



City Research Online

City, University of London Institutional Repository

Citation: Strumia, F. & Fumero, E. (2015). Stranieri Integrati e Cittadini Emarginati? Profili Evolutivi di una Nozione Sociale della Cittadinanza Europea. *Materiali per uno Studio della Cultura Giuridica: Rivista fondata da Giovanni Tarello*, 45(2), pp. 423-440. doi: 10.1436/81402

This is the accepted version of the paper.

This version of the publication may differ from the final published version.

Permanent repository link: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/28731/>

Link to published version: <https://doi.org/10.1436/81402>

Copyright: City Research Online aims to make research outputs of City, University of London available to a wider audience. Copyright and Moral Rights remain with the author(s) and/or copyright holders. URLs from City Research Online may be freely distributed and linked to.

Reuse: Copies of full items can be used for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge. Provided that the authors, title and full bibliographic details are credited, a hyperlink and/or URL is given for the original metadata page and the content is not changed in any way.

City Research Online:

<http://openaccess.city.ac.uk/>

publications@city.ac.uk

STRANIERI INTEGRATI E CITTADINI EMARGINATI? PROFILI EVOLUTIVI DI UNA NOZIONE SOCIALE DELLA CITTADINANZA EUROPEA

Francesca Strumia* e Elena Fumero**

Introduzione

In ‘Cittadini e No’, Patricia Mindus distingue tre possibili figure della cittadinanza, politica, giuridica, e sociologica, caratterizzandole attraverso una serie di antinomie.¹ Il contrasto che l’opera descrive, per ciascuna figura, tra il cittadino e il suo negativo è netto nella figura politica e nella figura giuridica, ma non nella figura sociologica.² In quest’ultima, lo status dell’emarginato e il suo contrario sono ricondotti a una serie di antinomie ulteriori, integrazione e marginalità, diritti e loro assenza, uguaglianza e discriminazione. Tali antinomie suggeriscono una dicotomia gradualistica piuttosto che una ferma contrapposizione.³

Nel contesto dell’integrazione europea il tentativo di definire una cittadinanza sociale sopranazionale ha ulteriormente acuito la complessità della figura sociologica della cittadinanza e delle sue antinomie. La riflessione che segue in queste pagine parte dai concetti proposti in ‘Cittadini e No’ per esplorare le gradazioni della figura sociologica della cittadinanza europea, nell’ottica di chiarirne le difficoltà e le prospettive.

Da un punto di vista di metodo, la riflessione segue un approccio semantico: nel ripercorrere alcuni aspetti della figura sociologica proposta da Patricia Mindus, l’analisi mette in evidenza i lemmi chiave che compongono tale figura, quali integrazione sociale, uguaglianza, emarginazione, solidarietà. Tali lemmi segnalano alcuni possibili punti di contatto tra figura giuridica e figura sociologica della cittadinanza e aiutano ad articolare, nell’affrontare la

* Lecturer, Department of Law, University of Sheffield, Sheffield, United Kingdom, f.strumia@sheffield.ac.uk.

** Intern, Prospects for International Migration Governance Project, Department of Politics, University of Sheffield, Sheffield, United Kingdom, e.fumero@sheffield.ac.uk.

¹ P. Mindus, *Cittadini e No: Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, pp. 260-263.

² Ivi, p. 165.

³ Ivi, 165-170.

cittadinanza sociale europea, un discorso unitario tra piano dei diritti e piano dell'appartenenza in senso sociologico.⁴

Nell'intento di delineare i contorni della figura sociologica della cittadinanza europea, la prima parte di questo saggio si sofferma brevemente sull'uso di questi stessi lemmi nella letteratura e giurisprudenza sulla cittadinanza sociale in Europa. Il discorso si concentra poi, nella seconda parte, su due recenti evoluzioni che minacciano la cittadinanza sociale sopranazionale e rimettono in discussione le antinomie della figura sociologica della cittadinanza europea. Una prima evoluzione è nei limiti alle libertà di circolazione dei cittadini europei economicamente passivi che emergono nel discorso politico e nella giurisprudenza sulla cittadinanza europea.⁵ Una seconda evoluzione è data dal consolidarsi di schemi legislativi in diversi Stati membri che offrono la cittadinanza nazionale ed europea, o la residenza, a condizioni favorevoli ad affluenti cittadini di paesi terzi e, in particolare, agli investitori più facoltosi.⁶ Tali evoluzioni concorrono nel determinare una nuova antinomia tra cittadini 'emarginati' e stranieri 'integrati', antinomia che riflette negativamente sul concetto di solidarietà sotteso alla cittadinanza sociale europea. L'ultima parte del saggio propone, alla luce di tali mutazioni, una traccia 'funzionale' per ripensare la cittadinanza sociale europea.

1. *Figura Sociologica della Cittadinanza e Contesto Europeo*

Nella figura sociologica, il negativo della cittadinanza è l'emarginato, dove per 'emarginazione' Patricia Mindus intende la 'carenza o mancanza di inserimento nell'insieme dei processi sociali che collocano l'individuo nel gruppo conferendogli il suo status sociale'.⁷ All'estremo opposto, cittadinanza viene dunque a significare piena integrazione sociale, o condizione di uguaglianza.⁸

⁴ Cfr. E. Grosso, *Le Vie della Cittadinanza – Le Grandi Radici, i Modelli Storici di Riferimento*, Padova, Cedam, 1997, pp. 2-4 (sulla difficoltà di ricollegare alla nozione sociologica della cittadinanza dei concetti giuridici mantenendo una rigorosa distinzione di piani). Cfr. anche P. Mindus, *Cittadini e No: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, cit., p. 232 (sull'ambiguità delle due figure, giuridica e sociologica).

⁵ Cfr. caso C-333/13, *Dano*, EU:C:2014:2358.

⁶ *Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations*, Maltese Citizenship Act (CAP 188), 2014 o *Scheme for Naturalisation of Investors in Cyprus by Exception*, Subsection 2 of Section 111A of Civil Registry Laws of 2002-2013, 24.5.2013. Cfr. anche www.moi.gov.cy, (ultimo accesso 29.05.2015).

⁷ Ivi, p. 165.

⁸ Ivi, p. 167.

