismi economici e sociali nazionali, qualunque disponi-

trattasse (e forse ancora si tratti) di una strategia in parte obbligata: stante le rigidità della moneta unica e dell'impossibile solidarietà di stampo 'para-federale', le soluzioni agli squilibri tra economie nazionali e agli shock asimmetrici in grado aggravare quegli squilibri si riducono alla deflazione salariale e alla mobilità dei lavoratori⁴⁷. Per alcuni, la mobilità dei lavoratori sarebbe addirittura una manna per l'Unione monetaria, posto che per la sua flessibilità la mobilità del lavoro rappresenta un dispositivo di riequilibrio più efficace di una politica monetaria unica per diverse economie nazionali soggette a cicli economici divaricati⁴⁸.

Erano gli Stati membri (specie quelli 'core' dell'euro forte) consapevoli di tali sbocchi? Cosa hanno fatto fin qui i politici nazionali per preparare i propri cittadini a tale solidarietà transnazionale obbligata tra cittadini europei? O la crisi di solidarietà transnazionale tra cittadini europei non è che la riprova di un compromesso politico imperfetto alla base dell'euro⁴⁹, in cui la rigidità dei parametri di convergenza si spiega non con criteri economici bensì con la riluttanza dei Paesi 'core', Germania in testa, ad ammettere nell'UEM i Paesi mediterranei⁵⁰?

Dinanzi alle rigidità dell'UEM deflagrate con la crisi, appare ragionevole lo sforzo della Corte di giustizia di rendere, negli anni 'buoni', la mobilità del lavoro e dei cittadini, in genere, un obbligo sempre più 'imperativo' per gli Stati membri⁵¹. Ma a tale sforzo giurisprudenziale

bilità degli Stati membri nordeuropei ad accogliere lo straniero nei loro (ancora relativamente) generosi sistemi di welfare». Cfr. anche L. AZOULAI, *The European Individual and Collective Entities*, in L. AZOULAI, S. BARBOU DES PLACES, E. PATAUT, *Constructing the Person in EU Law*, cit., p. 221ss.

⁴⁷ Cfr. *supra*, nota 13.

⁴⁸ T. BOERI, H. BRÜCKER, *A European mobility assistance scheme*, cit. Cfr. anche D. RINALDI, *Germany Follows Cameron's Lead In Treating EU Workers As Foreigners*, cit.

⁴⁹ Cfr. G. MAJONE, *Monetary Union and the politicization of Europe*, 2011, p. 8s., <http://euroacademia.eu/>: se per la Francia e altri paesi si trattava di superare l'insostenibile tirannia del marco, per la Commissione Delors si trattava di rendere irreversibile il processo d'integrazione, mentre per i paesi più deboli si trattava di giovare del minor costo per interessi sul debito pubblico: una simile eterogeneità di obiettivi comporta inevitabilmente che l'attenzione delle parti contraenti si concentri sui risultati immediati piuttosto che sulle implicazioni di lungo termine.

⁵⁰ P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, op. cit., pp. 179s., 182s.

⁵¹ Per questa fase della giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. S. GIUBBONI, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale*, cit., pp. 172-176; S. O'LEARY, *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G. DE BURCA (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford 2005, pp. 63ss. Cfr., in termini radicalmente critici, M. EVERSON, *A Very Cosmopol-*

la politica ha fatto mancare il suo ineludibile supporto: è mancata, cioè, la costruzione politica di un'identità condivisa, salvo la retorica dei valori comuni che si rispecchierebbero nella dichiarazione dei diritti della Carta di Nizza. Anche qui, come per l'euro, si sono riposte troppe speranze nel meccanismo auto-inducente della cittadinanza europea: proclamata senza le premesse di autentica solidarietà sociale tra i cittadini di un'unica entità politica, la cittadinanza europea avrebbe dovuto, una volta azionata in giudizio e rivendicata come matrice di diritti alla parità di trattamento entro i sistemi lavorativi e di welfare nazionali, produrre legami di solidarietà: la libertà di circolazione e soggiorno ammette «una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri»⁵². Forse sarebbe stato meglio chiarire da subito, da parte della Corte, che l'interdipendenza insita in un'unione monetaria, in assenza di trasferimenti para-federali, non solo ammette ma *implica*, in caso di shock asimmetrici, tale solidarietà finanziaria tra cittadini europei. A tale ammissione, dovrebbe poi seguire la domanda cruciale: l'integrazione economica e, specialmente, quella monetaria europea, oltre a chiaramente implicare un certo grado di solidarietà finanziaria, è anche in grado di indurla? Se solo si guarda alle tendenze politiche emergenti negli Stati usciti fin qui vittoriosi dalla crisi, sembra proprio di no⁵³.

4. Riforme strutturali e solidarietà federativa: ancora l'illusione di regole 'inducenti'

Dinanzi alla presa d'atto – condivisa da innumerevoli economisti – che l'UEM, senza l'unione fiscale, non possa sopravvivere, lo scoglio risulta, naturalmente, quello per cui l'unione fiscale presuppone una

itan Citizenship: But Who Pays the Price?, in M. DOUGAN, N. N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA (cur.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Oxford 2012, pp. 145ss.

⁵² Sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, §44; sentenza 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, §56; sentenza 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, §48; sentenza del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Brey*, §72. Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013, pp. 239ss.

