

DERECHO ADMINISTRATIVO



Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo

Coordinador
José Luis Piñar Mañas

Marcos Almeida Cerrada	Ximena Lazo Vitoria
M ^a Consuelo Alonso García	Francesco de Leonardis
Sandro Amorosino	Mabel López García
Antonio Bartolini	Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Beatriz Belando Garín	Mauro Mazza
Anabelén Casares Marcos	Luis Miguez Macho.
Roberto Cavallo Perin	Isabel María de los Mozos y Touya
Endrius Coccio	Giulio Napolitano
Jesús Conde Antequera	Vera Parisio
Miram Cueto Pérez	Giuseppe Pericu
Gabriel Domenech Pascual	Aristide Police
Alma Patricia Domínguez Alonso	M ^a Amparo Salvador Armendáriz
Fabrizio Fracchia	Maria Alessandra Sandulli
Eduardo Gamero Casado	Diana Santiago Iglesias
Jorge García-Andrade Gómez	Paolo Stella Richter
Isabel González Ríos	Joaquín Tornos Mas
Jesús Jordano Fraga	Luciano Vandelli
	Marcos Vaquer Caballería

Prólogo de
Luciano Vandelli
Fernando López Ramón



CEU
*Universidad
San Pablo*



E
endesa

CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR. EL PAPEL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

ROBERTO CAVALLO PERIN

Profesor Ordinario
Universidad de Torino

SOMMARIO: I. Il punto di vista del XXI secolo.– II. Il *welfare* tra sicurezza e uguaglianza.– III. I diritti dei cittadini dell'Unione europea a fruire dei sistemi sanitari, d'istruzione e formazione degli altri Stati membri.– IV. Istruzione e sanità come carattere identitario della cittadinanza e dell'Unione europea.

I. IL PUNTO DI VISTA DEL XXI SECOLO

Di un'analisi sulla crisi dello *Stato del Benessere* si vuole qui assumere il punto di vista del XXI secolo, cercando di scorgere nella presente vicenda politico istituzionale quanto ci pare emerga sempre più come nuova prospettiva. Tratto comune al passato è la ridefinizione del sistema politico istituzionale come strumento essenziale per rispondere alle grandi crisi che nella storia hanno interrotto equilibri in precedenza ritenuti stabili o confini considerati insuperabili, a cominciare da quelli territoriali, economici o più semplicemente culturali (1918, 1929-30, 1945, 1973-74, 2008), imponendo di necessità repentini cambiamenti di rotta nelle sino a poco tempo prima compiuti dalle popolazioni e dai governi¹.

Le analisi sinora condotte hanno normalmente diviso coloro che si affermano come i sostenitori del *Welfare State* da coloro che sono i fautori del «libero capitalismo» o liberismo, secondo una prospettiva che tiene su piani nettamente distinti il problema *tecnico* della produzione da quello

¹ Poco prima che il paese affrontasse la Grande Depressione il Presidente degli Stati Uniti Hoover si trovò ad affermare che: «Noi oggi in America siamo più vicini al trionfo finale sulla povertà che mai altri in precedenza in qualsiasi nazione nella storia», preso da B. CARTOSIO, *Stati Uniti contemporanei. Dalla guerra civile a oggi*, Firenze, Giunti Editore, 2010, 80.

sociale dell'equa distribuzione delle risorse pubbliche (servizi pubblici) e private (reddito)².

I riscontri empirici hanno dimostrato che la globalizzazione ha favorito alcuni paesi in via di sviluppo e perciò ha mediamente diminuito l'estrema povertà assoluta nel mondo, ma ha al tempo stesso accentuato le sperequazioni distributive all'interno e tra i diversi paesi³. La necessità di assicurare un'effettiva domanda aggregata ha portato l'occidente a un forte indebitamento oltre ogni ragionevole capacità di rimborso, provocando un debito pubblico che poi è stato il presupposto tecnico e politico per la creazione di titoli sofisticati (c.d. «tossici»), rivenduti insieme al rischio, in un circuito finanziario sempre più autoreferenziale. Il dubbio sulle capacità di rimborso del «debito sovrano» ha determinato il crollo del sistema, coinvolgendo l'economia reale e affermando la «deflazione da debito», cioè la diminuzione di produzione e di reddito, da cui è conseguita un'impossibilità generalizzata a pagare i debiti che in ultimo ha coinvolto il sistema bancario.

Svanita l'illusione di un potere d'acquisto immutato o accresciuto nonostante la crisi, le persone — cui le costituzioni moderne e contemporanee hanno assegnato diritti civili, politici e sociali — si sono viste avvolgere in una spirale da cui sono uscite impoverite, non solo dal lato delle entrate (minor reddito). La domanda aggregata *sostenuta* dal debito ha infatti assorbito una produzione di beni e servizi che in molti casi l'individuo debitore-insolvente non ha potuto tenere con sé, perché si è trattato di servizi a consumo immediato o comunque non destinati a durare (vacanze, divertimenti, automobili, ecc.) o perché beni che dal debitore insolvente sono andati al creditore (immobili).