La cittadinanza intesa in tal senso riflette la visione di Marshall, sulla cui falsariga Patricia Mindus costruisce la sua figura sociologica: integrazione sociale⁹ e uguaglianza implicano, infatti, pieno godimento dei diritti sociali.¹⁰ Secondo Marshall, è proprio l'assorbimento della dimensione dei diritti sociali nello status di cittadinanza a trasformare l'idea di uguaglianza nel XX secolo.¹¹ I diritti sociali, nell'impostazione marshalliana, non sono piú soltanto un rimedio all'indigenza e al contrasto di classe, ma rispondono a una concezione nuova della giustizia sociale, in cui è l'uguaglianza a realizzare la cittadinanza.¹² La figura sociologica della cittadinanza trova dunque espressione in tre lemmi fondamentali: emarginazione (o marginalità), come negativo della cittadinanza; integrazione sociale e uguaglianza, come realizzazione della cittadinanza in senso sociologico.¹³ Un quarto lemma rimane sottinteso nel pensiero di Marshall, cosí come nel discorso di Patricia Mindus, ma fa da sfondo alla figura sociologica della cittadinanza: si tratta del concetto di solidarietà. Quest'ultimo concetto ha diverse accezioni nel contesto di una comunità di cittadini. In una prima accezione, la solidarietà è la percezione di una serie di obblighi verso i propri concittadini in conseguenza del vincolo di appartenenza e partecipazione a una stessa comunità.¹⁴ In secondo luogo, la solidarietà è il motore di un meccanismo redistributivo: un principio di solidarietà governa le regole di produzione e distribuzione delle risorse comuni nella comunità statale.¹⁵ Infine, un'accezione istituzionale di solidarietà denota un modo d'essere dello stato, lo stato sociale.¹⁶ Il concetto di solidarietà, nelle sue diverse accezioni, collega e completa i lemmi della figura sociologica della cittadinanza: la solidarietà come sentimento che lega i concittadini propone un modello di integrazione sociale; come motore di un meccanismo redistributivo, la solidarietà contrasta l'emarginazione e persegue un modello di cittadinanza uguale.¹⁷

⁹ Ivi, p. 196.

¹⁰ Ivi, p. 170-175.

¹¹ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, p.47.

¹² *Ibidem*.

¹³ Ivi, p. 166-168.

¹⁴ Cfr. R. Bellamy, *Evaluating Union Citizenship: Belonging, Rights and Participation within the EU*, in «Citizenship Studies», XII-6, 2008, p. 599.

¹⁵ Cfr. A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, in «Oxford Journal of Legal Studies», XXXIII-2, 2013, p. 220 (che fa riferimento alla 'national solidarity' come all'insieme dei principi che governano la produzione congiunta di *public goods* negli Stati membri)

¹⁶ Cfr. S. Rodotà, *Solidarietà: Un'Utopia Necessaria*, Laterza, 2014 p. 32.

¹⁷ Cfr. G. Davies, *Any Place I Hang My Hat? or: Residence is the New Nationality*, in «European Law Journal», XI-1, 2005, p. 48 (sul concetto di solidarietà sotteso all'idea di comunità).

Le diverse accezioni del concetto di solidarietà, e il loro riflesso sui lemmi della figura sociologica, confermano l'ambiguità di quest'ultima, ambiguità che Patricia Mindus ascrive all'idea marshalliana di cittadinanza. La figura sociologica rimane in bilico tra status giuridici, quali la cittadinanza e la titolarità di diritti e di obblighi, e status sociologici, quali l'integrazione e l'inclusione sociale.¹⁸

Un simile dualismo si ritrova nella tormentata storia della cittadinanza sociale europea. La cittadinanza europea, in senso giuridico, è un'appendice della cittadinanza nazionale, a cui fa capo una manciata di diritti tra cui in primis il diritto di circolare e soggiornare negli Stati membri dell'Unione.¹⁹ In senso politico, è una cittadinanza sottile,²⁰ di cui diverse voci hanno sottolineato l'inadeguatezza.²¹ Dal punto di vista sociologico, la cittadinanza europea richiama una discussa nozione di cittadinanza sociale sopranazionale.

Per comprendere le origini e la portata di tale cittadinanza sociale sopranazionale è necessario prendere in considerazione almeno tre diversi aspetti: la nozione di cittadinanza 'di mercato', considerata da molti la radice della cittadinanza europea;²² il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa che fa da sfondo alle libertà di circolazione garantite nei trattati;²³ e

¹⁸ P. Mindus, *Cittadini e No: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, cit., pp. 193 e 232.

¹⁹ Per una ricostruzione della cittadinanza europea come insieme di 'diritti speciali' per i cittadini degli Stati membri cfr. M. Cartabia, *Cittadinanza Europea*, in «Enciclopedia Giuridica», VII, 1995; cfr. anche G. Cordini, *Elementi per una Teoria Giuridica della Cittadinanza Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Padova, Cedam, 1998, pp. 291-292.

²⁰ Da un lato i diritti politici legati alla cittadinanza europea sono solo quelli di cui all'art. 22 TFUE. Dall'altro manca in Europa una sfera di interazione politica vera e propria. Cfr. F. Strumia, *Supranational Citizenship and the Challenge of Diversity*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2013, pp. 252-254.

²¹ Cfr. in generale M. Cartabia, *Cittadinanza Europea*, cit. Anche A. Tizzano, *Alle Origini della Cittadinanza Europea*, in Panella, Spatafora, a cura di, *Studi in onore di Claudio Zanghì*, III, Torino, 2007 (sulle difficoltà di ordine politico che circondano la cittadinanza europea).

²² Cfr. in generale M. Everson, *The Legacy of the Market Citizen*, in J. Shaw, G. More, a cura di, *The new Legal Dynamics of European Union*, New York, Oxford University Press, 1995 e N. Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, in «Common Market Law Review», XLVII-6, pp. 1597-1628; S. Giubboni, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in «European Law Journal», XIII-360, 2007.

²³ Regolamento (CE) n. 883/2004, in GUUE L 314 del 7.6.2004. Per un'illustrazione del funzionamento del sistema europeo di coordinamento cfr. C. Joppke, *The Inevitable Lightning of Citizenship*, in «European Journal of Sociology», LI-01, 2010, pp. 22-26; H. Verschuere, *Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a Narrow or Broad Interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano?*, in «Common Market Law Review», LII, 2015, pp. 364-367.

l'opera della Corte di Giustizia Europea nel riconfigurare la cittadinanza europea come 'status fondamentale' dei cittadini degli Stati membri.²⁴

La cittadinanza europea è una cittadinanza di mercato nel senso che i suoi primi beneficiari sono gli operatori economici sul mercato comune. Una cittadinanza sociale sopranazionale si rivolge in primo luogo a questi ultimi: Stefano Giubboni ha sottolineato come proprio la cittadinanza di mercato sia stata lo strumento tramite cui gli operatori economici nel mercato comune hanno ottenuto l'accesso ai sistemi di protezione sociale degli Stati ospiti.²⁵ Di conseguenza, i lavoratori, i fornitori di servizi e gli esercenti la libertà di stabilimento sono i 'pienamente inclusi' in una visione sociologica della cittadinanza europea.

Tuttavia, secondo diversi commenti, una cittadinanza di mercato è una cittadinanza impoverita, in netto contrasto con una nozione piena e sociale di cittadinanza.²⁶ In una diversa prospettiva, Niamh Nic Shuibne, pur prendendo atto che la cittadinanza di mercato rimane il fondamento della cittadinanza europea, suggerisce che nell'alveo della stessa c'è ampio spazio per ospitare ulteriori sviluppi della cittadinanza europea.²⁷ Tale più ottimistica ricostruzione della cittadinanza di mercato lascia intendere che quest'ultima non preclude un'evoluzione della cittadinanza sopranazionale in chiave sociale.