⁵³ D. RINALDI, *Germany Follows Cameron's Lead In Treating EU Workers As Foreigners*, cit.; F. AMTENBRINK, *Europe in Times of Economic Crisis: Bringing Europe's Citizens Closer to One Another?*, in M. DOUGAN, N. N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA (cur.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Oxford 2012, pp. 171-187.

certa forma di unione politica, per la quale tutte le forze politiche degli Stati membri sembrano oggi come minimo impreparate. Per risolvere tale scoglio, c'è chi ha provato a mettere in discussione tale fase di stallo politico, criticando le tesi sull'impossibilità di un *demos* europeo, quale preconditione necessaria per l'instaurazione di un'autentica solidarietà europea: dal funzionamento di istituzioni e regole comuni opportunamente congegnate, secondo tale tesi, potrebbero sorgere sia responsabilità che solidarietà⁵⁴. Partendo dal condivisibile presupposto che identità e solidarietà sono due variabili co-determinatisi, l'equilibrio realizzabile tra queste due variabili dipenderà dalla capacità delle istituzioni e delle regole di spingere gli attori verso un 'buon' equilibrio: un insieme di regole appropriate sulla solidarietà, da una parte, e la responsabilità fiscale, dall'altra, potranno creare la giusta dinamica per superare l'ostacolo dell'assenza di *demos* europeo grazie alla fiducia reciproca implicata da uno sforzo congiunto di responsabilità e solidarietà. Se come europei non possiamo ottenere ora una *solidarietà federale*, potremmo però istituire una *solidarietà federativa*, capace di creare progressivamente legami di appartenenza. In termini pratici, la proposta propone l'introduzione di trasferimenti non incondizionati (come invece sarebbero all'interno di uno stato, federale o regionale) a favore degli stati membri in crisi, ma neppure trasferimenti di stampo 'internazionale'⁵⁵ (basati, cioè, sull'unanimità, ossia discrezionali, come avviene oggi con l'assistenza finanziaria del MES, a parte i casi d'urgenza ove è richiesta la maggioranza dell'85% delle quote detenute dagli stati aderenti al MES⁵⁶). Tali trasferimenti dovranno essere, invece, automatici ma non incondizionati, ossia dovranno essere subordinati alla realizzazione delle famigerate riforme

⁵⁴ F. NICOLI, *Eurocrisis and the myths of European redistribution: illegitimate, unsustainable, inefficient?*, in *Perspective on Federalism*, Vol. 7, 2015/3.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 35s.

⁵⁶ Art. 4.4 del Trattato sul MES. Visto che il voto è, però, ponderato e non eguale (proporzionale alla quota conferita da ogni stato al MES, come avviene nel FMI), la minoranza di blocco (superiore al 15%) è detenuta da soli tre Paesi, singolarmente: Germania (27,14%), Francia (20,38%) e Italia (17,91%), ma di questi tre, presumibilmente, solo la Germania sarà politicamente in grado di esercitare il potere di veto (posto che Italia e Francia sono Stati teoricamente a rischio di chiedere, nel futuro, assistenza finanziaria): A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in J. E. FOSSUM, A. J. MENÉNDEZ (cur.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, *Arena Report*, n. 2/14, Oslo 2014, pp. 469s.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in M. Benvenuti (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, p. 25.

strutturali, in grado di aumentare la produttività del ‘sistema paese’⁵⁷. Le riforme in questione sarebbero quelle ‘suggerite’ dalla Commissione agli stati durante il semestre europeo. In questo modo, la solidarietà riguarderebbe non più soltanto gli stati, bensì direttamente gli individui, chiamati a sostenere certi doveri in cambio di determinati benefici, così superandosi anche lo scoglio del famigerato ‘*moral hazard*’ e le distorsioni nei mercati degli investimenti privati causate da trasferimenti pubblici automatici e incondizionati. Basata sulla tradizionale logica europea dell’*output legitimacy*, tale ricetta avrebbe l’obiettivo ambizioso di rafforzare il senso di comune appartenenza nei cittadini europei⁵⁸. Resta da sciogliere l’aporia di come salvare, in tale modello tecnocratico, una parvenza di autodeterminazione democratica in capo ai cittadini dello stato chiamato alle riforme strutturali, le quali verrebbero decise e soprattutto valutate da una Commissione e un Consiglio europeo monopolizzati dalla visione dei Paesi economicamente più forti, con procedure della cui trasparenza e democraticità è lecito dubitare⁵⁹. Come legittimare, ad es., la discrezionalità ‘tecnica’ con vengono valutate riforme discutibili come quella del ‘*Jobs’ act*’ nostrano?

È dall’eccesso di fiducia in regole e istituzioni ben congegnate che sono derivate le aporie, via via sempre più drammatiche, dell’Unione monetaria non preceduta da quella fiscale e politica. Proporre oggi *regole e istituzioni* ben congegnate cela l’illuministica fiducia nell’esistenza di regole che hanno solo bisogno di essere ‘scoperte’ (probabilmente da tecnici)⁶⁰. Non viene neppure presa in considerazione l’ipotesi per cui tali regole e istituzioni comuni, per poter indurre autentica solidarietà, dovrebbero avere una genesi democratica (la

⁵⁷ F. NICOLI, *Eurocrisis and the myths of European redistribution*, cit., p. 41.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 44.

⁵⁹ La proposta ricalca quella fatta nel gennaio 2013 a Davos dalla Cancelliera Merkel dei ‘contratti di competitività’ e ripresa dalla Commissione nel c.d. Blueprint (COM(2012) 777), che li inseriva nella procedura contro gli squilibri macroeconomici eccessivi: cfr., in termini assai critici, L. OBERNDORFER, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in N. BRUUN, K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN (cur.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hart Publishing 2014, p. 47s.

⁶⁰ M. LOUGHLIN, *What is Constitutionalisation?*, in P. DOBNER, M. LOUGHLIN (cur.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford 2010, pp. 61ss.; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.* 2006, pp. 1643ss.

quale presuppone partiti europei in grado di organizzare una decisione politica collettiva unica, non un mero negoziato intergovernativo né l'ennesima conferenza intergovernativa, sul modello di quella che varò la Carta di Nizza). La Costituzione italiana (così come altre costituzioni dalla vita non effimera) è stata (faticosamente) accettata e rispettata dal popolo non per la sua 'qualità intrinseca', bensì per la qualità del rapporto che univa i cittadini-elettori alle forze politiche che pretendevano rappresentarli nel redigere la Costituzione stessa, la quale non è stata presentata come una ricetta capace di risultati misurabili nel breve-medio periodo, bensì come un compromesso storico tra forze che, dopo essersi avversate, avevano raggiunto la consapevolezza della necessità di cooperare, prima in senso oppositivo (anti-fascismo), poi propositivo (la realizzazione di uno stato sociale democratico-pluralista)⁶¹.

Come si vede, siamo ancora in presenza di una delle tante varianti della logica 'inducente' (l'euro avrebbe dovuto indurre *ex post* quelle premesse di omogeneità economica per un'unione monetaria che mancavano *ex ante*; la Carta dei diritti fondamentali dell'UE avrebbe dovuto indurre una costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo, surrogando un autentico processo costituente; la cittadinanza europea, grazie alla parità di trattamento tra cittadini nazionali e migranti da altri stati dell'UE, avrebbe dovuto indurre quella solidarietà transnazionale alternativa alla creazione di un impraticabile sistema di welfare europeo; ecc.). Si continua a parlare genericamente di regole e, soprattutto, istituzioni *ben congegnate*, senza interrogarsi sull'importanza di *come* e da *chi* tali regole vengano prodotte, che è poi la questione cruciale di un'autentica riforma dei partiti politici nazionali in senso federativo europeo, così che federazioni di partiti di sinistra, centro, destra e ali estreme possano porre al centro del dibattito politico nazionale temi di respiro autenticamente europeo, e non solo questioni relative a come meglio difendere gli interessi nazionali nel campo di gioco europeo⁶².

⁶¹ Sulla dicotomia tra visioni funzionali e visioni costituzionali delle procedure decisionali pubbliche, cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari 2010, pp. 184ss.

⁶² Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016.

5. Quando la solidarietà tra stati implica la de-solidarizzazione interna e viceversa

La solidarietà nell'UE è un concetto quanto meno elusivo: essa è stata tradizionalmente trattata da due distinti punti di vista: il primo riguarda la c.d. 'Europa sociale' (o almeno una delle sue accezioni prevalenti), ossia la spinta europea all'evoluzione del welfare (sicurezza ed assistenza sociale) nel senso di aprire i sistemi nazionali di welfare ai cittadini comunitari, abbattendo restrizioni basate sulla nazionalità e, in qualche caso, persino permettendo anche la c.d. 'esportabilità' non solo delle prestazioni previdenziali contributive bensì anche di quelle non contributive garantite dal singolo Stato membro, nonché estendendo ai cittadini economicamente non attivi il principio di accesso non discriminatorio al welfare dello Stato membro ospitante⁶³. Si tratta di quell'ambito del diritto europeo e/o degli studi europei che vanno sotto l'etichetta della *solidarietà transnazionale tra cittadini europei*, in cui lo stesso concetto di cittadinanza europea gioca un ruolo peculiare, ma a tratti anche ambiguo. In relazione a tale concetto di solidarietà (transnazionale e interpersonale) e sulla spinta, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia, la cittadinanza europea viene invocata non per chiamare l'entità attributiva di tale status (l'UE) a garantire un comune plafond di diritti sociali (per cui mancherebbero le competenze), bensì per chiamare i singoli Stati membri a farsi carico dei diritti sociali anche dei non-nazionali⁶⁴, in assenza di

⁶³ M. FERRERA, *Towards an 'Open' Social Citizenship? The New Boundaries of Welfare in the European Union*, in G. DE BURCA (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford 2005, pp. 24ss.

⁶⁴ Fermo restando che l'esiguità del budget dell'UE non consentirebbe la gestione e il finanziamento diretti di prestazioni sociali, l'UE potrebbe, invero, fissare standard di tutela uniformi e vincolanti per tutti gli stati in materia di sicurezza e protezione sociale, al fine di agevolare la libertà di circolazione e soggiorno: cfr. l'art. 21, par. 3, del TFUE; stante, tuttavia, l'impossibile soglia procedurale dell'unanimità del Consiglio ivi prevista, si tratta di una previsione più simbolica che altro. Cfr. F. DE WITTE, *Transnational Solidarity and the Mediation of Conflict of Justice in Europe*, in *Eur. Law Journ.*, Vol. 18, 2012/5, pp. 701-704, ove si paventa il rischio che il modello sociale europeo possa indurre il taglio del welfare per gli strati più bisognosi della popolazione, in presenza di un afflusso elevato di soggetti bisognosi provenienti da altri stati dell'UE, ragion per cui l'UE, più che sostituirsi al welfare statale, è chiamata a garantirne la sostenibilità *nonostante* la libertà di circolazione delle persone (il che dovrebbe avvenire non mediante finanziamenti europei bensì un opportuno apparato normativo, capace di modulare la parità di trattamento dei non

meccanismi compensativi sovranazionali. I paradossi cui dà vita un simile sistema (basato esclusivamente sull'apertura dei sistemi nazionali di welfare senza alcun finanziamento e/o trasferimento di livello sovranazionale) sono molteplici, ma il più paradigmatico di questi è il seguente. La direttiva del 2004 sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari⁶⁵ prescrive, in termini di principio, che l'accesso non discriminatorio al welfare dei migranti europei non economici non deve comportare un onere eccessivo tale da pregiudicare i sistemi nazionali di assistenza sociale⁶⁶. Tale affermazione di principio deve essere, nei casi più controversi e borderline, tradotta in un criterio operativo di giudizio. Il che, però, può condurre a esiti pressoché inconciliabili e, comunque, paradossali: se si ritiene che tale condizione vada individualizzata rispetto al singolo caso di accesso al welfare, quest'ultimo, per definizione, non potrà mai condurre all'implosione di un intero sistema o sotto-sistema di assistenza sociale; se, al contrario, si ritiene che essa vada intesa in maniera 'sistemica' anziché individuale, il criterio di giudizio che ne deriverà sarà tale da ritenere sempre e comunque ogni accesso foriero di potenziale implosione del sistema (potendosi il caso singolo ripetersi per un numero teoricamente aperto di casi futuri, destinati a incrementare proprio per l'effetto 'calamita' che un sistema troppo generoso di welfare potrebbe avere per i migranti - economici e non - dell'Unione)⁶⁷. L'aporia appena vista è senz'altro figlia di un compromesso imperfetto tra gli Stati membri in Consiglio e i rappresentanti del Parlamento europeo⁶⁸, ma si tratta di un compromesso che non sembra correggibile in via giurisprudenziale alla stregua di superiori parametri iscritti nei Trattati e nella Carta di Nizza (che pure garantisce astrattamente il diritto all'assistenza sociale al suo art. 34), proprio perché l'aporia risiede non tanto nella Direttiva, bensì nello stesso assetto 'costituzionale' dell'UE e nella sua pretesa di aprire i mercati nazionali del welfare