La cittadinanza di mercato è peraltro stata la scintilla per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa. Per quanto il progetto di integrazione europea non abbia mai contemplato la creazione di un *welfare state* sopranazionale,²⁸ la protezione sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie è sempre stata un punto fermo del sistema delle libertà di circolazione,

²⁴ Caso C-184/99, *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, par 44. Ma cfr. E. Spaventa, *Earned Citizenship : Understanding Union Citizenship through its Scope*, in D. Kochenov, a cura di, *Citizenship and Federalism in Europe: the Role of Rights*, Cambridge University Press, in stampa 2016 (nel senso che l'affermazione non corrisponde più alla realtà della cittadinanza europea).

²⁵ S. Giubboni, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, cit., p. 364; cfr. Anche F. Strumia, *La Duplice Metamorfosi della Cittadinanza in Europa: da Cittadinanza Sedentaria a Cittadinanza Itinerante, da Cittadinanza Sociale a Cittadinanza Economica*, Napoli, Jovene Editore 2013, p. 11.

²⁶ F.W. Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *Journal of Common Market Studies*, XL, 2002, p. 645; anche M. Everson, *A Citizenship in Movement*, in « *German Law Journal* », XV, 2014, p. 967.

²⁷ Cfr. in generale N. Shuibne, *Resilience of EU Market Citizenship*, cit.

²⁸ Cfr. G. De Burca, *Towards European Welfare?*, in Id., a cura di, *E.U. Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, New York, Oxford University Press, 2005; caso C-140/12, *Brey*, EU:C:2013:565, par. 39-40 (il regolamento 883/2004 ha lo scopo di coordinare soltanto, non di armonizzare i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri).

in linea con gli obiettivi di progresso sociale prescritti nei Trattati.²⁹ Un sofisticato sistema di coordinamento dei *welfare states* nazionali, fondato su cumulo dei periodi di assicurazione, esportabilità delle prestazioni, e parità di trattamento garantisce un certo livello di integrazione sociale ai lavoratori che circolano nell'ambito del mercato comune.³⁰

La cittadinanza sociale sopranazionale che tale sistema di coordinamento integra non tocca, però, i migranti non economicamente attivi e i cittadini stanziali. E' stata la Corte di Giustizia Europea a estendere le maglie della cittadinanza sociale sopranazionale a queste due categorie. Destreggiandosi tra carattere fondamentale dello status di cittadinanza europea e principio di non discriminazione, la Corte ha chiarito che la libertà di circolazione spetta anche ai cittadini non economicamente attivi, e con essa una serie di tutele sociali.³¹ In tempi più recenti, la Corte ha anche riconosciuto che in alcune circostanze la cittadinanza europea protegge anche i diritti dei cittadini stanziali.³²

In fin dei conti, la cittadinanza europea, pur essendo nata come esile figura giuridica legata alla costruzione di un mercato comune, ha sviluppato una sua figura sociologica. Nel porre le basi di una cittadinanza sociale sopranazionale, la cittadinanza europea ha ricreato a livello europeo una dicotomia graduale tra emarginazione e integrazione sociale, in parte come corollario del suo aprire la dicotomia tra cittadini e stranieri a un *tertium* prima sconosciuto: i cittadini migranti intraeuropei.³³

²⁹ Cfr. art. 3(3) Trattato sull'Unione Europea; cfr. anche A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, cit. p. 223 (l'integrazione dei mercati a livello europeo mirava a supportare l'estensione del *welfare state* a fasce sempre più ampie di soggetti vulnerabili).

³⁰ Regolamento (CE) n. 883/2004, cit.; C. Joppke, *The Inevitable Lightning of Citizenship*, cit. e H. Verschuere, *Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a Narrow or Broad Interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano?*, cit. Cfr. anche F. Strumia, *La Duplice Metamorfosi della Cittadinanza in Europa...*, cit., pp. 41-45.

³¹ Cfr. in generale caso C-184/99, *Grzelczyk*, cit. e F. Strumia, *Citizenship and Free Movement: European and American Features of a Joint Formula for Increased Comity* in «Columbia Journal of European Law 713», XII-3, 2006.

³² Caso C-34/09, *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124. Il caso Zambrano riguardava a prima vista il diritto di risiedere e lavorare in uno Stato membro per il genitore –cittadino di uno Stato terzo- di un minore cittadino europeo stanziale. All'origine del contenzioso vi era comunque il diniego di una prestazione di sicurezza sociale. Cfr. F. Strumia, *Ruiz Zambrano Un-layered: 468 Days that Made the Immigration Case of One Deprived Worker into the Constitutional Case of Two Precarious Citizens* in F. Nicola, B. Davies (a cura di), *EU Law Stories: Comparative and Contextual Histories of European Jurisprudence*, Cambridge University Press, in stampa 2016.

³³ Cfr. S. Rodotà, *Solidarietà: Un'Utopia Necessaria*, cit. p. 33 (nella dimensione europea, la solidarietà diventa elemento fondativo di un nuovo concetto di cittadinanza svincolata dalla nazionalità. In tal senso, la cittadinanza europea muove alcuni passi verso l'universalità

Nell'ambito di tale figura sociologica della cittadinanza europea, anche i lemmi proposti da Patricia Mindus subiscono alcune alterazioni. Stefano Giubboni si riferisce alla cittadinanza sociale europea come a una forma di integrazione sociale transnazionale, che rappresenta un adattamento del concetto marshalliano di integrazione sociale.³⁴ Elemento chiave per un'idea transnazionale di integrazione sociale è il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità. Sancito nei Trattati, e sapientemente applicato dalla CGUE,³⁵ questo principio rappresenta il nocciolo duro della cittadinanza europea, e ne esprime il contenuto in termini di uguaglianza. Proprio per consolidare la dimensione di uguaglianza che la cittadinanza europea porta con sé, il principio di non discriminazione dovrebbe diventare, secondo Eleanor Spaventa, un autonomo diritto legato alla cittadinanza europea, a prescindere dall'esercizio delle libertà di circolazione.³⁶

Il concetto di solidarietà sotteso all'idea di integrazione sociale transnazionale, così come a un obiettivo di uguaglianza di trattamento e di status a prescindere dalla nazionalità, cambia a sua volta rispetto a quello che faceva da sfondo alla dimensione sociale e sociologica della cittadinanza statale.³⁷ È stato osservato che una nozione europea di solidarietà richiede di corroborare il principio di solidarietà 'nazionale' con un principio di solidarietà tra gli Stati membri, e con un principio di solidarietà 'transnazionale' tra i cittadini degli stessi Stati membri.³⁸ La CGUE ha chiarito a sua volta che il sistema delle libertà di circolazione si fonda su un certo grado di solidarietà finanziaria tra gli Stati Membri e i loro cittadini.³⁹ Di conseguenza pensare ai singoli *welfare states* degli Stati Membri in isolamento gli uni dagli altri diventa inappropriato,

della cittadinanza). Cfr. anche N. Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, cit., p. 1610 (nel senso che un discorso sulla cittadinanza esisteva anche prima della formale introduzione della cittadinanza europea).

³⁴ S. Giubboni, *European Citizenship and Social Rights in Times of Crisis*, in «German Law Journal» XV, 2014, pp. 942-43 (che riconosce alla CGUE il merito di aver 'universalizzato' tale forma di integrazione sociale estendendola a tutti i lavoratori sul mercato comune.)

³⁵ Per esempio caso C-85/96, *Martinez Sala*, EU:C:1998:217 e caso C-456/02, *Trojani*, EU:C:2004:488.