nazionali in relazione alle diverse tipologie di benefici e al grado di integrazione del non nazionale alla società ospitante).

⁶⁵ Direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004.

⁶⁶ Cfr. il 10° e il 16° Considerando della Direttiva 2004/38/CE; l'art. 7.1, lett. *b*) e *c*), secondo cpv.; art. 12.2, 2° cpv.; art. 13.2, penultimo cpv.; art. 14.1.

⁶⁷ Cfr. D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity*, cit., p. 27ss.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 25s.

senza alcun meccanismo di compensazione e/o redistribuzione sovranazionale⁶⁹.

Accanto a questo concetto di solidarietà (e a questo ambito del diritto) dell'UE, troviamo quello, di più recente indagine, della solidarietà tra Stati membri. Gli accenni a tale tipo di solidarietà nei trattati sono molteplici⁷⁰: nell'ambito della c.d. 'solidarietà economico-finanziaria' essi riguardano istituti di stampo internazionalistico, incentrati su *discrezionalità* e *condizionalità*⁷¹. La crisi economica inne-

⁶⁹ Chiaro che, in un simile contesto, non sarà mai possibile per la Corte di giustizia quanto poté la Corte Suprema USA, nel caso *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969), ove annullò una legge statale (del Connecticut) che mirava a disincentivare il c.d. "turismo del welfare": per la Corte, lo scopo legislativo di impedire la migrazione di persone bisognose è costituzionalmente inammissibile: cfr. C. SUNSTEIN, *The Second Bill of Rights: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever*, New York 2004, p. 157s.

⁷⁰ Cfr. l'art. 3, par. 3, del TUE (promozione della solidarietà tra Stati membri, accanto a coesione economica, sociale e territoriale); art. 24, par. 2, del TUE (politica estera e di sicurezza comune «fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri»; cfr. anche il par. 3); art. 80 del TFUE (politiche su controlli alle frontiere, asilo e immigrazione «governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità degli Stati membri, anche sul piano finanziario»); art. 222 TFUE (rubricata *Clausola di solidarietà*: azione congiunta di Unione e Stati membri «in uno spirito di solidarietà» in caso di attacco terroristico, calamità naturale o provocata dall'uomo); cfr., sinteticamente, F. AMTENBRINK, *Europe in Times of Economic Crisis* cit., p. 175; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, pp. 7 e 32 (in cui si fa riferimento anche alla previsione di un'assistenza a favore degli stati membri colpiti da un'emergenza migratoria da paesi terzi, ex art. 78, par. 3, TFUE).

⁷¹ Cfr. art. 122, par. 1, TFUE (misure adottate «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri» per far fronte a gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, specie nel settore dell'energia); art. 122, par. 2, TFUE (assistenza finanziaria condizionata allo Stato membro che si trovasse in difficoltà o seriamente minacciato da difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali fuori dal suo controllo); art. 143 TFUE (concorso reciproco degli Stati membri, inclusa la possibilità di fornire crediti limitati, agli Stati esterni all'UEM che si trovano ad affrontare squilibri nella bilancia dei pagamenti capaci di compromettere il mercato interno o la politica commerciale comune); art. 136, par. 3, TFUE (possibilità di istituire un meccanismo di stabilità nell'UEM per salvaguardare la stabilità dell'eurozona nel suo insieme, con concessione di assistenza finanziaria soggetta a rigorosa condizionalità: paragrafo aggiunto con la procedura semplificata di cui all'art. 48, par. 6, TFUE, nella decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 (2011/199/UE)).

Sul modello internazionalistico praticato dal FMI dell'assistenza finanziaria condizionata alla realizzazione di riforme nazionali strutturali che rilancino la competitività del Paese assistito, ma che, in pratica, punta a reprimere i salari e tagliare la spesa pubblica così da riequilibrare la bilancia dei pagamenti degli stati assistiti e limitare le perdite degli investitori stranieri, cfr. J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino 2002, p.

scatasi in Europa nel 2008 e le risposte fin qui adottate a livello europeo ha fatto proliferare gli studi sul concetto di *solidarietà economica* tra Stati membri, ossia di una dimensione non a caso rimasta in ombra nell'elaborazione della c.d. Costituzione europea (poi riadattata e, in gran parte, trasfusa nel Trattato di Lisbona)⁷². Con particolare riguardo ai vincoli dettati dai famigerati articoli del TFUE sul divieto di assistenza finanziaria agli Stati a rischio di default (sia da parte dell'UE, che degli Stati membri), si è parlato di una 'solidarietà negativa' che imponeva e impone ai singoli Stati un'auto-disciplina fiscale a tutela (non solo e non tanto dei propri interessi nazionali, bensì) del 'bene comune' della stabilità monetaria⁷³. La crisi avrebbe segnato, grazie all'introduzione dei meccanismi volti a salvare la stabilità finanziaria dell'eurozona complessivamente intesa, un passaggio dalla solidarietà *negativa* a quella *positiva*: i vari fondi salvastati e, in particolare, il Meccanismo europeo di stabilità, rappresenterebbero un obbligo degli Stati membri di agire direttamente (non solo indirettamente, attraverso l'autodisciplina fiscale) a favore di altri Stati membri in difficoltà. Ulteriore passaggio segnato dalle riforme anti-crisi sarebbe dato dal passaggio dalla solidarietà *fattuale* (l'interdipendenza delle economie nazionali, specie per quelle dell'UEM) a una solidarietà *normativa*, in cui l'agire a favore di altri (Stati) non è solo un'opzione auto-interessata e discrezionale dei singoli Stati, bensì un vero e proprio dovere giuridico⁷⁴.

Questi due ambiti della solidarietà difficilmente vengono studiati assieme: al più si tende a dire che sono ambiti separati e che la solidarietà tra individui non può che essere diversa da quella tra gli stati, anche di quelli che appartengono all'UE e/o all'UEM, ossia che non si può chiedere agli stati appartenenti a un regime transnazionale non (ancora) federale lo stesso grado e tipo di solidarietà che può predicarsi per i cittadini appartenenti a una stessa entità politica statale, nep-

95; G. DI GASPARÉ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova 2012, p. 423.

⁷² Cfr. I. HARTWIG, P. NICOLAIDES, *Elusive Solidarity in an Enlarged European Union*, in *Eipiascope* 2003/3 [Eipa.nl](#).

⁷³ V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 9: 7-36, 2013, pp. 9 ss.

⁷⁴ V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., pp. 10s. In termini critici, cfr., tra gli altri, S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., pp. 547-549.

pure nella sua versione federale⁷⁵. Provare a connettere tali due (teoricamente distinte) solidarietà dà esiti, a prima vista, interessanti nonché paradossali, o forse interessanti proprio perché paradossali.

Innanzitutto, alla base della solidarietà (negativa e positiva) tra Stati membri dell'eurozona sta il progetto di dar vita a una moneta comune prima e a prescindere dalla realizzazione di una unità economico-politica, progetto che a sua volta rappresentò e rappresenta una soluzione alle turbolenze create dalla libera circolazione dei capitali alternativa a quella del controllo e della restrizione di tale libertà di circolazione⁷⁶. Per chi condivide la visione per cui l'abbattimento di ogni barriera ai movimenti di capitale equivale a consentire ai detentori del capitale di 'de-solidarizzarsi' dalle proprie comunità d'appartenenza (e, più in generale, da qualsiasi comunità)⁷⁷, non può che apparire paradossale la costruzione attorno all'inedita architettura dell'eurozona di un apparato concettuale nobilitante, quale quello della solidarietà. In estrema sintesi, l'eurozona in quanto dispositivo capace di garantire la 'de-solidarizzazione' del capitale lasciando in ombra l'esigenza di costruire una nuova entità politica solidale (dotata di poteri redistributivi attraverso tasse e trasferimenti) finisce per essere nobilitata quale inedito cantiere di sperimentazione di nuove forme di solidarietà tra stati più impegnative della tradizionale solidarietà internazionale.

Apparentemente estraneo, ma invece intimamente collegato, al paradosso appena accennato sta quello per cui la solidarietà tra stati membri dimostrata nella serie di salvataggi operati dagli stati 'creditori' nei confronti di quelli 'debitori' segna anche un moto di 'de-solidarizzazione' interna: la famigerata 'condizionalità' cui sono astretti gli interventi di salvataggio degli stati in crisi si è invariabil-

⁷⁵ A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies* 2013/2, pp. 213ss.

⁷⁶ J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona 2012, pp. 26s., 47 e 61. Per Federico Caffè, la crisi del modello keynesiano risiede nell'aver abbandonato l'insegnamento di Keynes della necessità di limitati ma efficaci controlli, sia interni che internazionali, se non si vuole rinunciare alla preservazione della piena occupazione; sebbene i controlli durevoli sui movimenti di capitali fossero originariamente previsti negli accordi di Bretton Woods, tale principio fu completamente disatteso nella prassi del FMI; per Keynes, non si sarebbe mai dovuto rinunciare all'ingigantirsi sfrenato del mercato delle valute europee: F. CAFFÈ, *L'economia della piena occupazione* [1979], in Id., *L'economia contemporanea. I protagonisti e altri saggi*, Roma 2013, pp. 183s.

⁷⁷ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.* n. 1/2007, pp. 11ss.; A. SUPLOT, *Introduction*, in ID. (cur.), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris 2015, p. 21.

mente tradotta in politiche di deflazione salariale, precarizzazione del lavoro dipendente e di taglio alla spesa pubblica e al welfare nei paesi dell'eurozona beneficiati dalla (nuova) solidarietà degli altri stati membri. Questo tipo di solidarietà tra stati membri ha drammaticamente a che fare con la solidarietà tra individui, nel senso di condurre alla de-solidarizzazione interna, di recidere, cioè, molti di quei legami intracomunitari costituiti dalle varie forme di previdenza e assistenza sociale istituite dallo stato negli anni. Il caso della Brexit (e delle tendenze politiche affioranti nella stessa Germania, di cui si è fatto cenno), stanno a dirci anche che la solidarietà fra stati membri, nelle forme dei programmi di assistenza finanziaria subordinati alla condizionalità delle riforme ispirate all'austerità, non ha come conseguenza solo l'inevitabile de-solidarizzazione interna, ma anche quella 'esterna', intesa come crisi di rigetto da parte delle opinioni pubbliche nazionali (magari malamente guidate o manipolate da politici e media nazionali) verso quei flussi di cittadini europei migranti, i quali cercano altrove quello che non possono più trovare a casa propria (occupazione dignitosa e welfare). L'ostacolo alla circolazione dei lavoratori considerato tipico in un'entità come l'UE (la differenza linguistica) non sembra più tanto il maggiore⁷⁸: a rivelarsi cruciale, oggi, è piuttosto l'ostacolo 'politico' della scarsa compassione mostrata dai cittadini degli Stati 'creditori' o comunque 'affluenti' verso chi pensa di poter meglio superare la crisi abbandonando la propria patria, pur restando entro la 'casa comune' europea. Se il concetto di *sostenibilità economica* della libertà di circolazione e soggiorno è iscritto nel diritto derivato dell'UE⁷⁹ ed è oggi valorizzato oltre misura dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁸⁰, è piuttosto al concetto di *sostenibilità politica* che bisognerebbe guardare.