³⁶ E. Spaventa, *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, in «Common Market Law Review», XLV-01, 2008, pp. 31-36.

³⁷ Cfr. M. Ferrera, *The Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 50; cfr. anche M. Ross, *Solidarity-A New Constitutional Paradigm for the EU?* in Y. Borgmann-Prebil, M. Ross (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, 2010, p. 28 (le particolarità della struttura politica, giuridica e sociale dell'Unione Europea offrono un contesto in cui interrogare, e rinnovare, il concetto di solidarietà).

³⁸ A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, cit. p. 217.

³⁹ Caso C-184/99, *Grzelczyk*, par 44.

come osserva Niamh Nic Shuibne, parlando dell'emergere in Europa di una solidarietà transnazionale.⁴⁰ Chi resta dunque ai margini in questa nuova dimensione sociologica della cittadinanza? Secondo Scharpf, tutti coloro che un *welfare state* snellito per far fronte alle pressioni della concorrenza e del mercato necessariamente lascia da parte: i più giovani e i più anziani, i malati, i disoccupati.⁴¹ Sono questi, in tale ottica, gli 'emarginati transnazionali'.

Le prospettive della cittadinanza sociale europea hanno in ogni caso subito una brusca frenata nel contesto delle crisi finanziarie ed economiche dell'ultimo decennio, e delle conseguenti difficoltà del processo di integrazione.⁴² Mentre il destino di una 'lost generation' sembra confermare le previsioni di Fritz Scharpf,⁴³ la stessa Niamh Nic Shuibne dubita del perdurare di una solidarietà transnazionale.⁴⁴ Nel contesto della crisi, le resistenze che hanno accompagnato, in diversi stadi, l'evoluzione della cittadinanza europea, tra figura di mercato e figura sociologica,⁴⁵ non fanno che acuirsi.

È in questo clima che maturano alcune evoluzioni giurisprudenziali e scelte di politica legislativa che tendono a ridefinire i confini della solidarietà transnazionale in Europa.

2. *Il caso Dano e l'emarginazione dei cittadini*

⁴⁰ N. Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, cit., p.1625. Cfr. anche opinione dell'A.G. Poiares Maduro, nel caso C-499/06, *Nerkowska*, EU:C:2008:300, par. 23.

⁴¹ F.W. Scharpf, *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, in «Journal of European Public Policy», XVIII-4, 1997, p. 27; F.W. Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in «Journal of Common Market Studies», XL-4, 2002, pp. 645-49.

⁴² M. Dougan, *The Bubble that Burst: Exploring the Legitimacy of the Case Law on the Free Movement of Union Citizens*, in M. Adams, H. De Waele, J. Meeusen and G. Straetmans, a cura di, *Judging Europe's Judges: the Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 151. (sul rischio di una cittadinanza sociale europea disunita nel contesto di un'Europa a due velocità in risposta alla crisi).

⁴³ Per un ventaglio di prospettive sul problema della Lost Generation, cfr. la sezione speciale dedicata a questo tema nel volume XV del «German Law Journal», 2014.

⁴⁴ N. Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, cit., p.1625; cfr. anche R. Bellamy, *Evaluating Union Citizenship: Belonging, Rights and Participation within the EU*, in «Citizenship Studies», XII-6, 2008, pp. 605-606 (i vincoli che fondano la solidarietà sono basati a livello nazionale). S. Rodotà, *Solidarietà: Un'Utopia Necessaria*, cit., p. 27 (la crisi con la conseguente carenza di risorse ha messo in evidenza la dipendenza della solidarietà da un fattore esterno).

⁴⁵ P. Mindus, *Cittadini e No: Forme e Funzioni dell'Inclusione e dell'Esclusione*, cit., pp. 223-224 (sul ruolo in tal senso del caso Laval e dei limiti transitori alla circolazione nel contesto dell'allargamento dell'Europa).

La preoccupazione per la sostenibilità del *welfare* degli Stati membri ha alimentato, negli anni della crisi, tentazioni di difendere un ipotetico diritto di precedenza dei cittadini nel fruire di prestazioni sociali e timori di forme di turismo sociale. Tali tentazioni e timori hanno trovato espressione in varie forme nella propaganda politica e nell'opinione pubblica di diversi Stati membri, alimentando allo stesso tempo scetticismo e avversione nei confronti della libera circolazione delle persone in Europa.⁴⁶

La sentenza della CGUE nel caso *Dano*,⁴⁷ deciso a novembre 2014, sembra rispondere a questa inquietudine degli animi. Allo stesso tempo, la stessa solleva diversi punti interrogativi sul futuro della cittadinanza sociale europea.

Il caso concerne due cittadini rumeni, Elisabeta, madre ventenne, e Florin, suo figlio minore, entrambi residenti in Germania e già beneficiari di alcune prestazioni sociali.⁴⁸ Il contenzioso sorge intorno al rifiuto da parte delle competenti autorità di Lipsia di concedere a Elisabeta un'ulteriore prestazione assicurativa di base per richiedenti lavoro.⁴⁹ Il rifiuto di per sè non sorprende poichè non risulta agli atti che Elisabeta, nei suoi cinque anni di residenza in Germania, abbia mai lavorato o cercato lavoro. La questione proposta alla CGUE è se tale rifiuto sia non di meno compatibile con le norme dei Trattati sulla cittadinanza europea e sulla libera circolazione. La corte conclude nel senso della compatibilità, sulla base del fatto che i richiedenti, non disponendo di risorse sufficienti per non divenire un onere sul sistema sociale dello stato ospite, non soddisfano le condizioni previste nella legislazione europea per risiedere in un altro Stato membro.⁵⁰

Nel riaffermare la condizionalità della libertà di circolazione per i cittadini non economicamente attivi, la Corte mette in evidenza una tensione di fondo: quella tra libertà di circolazione come attributo della cittadinanza (anche sociale) sovranazionale, e libertà degli Stati membri di proteggere i confini, e la sostenibilità, del proprio sistema di *welfare*.⁵¹ Tale tensione era già emersa l'anno prima nella sentenza *Brey*, in cui la Corte da un lato ribadiva i capisaldi della sua giurisprudenza in materia di cittadinanza sociale – una certa solidarietà

⁴⁶ Cfr. discorso di David Cameron, primo ministro del Regno Unito, sull'immigrazione nella UE, 28 novembre 2014, testo disponibile al link <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-30250299> (ultimo accesso 10.06.2015). Sul tema anche D. Thym, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in «Common Market Law Review», LII-01, 2015, pp. 20-21.

⁴⁷ Caso C-333/13, *Dano*, cit.

⁴⁸ Ivi, par. 38.

⁴⁹ Ivi, par. 41.

⁵⁰ Ivi, par. 69, 71, 81 e 82.