Assistiamo dunque al circolo vizioso per cui la c.d. 'solidarietà positiva' tra stati membri dell'UEM (consistente nelle politiche di austerità imposte agli stati 'debitori' in cambio dell'assistenza finanziaria

⁷⁸ Come paventato, tra gli altri, da C. OFFE, *L'Europa in trappola*, cit., pp. 69s., che riteneva, per questo motivo, illusorio attendersi soluzioni alle rigidità dell'UEM dalla deflazione salariale e dalla mobilità del lavoro.

⁷⁹ Cfr. la Direttiva 2004/38, artt. 7, par. 1, lett. b.); 12, co. 2, 13, co. 2 e 14, co. 1, che subordinano la libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari inattivi al non costituire un «onere eccessivo» per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

⁸⁰ Cfr. *supra*, ntt. 9 e 19.

condizionata) determina un pericoloso moto di de-solidarizzazione interna agli stati a rischio di default, cui va ad aggiungersi l'ulteriore conseguenza di una de-solidarizzazione esterna, per cui i cittadini degli stati membri affluenti reagiscono egoisticamente e 'difensivamente' all'aumento dei flussi di migrazione intraeuropea⁸¹. La soluzione da più parti e da tempo avanzata contro gli squilibri interni all'UEM (e all'UE, in generale) sarebbe quella di compensare tali squilibri (specialmente quelli della bilancia dei pagamenti) attraverso politiche espansive nei paesi in surplus (Germania in testa). Il perseverare in politiche di stampo mercantilistico in tali paesi (con un eccesso di export) viene tuttavia da questi giustificato con l'esigenza di accumulare risparmi sufficienti per far fronte ai costi crescenti del welfare legati all'andamento demografico nazionale (invecchiamento della popolazione)⁸². Ne deriva, ancora una volta, un conflitto tra solidarietà interna ed esterna: l'esigenza di 'solidarietà interna' in un paese economicamente egemone come la Germania (accumulare riserve per la futura spesa pensionistica) ispira politiche di stampo mercantilistico, evidentemente incompatibili con la solidarietà tra stati membri che un'unione monetaria presuppone.

6. Conclusioni

Col varo dell'UEM, l'integrazione europea ha preteso fondarsi sulla 'competitività' tra le singole aree geo-politiche interne all'Unione europea, tendenzialmente coincidenti con gli stati membri, realizzando quel cruciale passaggio dalla 'solidarietà redistributiva' a quella 'competitiva'⁸³. Ciò, nell'illusione che l'efficienza dei mercati avrebbe non solo scongiurato l'acuirsi degli squilibri tra tali aree, bensì avrebbe addirittura risolto tali squilibri⁸⁴. Si è puntato, cioè, sull'aumento di

⁸¹ La crisi in tali Paesi ha dirottato il flusso di migranti dai Paesi dell'Est (Bulgaria e Romania, in particolare: cfr. *supra*, nt. 14).

⁸² M. PLATERO, *FMI poco incisivo sulle ricette per la crescita*, in *Sole 24 Ore* 17 aprile 2016, p. 4.

⁸³ Cfr. W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000/1, pp. 3ss., richiamato da S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., pp. 551ss., che parla di «torsione competitivo-produttiva» del concetto di solidarietà.

⁸⁴ In presenza di condizioni fortemente eterogenee, «la conseguenza della pressione competitiva non è la convergenza verso un'area economica omogenea, ma è il formarsi di una struttura gerarchica di aree forti e di aree deboli»: C. GNESUTTA, *Teoria economica e*

competitività dei singoli paesi anziché dar vita alla tanto vituperata (dagli stati dell'euro 'forte') Transfert-Union, evitando non solo di procedere all'integrazione attraverso una solidarietà di stampo para-federale, con trasferimenti compensativi a favore delle aree meno sviluppate, ma anche di introdurre efficaci strumenti di coordinamento delle bilance dei pagamenti tra gli stati membri dell'eurozona, secondo il modello keynesiano della Clearing Union⁸⁵.

I costi di una simile 'competitività tra stati' si sarebbero inevitabilmente scaricati, almeno nel breve periodo, sulla mobilità del lavoro, con le aree strutturalmente inefficienti (o meno competitive) destinate a esportare manodopera a basso costo nelle aree più competitive. Il che avrebbe reso cruciale la c.d. 'solidarietà transnazionale' tra cittadini europei, ossia la disponibilità (rispecchiata in determinati principi

mutamento costituzionale, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue (2015), p. 103; cfr. anche F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014. Sulla tesi della 'mezzogiornificazione' d'Europa, quale portato delle politiche d'austerità patrocinate per 'salvare l'euro', cfr. E. BRANCACCIO, M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra*, cit., pp. 86, 91.