⁵¹ Cfr. H. Verschueren, *Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano?*, cit., p 364.

finanziaria tra i cittadini dei diversi Stati Membri implica la possibilità di accesso all'assistenza sociale in uno stato ospite anche per i non economicamente attivi;⁵² ma dall'altro iniziava a prenderne cautamente le distanze, insistendo sul diritto degli Stati Membri di difendersi da 'oneri irragionevoli' sulle proprie finanze.⁵³ Come osserva Thym, la sentenza *Dano* pone l'accento su quest'ultimo aspetto, reinterpretando la direttiva sulla cittadinanza come strumento di controllo dell'accesso al welfare per i cittadini migranti, piuttosto che come strumento di facilitazione delle libertà di circolazione.⁵⁴

Verschueren suggerisce, in alternativa, un'interpretazione più restrittiva della sentenza in questione, e dunque meno invasiva del corredo della cittadinanza sociale europea, e un'interpretazione più estensiva e dunque più insidiosa per la cittadinanza sociale.⁵⁵ Qualunque delle due prevalga, la sentenza *Dano* marca un cambiamento di tendenza nella giurisprudenza sui migranti intraeuropei non economicamente attivi. Lo chiarisce l'opinione dell'avvocato generale Wathelet, che non lascia spazio per mezze misure:

«Delle due l'una: o il cittadino dell'Unione dispone di risorse economiche sufficienti, e allora può soggiornare nel territorio dello Stato membro di sua scelta e non avrà bisogno, per il fatto stesso di disporre di risorse economiche sufficienti, di ricorrere a prestazioni di assistenza sociale intese a garantire un minimo vitale, o egli non dispone di risorse economiche sufficienti, e allora lo stesso soddisfa, teoricamente, le condizioni per ottenere il beneficio di tale tipo di prestazioni di assistenza sociale, ma, in questo caso, non può soggiornare in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino».

La ratio della sentenza *Dano* cambia sensibilmente la portata di alcuni dei lemmi sottesi alla figura sociologica della cittadinanza europea. Mentre il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità rimane una garanzia giuridica fondamentale per i cittadini europei nell'esercizio delle loro libertà di circolazione,⁵⁶ come osserva ancora Wathelet,⁵⁷ una certa disparità di trattamento nella dimensione sociale tra cittadini dello Stato ospite e cittadini migranti è inevitabile. Tale disparità dipende dalla necessità di difendere il sistema sociale dello Stato ospite da oneri eccessivi, verificando che la

⁵² Caso C-140/12, *Brey*, cit., par. 66-67, 72 e 75.

⁵³ Ivi, par. 53-54 e 77-79.

⁵⁴ D. Thym, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, cit., p. 25.

⁵⁵ Cfr. H. Verschueren, *Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano?*, cit., p. 377.

⁵⁶ Caso C-333/13, *Dano*, cit., par. 59.

⁵⁷ Opinione dell'A.G. Wathelet, caso C-333/13, *Dano*, cit., par. 96.

condizione delle risorse sufficienti sia rispettata.⁵⁸ La piena uguaglianza, intesa come piena integrazione anche sociale, matura per i cittadini europei migranti soltanto con l'ottenimento dello status di residenti permanenti.⁵⁹ Nel corso dei cinque anni necessari a tale scopo,⁶⁰ i cittadini non economicamente attivi rimangono esposti a forme di emarginazione: se da un lato la mancanza di risorse non può di per sè determinarne l'espulsione,⁶¹ essi si ritrovano comunque in una condizione di esclusione sociale in cui non hanno accesso alle prestazioni di *welfare*.⁶²

Secondo Thym, la sentenza *Dano* segna in tal senso l'apice di un modello di solidarietà transnazionale basato su un'idea di integrazione piuttosto che sulla residenza.⁶³ La pronuncia in questione tende a richiudere quegli spazi nazionali di welfare che Ferrera vedeva aprirsi col processo di integrazione.⁶⁴ La stessa suggerisce che se pure la cittadinanza sociale europea richiede una certa solidarietà finanziaria transnazionale, nell'interesse dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze statali, tale solidarietà non può che essere graduale e soggetta a una serie di condizioni preliminari.

3. *Cittadinanza per investimento e integrazione facilitata di alcuni stranieri*

La stessa preoccupazione per le finanze statali, e più in generale per gli interessi economici della comunità nazionale, riecheggia in alcune scelte di politica legislativa, comuni a diversi Stati membri,⁶⁵ e volte a concedere un accesso facilitato ai cittadini più facoltosi di Paesi terzi. Diversi Stati membri

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Caso C-333/13, *Dano*, cit., par. 72. Cfr. anche Direttiva 2004/38/CE in GUUE L158/77 del 30.4.2004, Art. 16.

⁶⁰ Direttiva 2004/38/CE, cit., Art. 16.

⁶¹ Ivi, Art.14.

⁶² H. Verschueren, *Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano?*, cit., pp. 383-384.

⁶³ D.Thym, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, cit., pp. 38-39 e 44.

⁶⁴ Cfr. M. Ferrera, *The Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, cit.

⁶⁵ Cfr. per esempio lo schema olandese, Netherlands Immigration and Naturalization Service, *Admission Scheme for Foreign Investors*, 2014, in www.ind.nl/EN/organization/news/Pages/Admission-scheme-for-foreign-investors.aspx (ultimo accesso 29.05.2015) e quello britannico, UK Migration Advisory Committee, *Tier 1 (Investor) Visa: Investment thresholds and economic benefits*, 2014, in https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/285220/Tier1investmentRoute.pdf (ultimo accesso il 29.05.2015).

offrono la residenza, e addirittura la cittadinanza, a coloro che effettuano un investimento significativo nell'economia nazionale.⁶⁶ Garantire a facoltosi investitori un allettante *easy-pass* per la cittadinanza - con l'annessa cittadinanza europea e tutti i diritti che ne derivano - è una strategia per attrarre capitale straniero e sostenere un *budget* nazionale che deve confrontarsi con i postumi della crisi e con le politiche di *austerity* imposte a livello europeo.⁶⁷ In questo senso, la linea espressa dalla giurisprudenza europea nella sentenza Dano⁶⁸ e le politiche legislative degli Stati membri esprimono un intento comune: sostenere o preservare l'economia nazionale, da una parte limitando ed escludendo coloro che affidandosi al sistema di *welfare* nazionale ne minaccerebbero la stabilità, dall'altra attirando ed includendo selettivamente coloro che possono finanziare lo Stato ospite.

Quasi la metà degli Stati membri della UE ha in vigore programmi di accesso in via preferenziale per gli investitori stranieri.⁶⁹ Questi ultimi si dividono in programmi di 'residenza per investimento' e programmi di 'cittadinanza per investimento'.⁷⁰ I primi prevedono procedure più rapide rispetto a quelle ordinarie per ottenere la residenza e requisiti di ammissione agevolati. Il Regno Unito, per esempio, offre un *Investor Visa* a chi investe almeno due milioni di sterline in titoli di stato, in capitale azionario o capitale di debito di aziende registrate nel Regno Unito. I requisiti di ammissione sono semplificati rispetto a quelli richiesti ad altre categorie di migranti.⁷¹

Il *Golden Residence Permit Program* portoghese consente di acquisire un permesso di residenza della durata iniziale di un anno rinnovabile per ulteriori due, a fronte dell'acquisto di proprietà immobiliari per un valore di almeno

⁶⁶ Tra questi Malta, *Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations*, cit.; and Cyprus, *Scheme for Naturalisation of Investors in Cyprus by Exception*, cit.