⁸⁵ L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi* (18 luglio 2013), in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, p. 28ss., i quali evidenziano la sorprendente impreparazione giuridico-istituzionale dell'UEM dinanzi allo squilibrio delle bilance dei pagamenti (pericolo, invero, evidenziato in un ignoto rapporto della Commissione del 2006) e il fatto che tale squilibrio tra stati dell'UEM in surplus (Germania, Olanda e Finlandia) e in deficit (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo) sia stato corretto iniquamente soltanto deprimendo le importazioni di questi ultimi attraverso le politiche di austerità; il sistema di compensazione Target 2 ha permesso e permette che il denaro prestato dalla BCE alla periferia (banche private di Grecia, Spagna, ecc.) rifluisca verso il centro (per ripagare i debiti pregressi e comprare attività finanziarie del centro) e qui venga ridepositato presso la BCE, anziché essere speso nuovamente all'estero o all'interno; diversamente, il sistema di compensazione concepito da Keynes (Clearing Union) onerava (anche) i depositi degli stati in surplus in modo da finanziare trasferimenti redistributivi a favore degli stati in deficit. In termini ancora più espliciti: «la tendenza della Germania ad accumulare surplus commerciali verso l'estero genera il paradosso di un paese egemone che, anziché svolgere il ruolo tradizionale di creatore e diffusore della moneta all'interno del sistema che esso domina, tende piuttosto a risucchiarla presso di sé sottraendola agli altri paesi membri»: E. BRANCACCIO, *Marcello De Cecco: la lucida eresia di un "protezionismo moderato"*, (marzo 2016), in *Economia e Politica. Rivista online*, <http://www.economiaepolitica.it>. Cfr. altresì S. CESARATTO, *L'organetto di Draghi. Terza lezione: LTRO, Target 2, OMT (2011-2012)*, in *Economia e Politica. Rivista online*, <http://www.economiaepolitica.it>. Per i più critici dell'UEM, l'assenza di un tale sistema di compensazioni è tutt'altro che casuale, posto che «nell'elaborazione delle regole di Maastricht ha predominato politicamente il blocco dei paesi dell'area marco, guidati dalla Germania. E chi si aspetta di essere in surplus ovviamente non ha interesse a contenere i deficit altrui»: A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, p. 23.

e norme del diritto UE) a includere nel mercato del lavoro nazionale cittadini dell'Unione non nazionali. Tale disponibilità implica, necessariamente, il diritto dei cittadini non nazionali di accedere al welfare dello stato di immigrazione in condizioni di parità con i cittadini nazionali. Le pulsioni dell'opinione pubblica di molti stati europei, specie quelli teoricamente chiamati a tale 'solidarietà transnazionale', spingono però verso la direzione opposta. Il che sembra mettere in crisi l'architettura delle c.d. 'unioni monetarie ottimali', ove uno degli elementi compensativi fondamentali per assorbire i c.d. 'shock asimmetrici' all'interno dell'unione stessa è dato proprio dall'elevato grado di mobilità del lavoro⁸⁶. Le teorie relative alle 'unioni monetarie ottimali', tuttavia, sembrano modellizzare una situazione in cui la mobilità del lavoro ha carattere geopoliticamente 'neutro': la mobilità non serve a compensare uno squilibrio strutturale tra gli stati membri di tale unione, bensì uno squilibrio temporaneo dettato da crisi intervenute in determinati settori merceologici (cala la domanda globale di auto, mandando in crisi Detroit e dintorni, mentre aumenta quella di nuove tecnologie informatiche, aumentando l'offerta di lavoro nella Silicon Valley). Se le popolazioni degli stati appartenenti a questa ipotetica unione monetaria percepiscono la mobilità del lavoro come 'neutra', ossia come uno strumento che oggi aiuta i propri vicini e domani se stessi, è meno probabile che tale mobilità susciti moti di ripulsa capaci di condurre alla disintegrazione dell'unione stessa; mentre se accade il contrario, come sembra oggi il caso dell'UE, appare giustificabile la percezione che le popolazioni degli stati 'affluenti' (di immigrazione) hanno dei migranti economici 'interni' all'Unione stessa, ossia la percezione di una 'invasione' alla lunga incompatibile con il mantenimento delle attuali condizioni di reddito da lavoro (dumping salariale) e di welfare. Il problema non è risolvibile perpetuando l'architettura dell'UEM, fondata sull'auto-responsabilità degli Stati membri e sul divieto di mettere in comune i debiti pubblici: la moneta unica ha contribuito e contribuisce, con lo smantellamento delle difese nazionali contro gli squilibri nella bilancia dei pagamenti, all'aggravamento degli squilibri strutturali tra Stati membri forti e deboli. L'andamento del (pur debolissimo) piano d'investimenti della Commissione Juncker testimonia questa asimmetria crescente: al primo posto nella classifica

⁸⁶ Cfr. A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea. Teorie, istituzioni, politica economica*, Roma 2012, pp. 230 e 234ss.

dei ‘beneficiari’ del piano, risulta il Regno Unito, mentre la Grecia risulta all’ultimo posto, preceduta dal Portogallo. Un paradosso che richiama quello del famigerato *Quantitative easing* della BCE, ove vengono acquistati (e, alla scadenza, di fatto azzerati) i titoli del debito pubblico prevalentemente di paesi che non avrebbero bisogno di un simile alleggerimento, Germania in testa, mentre vengono esclusi i titoli del debito greco⁸⁷.

Senza una vera capacità *europea* di investire nelle aree meno efficienti dell’Unione e di rilanciare, così, tanto la produttività che la domanda interna in quelle aree, sarà difficile invertire le tendenze disgregative in atto. Per poter far questo, però, è necessario un sistema politico autenticamente europeo, capace di controbilanciare efficacemente le spinte centrifughe che, a intervalli di tempo ravvicinati, provengono dagli elettorati nazionali, paralizzando o, peggio, indirizzando malamente il processo decisionale europeo oggi prevalentemente intergovernativo⁸⁸. Da questo punto di vista, l’attuale fallimento della visione di ‘cittadinanza sociale’ patrocinata dalle istituzioni europee, Corte di giustizia e Commissione in testa, può leggersi come l’altra faccia della medaglia del fallimento dell’ideale post-moderno europeo di un livello di governo sovranazionale ‘manageriale’ ove gli spazi del dissenso politico sono sterilizzati⁸⁹. La cittadinanza sociale europea non ha prodotto l’agognata solidarietà transnazionale nella misura in cui le differenti forme di solidarietà orizzontale da sempre presenti nelle società europee possono creare autentica cittadinanza (e dunque autentica solidarietà) solo se messe in grado di influenzare le decisioni politiche⁹⁰. Più che attribuire il deficit democratico all’assenza di un

⁸⁷ P. DE GRAUWE, *The ECB Grants Debt Relief To All Eurozone Nation Except Greece* (19 maggio 2016), in *Social Europe*.