⁶⁷ D. Thym, *The Elusive Limits of Solidarity*, cit., p. 50 e C. Margiotta, *La chiamavano Europa. Cittadinanza e Libera Circolazione in Tempi di Crisi*, in Euronomade, www.euronomade.info/?p=1441, (ultimo accesso 29.05.2015)

⁶⁸ Cfr. caso C-333/13 *Dano*, cit.

⁶⁹ Per un elenco aggiornato, cfr. M. Sumption e K. Hooper, *Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*, Washington DC, Migration Policy Institute, 2014.

⁷⁰ La terminologia varia in dottrina. Cfr. J. Džankić, *The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor Citizenship in Comparative Perspective*, in « EUI Working Papers: RSCAS 2012/2014», EUDO Citizenship Observatory, Florence, European University Institute, 2014, p. 5.

⁷¹ I beneficiari dell'*Investor Visa* non devono provare le proprie conoscenze linguistiche nè la disponibilità di risorse per mantenersi. Cfr. UK Migration Advisory Committee, *Tier 1 (Investor) Visa: Investment thresholds and economic benefits*, cit.

cinquecentomila euro.⁷² La particolarità è nei requisiti di residenza minimi per il rinnovo del permesso; è sufficiente infatti aver risieduto nel territorio portoghese per appena sette giorni durante il primo anno di permesso e per soli quattordici giorni nei successivi due anni.⁷³

I programmi di cittadinanza per investimento consentono di ottenere direttamente la cittadinanza senza requisiti di residenza pregressa. Tra i programmi di tal tipo è stato l'*Individual Investor Program* maltese a provocare le maggiori contestazioni in Europa, nonché l'intervento mirato della Commissione Europea e del Parlamento Europeo.⁷⁴ Si tratta di uno schema legislativo che consente l'accesso diretto alla cittadinanza agli investitori che contribuiscono allo sviluppo economico di Malta, nella versione iniziale tramite una generica donazione di almeno seicentocinquantamila euro allo Stato maltese, e in seguito alle modifiche successivamente apportate allo schema tramite un investimento di circa un milione di euro in un Fondo di Sviluppo Nazionale.⁷⁵ La versione originaria del programma richiedeva, quali unici due requisiti a carico dei beneficiari del programma, l'assenza di condanne penali ed una visita a Malta per giurare fedeltà alla Repubblica. È proprio l'attribuzione immediata della cittadinanza nazionale -ed europea-, senza la presenza di alcun legame o affinità con lo Stato maltese, ad aver sollevato le maggiori perplessità. La Commissione Europea ha invitato il governo maltese a modificare lo schema, rendendolo conforme al diritto comunitario nonché agli obiettivi dei trattati. In particolare, il Parlamento Europeo e la Commissione nutrivano perplessità sul rispetto da parte dello schema maltese del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4 del Trattato sull'Unione Europea e del principio di non discriminazione.⁷⁶ Malta ha dunque negoziato un accordo con

⁷² In alternativa, è previsto un investimento di almeno un milione di euro in capitale azionario o la creazione di almeno 10 posti di lavoro nel territorio portoghese. Per maggiori informazioni cfr. Immigration and Border Service, *Golden Residence Permit Program*, in http://www.sef.pt/portal/V10/EN/aspx/apoiocliente/detalheApoio.aspx?fromIndex=0&id_Linha=6269 (ultimo accesso il 29.05.2015).

⁷³ Henley and Partners, *Golden Residence Permit Program*, Portugal, <https://www.henleyglobal.com/residence-portugal-golden-residence-program/>, (ultimo accesso il 29.05.2015).

⁷⁴ Maltese Citizenship Act (CAP 188), cit. e Maltese Citizenship Act (CAP 188), *Amendment act L.N. 450*, B5308.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Cittadinanza dell'UE in Vendita*, 2013/2995 (RSP), 16 gennaio 2014 e Commissione Europea, V. Reding: *Citizenship must not be up for Sale*, Speech/14/18, 15 January 2014. Per una panoramica completa della vicenda, cfr. anche S. Carrera, *How Much EU Citizenship Cost? The Maltese Citizenship-for-Sale Affair: a Breakthrough for Sincere Cooperation in Citizenship of the Union?*, in «CEPS Working

la Commissione, impegnandosi a introdurre un collegamento effettivo tra l'investitore e lo Stato maltese. In base a tale accordo, l'*Individual Investor Program* è stato modificato con l'aggiunta di un requisito di residenza a Malta per almeno 12 mesi per poter ottenere la cittadinanza.⁷⁷

Un ulteriore esempio di programma di cittadinanza per investimento è quello di Cipro, introdotto nel 2013 in seguito al collasso finanziario e bancario dell'isola. Lo schema consente l'acquisizione diretta della cittadinanza senza l'imposizione di alcun vincolo di residenza.⁷⁸

I programmi descritti costituiscono di fatto pratiche di 'vendita' della cittadinanza e residenza. Pur applicandosi ad un numero ridotto di destinatari, essi hanno un importante impatto concettuale sulla nozione tradizionale di cittadinanza e hanno attratto diverse critiche in dottrina.⁷⁹

Secondo una linea di pensiero, se l'appartenenza ad una comunità viene messa in vendita, gli 'acquirenti' divengono cittadini per ragioni meramente strumentali: non per entrare a far parte di una comunità di cui condividono i valori e le responsabilità, ma per garantirsi opportunità di investimento e nuove opzioni di mobilità.⁸⁰ Come sostenuto da Džankić e Barbulescu, simili programmi rischiano di ridurre la cittadinanza ad una 'merce di scambio'.⁸¹ La

Papers No. 64/April 2014» e C. Cipolletti, *Cittadinanza Statale e Cittadinanza Europea: il Caso della Legge Maltese*, in «Rivista di Diritto Internazionale», II, 2014, pp. 463-485.

⁷⁷ Commissione Europea, *Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP)*, Memo/14/70, 2014. Per maggiori dettagli sulle ulteriori modifiche allo schema cfr. anche S. Carrera, *How Much EU Citizenship Cost? The Maltese Citizenship-for-Sale Affair: a Breakthrough for Sincere Cooperation in Citizenship of the Union?*, cit., pp. 4-5.

⁷⁸ Lo schema richiede un investimento combinato che comprenda sia l'acquisto di proprietà immobiliari sia l'acquisizione di titoli di Stato o capitale azionario di aziende registrate nel Paese. Cfr., *Scheme for Naturalisation of Investors in Cyprus by Exception*, cit.

⁷⁹ Cfr. P. Spiro, *Cash for Passport and the end of Citizenship*, in A. Shachar and R. Bauböck, a cura di, *Should Citizenship be for Sale?*, in «EUI Working Papers RSCAS 2014/01», Firenze, 2014 e A. Shachar, R. Hirschl, *On Citizenship, States and Markets*, in «The Journal of Political Philosophy», XXII-2, 2014. In dottrina non sono mancate anche opinioni contrarie che individuano elementi positivi in queste nuove pratiche di accesso alla cittadinanza. A tal proposito cfr. R. M. Berton, *Citizenship for those who invest into the future if the state is not wrong, the price is the problem*, in A. Shachar and R. Bauböck, a cura di, *Should Citizenship be for Sale?*, cit., p. 11 e Chris Armstrong, *The Price of Selling Citizenship*, in A. Shachar and R. Bauböck, a cura di, *Should Citizenship be for Sale?*, cit., p. 13.

⁸⁰ D. Kochenov, *Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price*, in A. Shachar and R. Bauböck, a cura di, *Should Citizenship be for Sale?*, cit. p. 27.

⁸¹ Cfr. J. Džankić, *The Maltese Falcon, or: my Porsche for a Passport!*, in A. Shachar e R. Bauböck, a cura di, cit., p. 18 e R. Barbulescu, *Global mobility corridors for the ultra-rich*.

stessa risoluzione del Parlamento europeo sulla vicenda maltese sottolinea come i valori comuni dell'Unione e i diritti che derivano dalla cittadinanza siano fondati sulla dignità e sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri.⁸² Mettere in vendita quella cittadinanza che costituisce il simbolo dell'identità europea minerebbe quegli stessi valori, frapponendo nuovi ostacoli al già accidentato processo di integrazione europea.⁸³

La vendita della cittadinanza europea ne insidia anche il lato sociale. I programmi in discussione fanno da contraltare, in tal senso, alle restrizioni alla mobilità dei cittadini europei meno abbienti, con il risultato che il *discrimen* tra cittadini europei e no, e i diritti legati alla cittadinanza europea vengono a dipendere da criteri di possibilità finanziaria. I cittadini ricchi di paesi terzi che sono in grado di contribuire direttamente all'economia del Paese di destinazione si vedono riconosciuto un accesso immediato alla cittadinanza nazionale ed europea, nonché pieni diritti di mobilità sopranazionale. I cittadini europei non abbienti, d'altro canto, vedono erodere i propri diritti di mobilità. La cittadinanza europea, e con essa la sua dimensione sociologica, vengono a dividersi in due classi contrapposte: stranieri facoltosi e itineranti, e cittadini non abbienti e stanziali.⁸⁴ La tacita istituzionalizzazione di cittadinanze giuridiche e sociologiche 'differenziali' offende il principio di non discriminazione e scalfisce in ultima analisi l'uguaglianza dei cittadini europei.⁸⁵ Si fa strada in Europa una nuova gradazione tra integrazione sociale ed emarginazione su scala transnazionale: integrazione sociale immediata per gli investitori stranieri che, con l'accesso facilitato alla cittadinanza europea, ottengono anche tutti i connessi diritti di circolazione; emarginazione per almeno cinque anni, nell'ottica del modello di 'integrazione' descritto da Thym,⁸⁶ per i cittadini europei non abbienti che, pur essendo formalmente detentori di un diritto di circolare, rischiano nell'esercitarlo in concreto diverse forme di emarginazione; e infine totale estraneità alle forme di integrazione

The neoliberal transformation of citizenship, in A. Shachar and R. Bauböck, a cura di, cit., p. 15-16.

⁸² *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Cittadinanza dell'UE in Vendita*, cit.

⁸³ Ivi, punto F, G, I e L.

⁸⁴ F. Strumia, *Mobile Citizens, Immobile Aliens and Random Europeans*, in M.S. Greve, M. Zoller, a cura di, *Citizenship in America e and Europe-Beyond the Nation State?*, AEI Press, Washington D.C., 2009 (che descriveva un paradigma di segno opposto).

⁸⁵ P. Ochoa, *What Money Can't Buy: Face-to-Face Cooperation and Local Democratic Life*, in A. Shachar and R. Bauböck, a cura di, cit., p. 24. Cfr. C. Cipolletti, *Cittadinanza Statale e Cittadinanza Europea: il Caso della Legge Maltese*, cit. e R. Bauböck, S. W. Goodman, *Naturalisation*, in «EUDO Citizenship Policy Brief», Firenze, European University Institute, 2010, p. 1.

⁸⁶ D. Thym, cit. supra nota p. 38-39. Cfr. anche Direttiva 2004/38, cit. art 16.

sociale sopranazionale che la cittadinanza europea offre per i cittadini stanziali. Tale contrasto spinge a chiedersi quale sia la sorte di un modello di solidarietà transnazionale in Europa.⁸⁷

4. *Considerazioni conclusive sulle prospettive della cittadinanza sociale in Europa*

Le tendenze illustrate nei precedenti paragrafi, verso forme di cittadinanza ‘limitata’ per chi rischia di gravare sul welfare di uno Stato ospite, e verso forme di cittadinanza ‘facilitata’ per chi non ha bisogno di solidarietà finanziaria, alterano le figure della cittadinanza europea e minacciano sia le prospettive di una cittadinanza sociale sopranazionale sia l’idea di solidarietà transnazionale sottesa a quest’ultima.⁸⁸

In primo luogo, la figura sociologica e la figura giuridica delle cittadinanza europea vengono ad intersecarsi in maniera inattesa. Da un lato, gli stranieri facoltosi e itineranti, in quanto all’apice grazie alle proprie risorse della scala dell’integrazione sociale, perdono improvvisamente il loro status giuridico di ‘stranieri’. Dall’altro, i cittadini non abbienti e stanziali, come conseguenza del loro status sociologico di almeno parziale emarginazione, vedono sorgere nuovi limiti alla propria condizione giuridica di cittadini.

La cittadinanza sociale europea cade a sua volta in un paradosso. Da un lato, si accetta che la stessa venga diluita, negando ai non abbienti, sulla scia della sentenza *Dano* e di una lettura nuovamente restrittiva della direttiva sulla cittadinanza europea, alcuni diritti fondamentali legati alla cittadinanza sopranazionale, per evitare che gli stessi diventino un onere per i sistemi di assistenza sociale degli Stati ospiti.⁸⁹ Dall’altro, come ha sottolineato il Parlamento Europeo in risposta allo schema maltese per la vendita della cittadinanza, sembra inaccettabile che la cittadinanza europea diventi una merce di scambio, anche se la sua ‘vendita’ potrebbe contribuire a sostenere quelle

⁸⁷ Cfr. in generale S. Giubboni, *Il diritto alla sicurezza sociale tra frontiere nazionali e solidarietà europea*, cit. Cfr. anche E. Gargiulo, *L’Inclusione Esclusiva: Sociologia della Cittadinanza Sociale*, Milano, Franco Angeli, 2008 (nel senso che la realtà contemporanea impone la sfida di ripensare il concetto di solidarietà)

⁸⁸ Cfr. Y. Borgmann-Prebil, M. Ross, *Promoting European Solidarity: Between Rhetoric and Reality?* in Y. Borgmann-Prebil, M. Ross (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*, op. cit., p. 2 (il richiamo alla solidarietà nell’attuale contesto europeo riflette una mentalità di crisi)

⁸⁹ Caso C-333/13, *Dano* e Direttiva 2004/38/CE, cit.

stesse finanze statali nel cui interesse si è disposti a stringere le maglie della cittadinanza sociale sopranazionale.⁹⁰