⁸⁸ Cfr. J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un’arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari 2013, pp. 69s., in cui si esortano tutti i partiti filoeuropei a “raccolgersi insieme” e tematizzare in termini europei e non nazionalistici i conflitti sociali interni. Sulla necessità di creare sia una vera e propria politica europea sia un’europeizzazione della politica nazionale, cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea: processo costituente e governance economica*, Bologna 2015, pp. 334s.

⁸⁹ M. DANI, *The Subjectification of the Citizen in European public law*, in L. AZOULAI, S. BARBOU DES PLACES, E. PATAUT, *Constructing the Person in EU Law*, cit., pp. 72-88; F. DE WITTE, *Emancipation Through Law?*, ibidem, pp. 31s.

⁹⁰ C. COLLIOT-THÉLÈNE, *What Europe does to citizenship*, in D. CHALMERS, M. JACHTENFUCHS, C. JOERGES (cur.), *The End of the Eurocrats’ Dream*, cit., p. 141. In maniera quasi speculare, si è sostenuto che l’autodeterminazione individuale viene appiattita, a livello nazionale, su una dimensione politica assorbente, mentre l’UE si incaricherebbe

autentico *demos* europeo, tale deficit andrebbe imputato all'approccio inerziale delle élite politiche nazionali (e dell'UE) di rendere impossibile la formazione di un spazio politico europeo⁹¹. La vicenda recente degli *Spitzenkandidaten*, ossia della candidatura a Presidente della Commissione avanzata dai leader dei maggiori raggruppamenti politici europei alle ultime elezioni del Parlamento europeo del 2014, appare come il tentativo del Barone di Münchhausen di uscire dalle sabbie mobili tirandosi per i capelli⁹². Le attuali linee di frattura geopolitiche nell'UE (tra paesi del Nord e del Sud, dell'Est e dell'Ovest) potrebbero essere controbilanciate solo da linee di contrapposizione politica capaci di integrare i cittadini europei attorno a visioni alternative, e dunque conflittuali, del bene comune. La sostanziale neutralizzazione di alternative al modello economico prevalente iscritto nei trattati eu-

proprio di ampliare tale autodeterminazione (cercare il proprio modello di 'vita buona') oltre i confini nazionali: F. DE WITTE, *Transnational Solidarity and the Mediation of Conflict of Justice in Europe*, cit., p. 699; lo stesso Autore, dopo le lezioni della crisi e dell'austerità, ha ribadito un simile ruolo emancipatore dell'UE, riconoscendo però il rischio che l'UE stessa costituisca una struttura di dominio rispetto alla quale latitano gli spazi 'politici' di resistenza e contestazione: F. DE WITTE, *Emancipation Through Law?*, cit., p. 32s.

⁹¹ C. COLLIOT-THÉLÈNE, *What Europe does to citizenship*, cit., p. 144.

⁹² Come noto, tale innovazione nella prassi pre-elettorale dei partiti europei ha preteso attuare il nuovo art. 17, par. 7 TUE, ove si legge che «(t)enuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. [...]». La politicizzazione che, così si mirava a introdurre, della competizione europea non ha invertito la tendenza all'astensionismo dei cittadini europei (42,54% di partecipazione al voto, di poco inferiore al 43% registratosi nelle elezioni precedenti del giugno 2009), anche per l'incapacità degli stessi partiti europei di proporre candidati di 'rottura' con le precedenti politiche europee: J. ZIELONKA, *Disintegrazione*, cit., pp. 110ss. In ogni caso, una rottura tale prassi l'avrebbe determinata, segnando per la prima volta un conflitto formale all'interno del Consiglio europeo, ove Regno Unito e Ungheria hanno votato contro la proposta di nomina di Junker, quale candidato reclamato dalle forze politiche nel neo-eletto Parlamento europeo (cfr. C. CURTI GALDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Dir. UE* 2015/1, pp. 162ss.). Del resto, neppure la coalizione tra i due maggiori partiti al Parlamento europeo (PPE e S&D) ha garantito l'elezione parlamentare di Junker, il quale ha allargato la maggioranza ai liberali dell'ALDE (67 parlamentari) al fine di assorbire le defezioni nei due partiti coalizzati, defezioni ispirate più dall'appartenenza nazionale che da quella politica: S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration* 2015/5, p. 577 (ove si critica la compatibilità istituzionale della parlamentarizzazione della forma di governo dell'UE).

ropei (e radicalizzato ‘dall’esterno’ con il Fiscal Compact) ha impedito fin qui la nascita di soggetti politici europei con effettive capacità aggreganti⁹³. La neutralizzazione politica, così pervicacemente perseguita negli anni del trionfo neoliberista, sembra oggi lo strumento con cui l’Unione europea si autoinfligge la propria disintegrazione.

⁹³ Prima di tornare ad armeggiare con l’ingegneria costituzionale dell’Unione, è necessario – almeno da un punto di vista socialdemocratico – maturare idee politiche su quale società costruire in Europa e dar vita a un sistema politico europeo, intensificando l’integrazione solo con quei paesi europei disponibili alla costruzione di un autentico stato europeo e lasciando fuori gli altri: A. SOMEK, *Four Impious Points on Brexit*, in *German Law Journal*, Vol. 17— *Brexit Supplement* (1° luglio 2016), p. 108.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Sara

SPUNTARELLI, Chiara

TRIPODINA

Redazione

Andrea

DEFFENU, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)