Tale paradosso ripropone un annoso problema per la nozione di cittadinanza sociale e il modello di solidarietà che la stessa implica: la solidarietà, intesa come motore di un meccanismo redistributivo, dipende da un fattore esterno, la disponibilità di risorse da redistribuire.⁹¹ Una percezione di carenza di risorse acuisce il problema in Europa, dove da una parte anni di crisi hanno assottigliato i budget degli Stati membri, e dall'altra manca un budget comune a sostegno di una cittadinanza sociale transnazionale. La prima vittima di questa duplice carenza di fondi è proprio la solidarietà transnazionale su cui la cittadinanza sociale europea si fonda.⁹² Una nuova antinomia viene a caratterizzare la cittadinanza europea, quella tra stranieri facoltosi e dai pieni diritti, e cittadini meno abbienti dai diritti limitati. Evitare che tale distinzione si cristallizzi in un contrasto di cittadinanze di diverso rango, con il definitivo smembramento della cittadinanza sociale europea, richiede di ripensare il perimetro della solidarietà e i presupposti della cittadinanza in Europa. La sfida è perpetuare a livello europeo la missione della cittadinanza sociale pensata da Marshall per lo Stato nazione: promuovere una perequazione tra i più e i meno fortunati, senza creare nuove classi, ma perseguendo piuttosto una dimensione di uguaglianza per tutti i componenti di una popolazione.⁹³ Nel caso dell'Europa unita quella popolazione è venuta a comprendere ricchi stranieri integrati e itineranti e cittadini in difficoltà economica emarginati e stanziali.

Adottando la visione funzionale di Patricia Mindus,⁹⁴ il punto di partenza per ripensare il modello europeo di solidarietà transnazionale e cittadinanza sociale forse è proprio in questa stessa antinomia. La teoria funzionale mette in relazione i criteri di accesso alla cittadinanza con i diritti e i doveri che caratterizzano lo *status civitatis* e invita a coniugare prospettiva della titolarità e prospettiva del contenuto.⁹⁵

In tale ottica, la cittadinanza 'facilitata' degli investitori potrebbe trovare forse una sua giustificazione se il contenuto dello status ad essa legato si esprimesse, almeno in parte, nel fondare un nuovo circolo di redistribuzione, venendo così a sostenere un modello europeo di solidarietà sovranazionale. Una

⁹⁰ *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Cittadinanza dell'UE in Vendita*, cit., punti A e 7-8.

⁹¹ S. Rodotà, *Solidarietà: Un'Utopia Necessaria*, cit., p. 27.

⁹² N. Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, cit.

⁹³ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other Essays*, cit., p. 56.

⁹⁴ P. Mindus, *Cittadini e No: Forme e Funzioni dell'Inclusione e dell'Esclusione*, cit., pp. 242, 289-290.

⁹⁵ *Ibidem*.

parte delle risorse apportate dai cittadini investitori potrebbe confluire in un fondo volto a supportare gli Stati membri nel sostenere i migranti intra-europei in difficoltà economica, o anche in una visione più ampia della cittadinanza sociale in Europa, un fondo volto altresì a facilitare l'accoglienza dei migranti bisognosi alle porte dell'Europa. La cittadinanza europea, giuridica e sociologica, degli investitori troverebbe in tal modo una sua funzione e con essa una sua sostanza nel contribuire a ricostituire un circuito redistributivo ad un livello esterno rispetto al tradizionale perimetro del *welfare state*, completando così la cittadinanza europea, giuridica e sociologica, dei meno abbienti e dei più vulnerabili. D'altra parte, la 'vendita' della cittadinanza risulterebbe forse meno indigesta se si potesse pensare al suo corrispettivo non come a un prezzo, ma piuttosto come a una tassa di ingresso o contributo di solidarietà volto ad allargare il perimetro di integrazione sociale della cittadinanza europea.

Ripensare in tale chiave funzionale la cittadinanza sociale europea e il modello di solidarietà transnazionale ad essa collegato richiede forse, in prima battuta, un'interpretazione forzata di alcuni dei lemmi della figura sociologica della cittadinanza. Si tratta di articolare un'idea di solidarietà in linea con la lettura del progetto di integrazione europea proposta da Sangiovanni: un modo per gli Stati Membri per accrescere le proprie capacità di crescita e di *problem-solving* tenendosi allo stesso tempo indenni gli uni gli altri per le perdite e i rischi insiti nel processo di integrazione.⁹⁶ L'idea di solidarietà in questione rispetterebbe comunque, in fin dei conti, pur modificandone i termini e l'ambito di applicazione, l'essenza di un plurisecolare contratto sociale: nelle parole di John Locke, «As justice gives every man a title to the product of his honest industry, [...]; so charity gives every man a title to so much out of another's plenty as will keep him from extreme want. »⁹⁷

Abstract italiano

Sulla scia dell'analisi della figura sociologica di cittadinanza condotta da Patricia Mindus nel suo libro, questo breve saggio riflette su alcune recenti

⁹⁶ A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, cit., p. 218 e 228.

⁹⁷ 'così come giustizia vuole che ciascuno abbia titolo ai frutti del proprio onesto lavoro [...], così vuole carità che ciascuno abbia titolo a quanto dell'altrui abbondanza possa bastare a proteggerlo dal bisogno.' John Locke, *Primo Trattato sul Governo*, par. 42. Vi fa riferimento anche S. Rodotà, *Solidarietà: Un'Utopia Necessaria*, cit., p. 14.

evoluzioni nella nozione di cittadinanza sociale in Europa. Il discorso è legato in parte alle resistenze emerse, nel contesto della crisi, alla libertà di circolazione dei cittadini europei non economicamente attivi . La recente sentenza della Corte di Giustizia Europea nel caso Dano pone un chiaro freno a qualsiasi tentazione di ‘turismo sociale’ intra-europeo. Un’ulteriore evoluzione è nella diffusione di schemi di residenza e cittadinanza per investimento che favoriscono i migranti più facoltosi. Il contributo considera come queste due recenti evoluzioni influenzino la nozione di cittadinanza sociale europea, creando inattese intersezioni tra figura giuridica e figura sociologica della cittadinanza, e nuovi contrasti tra status di integrazione ed emarginazione. Conclude proponendo una riconciliazione di tali contrasti tramite una rilettura in chiave ‘funzionale’ della cittadinanza sociale europea.

Parole chiave

Cittadinanza europea
Cittadinanza sociale
Solidarietà
Integrazione
Libertà di circolazione

English Title: Included foreigners and excluded citizens? Evolving traits of a social notion of European citizenship

English abstract

Building on Patricia Mindus’s analysis of a sociological notion of citizenship, this article reflects on some recent evolutions in the concept of European social citizenship. Free movement of non-economically active EU citizens is increasingly contested in Europe and European social citizenship is under strain. In the recent Dano judgment, the Court of Justice of the European Union through a restrictive interpretation of existing legislation ruled out “benefit-tourism”. At the same time, several EU Member States have introduced schemes granting residency rights or even citizenship to foreign nationals who make a significant investment in their economies. This article examines how these two trends affect the notion of European social citizenship, creating unexpected intersections between legal and sociological citizenship, and introducing novel contrasts between statuses of integration and emargination. Ultimately it proposes a reconciliation of the latter contrasts through a ‘functional’ reading of European social citizenship.

Keywords

European citizenship

Social citizenship

Solidarity

Integration

Free movement