Alle critiche al mercato — soprattutto finanziario — si sono correttamente affiancate quelle al sistema politico, intese più frequentemente come censura ai partiti che ne sono stati l'espressione sulle crescenti e spropositate esigenze di risorse economiche e finanziarie ritenute indispensabili per il loro funzionamento, sul carattere — del pari autoreferenziale — che in molti casi ha assunto la rappresentanza politica. Di maggior pregio sono invece le critiche al sistema istituzionale, anzitutto al persistere di una capacità giuridica delle istituzioni degli Stati nazionali di assolvere ai compiti assegnati, in ragione di una crescente e preferenziale idoneità delle istituzioni europee e internazionali a soddisfare i bisogni sociali. Del pari di sistema è la necessità di un'immediata riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, ove

² Per considerazioni critiche: cfr. F. CAFFÈ, *Non basta produrre*, in *Aspetti di un'economia in transizione*, Roma, ottobre 1945, poi in *Federico Caffè, un economista per il nostro tempo*, a cura di G. AMARI e N. ROCCHI, presentazione di G. EPIFANI, Roma, Ediesse, 2009, 143 s.

³ Cfr. R. GILPIN, *Economia politica globale: le relazioni economiche internazionali nel XXI secolo*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009.

la tecnologia deve declinare la partecipazione degli amministrati — e non solo dei cittadini — come modalità ordinaria di esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi, secondo una rivoluzione che perciò presuppone *l'open data* delle organizzazioni complesse, presso le quali è racchiusa ogni informazione necessaria allo svolgimento della personalità degli individui.

Nelle prime critiche ad essere imputati sono il mercato e i protagonisti della finanza unitamente alla scienza economica che l'ha disegnato e lasciato sviluppare, nelle seconde lo Stato e le organizzazioni politiche insieme al diritto pubblico che a lungo ha legittimato e protetto entrambi.

Stato *vs* mercato (o viceversa) che resta nell'essenza una prospettazione antitetica, anche ove se ne offra una versione attenuata in almeno uno dei suoi due termini di raffronto (Stato minimo, *green economy*, ecc.) oppure della contrapposizione si predichi la possibilità di una composizione.

L'analisi qui condotta intende dimostrare che è proprio l'antinomia sinora presentata tra Stato e mercato, tra *welfare* e liberismo, a non essere più un'esatta rappresentazione del reale, non solo nel senso generalissimo — da tempo enunciato — secondo il quale il mercato è definito ed esiste solo perché lo Stato (di diritto) e le sue istituzioni lo proteggono, neppure nel senso che i beni e l'attività economica che li produce sono l'esito ultimo di conoscenze di base (istruzione, formazione professionale, ricerca di base, ecc.), di sovrastrutture e infrastrutture offerte alle imprese dallo Stato (sociale) e senza le quali il mercato non è in grado di funzionare.

La contrapposizione tra *welfare* e impresa non è più predicabile per ragioni che sono ad un tempo più intime ed essenziali: perché è evidente che l'unione economica europea ha ora necessità di quella politica, ove la cittadinanza e i diritti ad essa riferibili assumono rilevanza costitutiva, identitaria ad un tempo del mercato e della comunità di appartenenza; ma anche perché sono le stesse prestazioni, un tempo ideate e poste al servizio del mercato, ad esserne divenute parte integrante e sostanziale.

Ragioni di economia del presente lavoro impongono di circoscrivere l'analisi alle prestazioni socio-sanitarie e all'istruzione, prescelte non solo perché oggetto di legislazioni nazionali che negli Stati membri ritrovano un *eadem sentire*, ma anche perché si ergono tra gli oggetti di studio del diritto amministrativo come indiscussi esempi paradigmatici della definizione di Stato di benessere o *welfare-state*⁴.

⁴ La previdenza sociale in Italia è l'oggetto di studio dell'altro settore scientifico disciplinare dedicato al *diritto del lavoro e della previdenza sociale*.

II. IL WELFARE TRA SICUREZZA E UGUAGLIANZA

L'affermarsi dello Stato sociale non può dirsi appannaggio di una determinata cultura politica, economica o giuridica, ma è piuttosto una necessità che alcuni ordinamenti hanno avvertito prima d'altri di offrire risposte istituzionali alle repentine evoluzioni istituzionali o ai devastanti effetti dei grandi conflitti tra le nazioni, ove la cura della questione sociale è assunta dallo Stato ottocentesco tra i suoi compiti sia nella legislazione bismarckiana in Germania, sia in quella crispina in Italia⁵, senza una particolare predilezione per la disciplina e gli istituti di diritto pubblico oppure di diritto privato⁶.

Le caricature recenti e di un tempo avverso lo *Stato sociale* non debbono fare dimenticare che sono presenti addirittura nelle denominazioni («*Sozialstaat*»; *social service state*; *social security*)⁷ prese di distanza rispetto alle possibili derive «assistenziali», poiché la *ratio* della legislazione è ritrovata nella libertà o sicurezza dei cittadini dalla povertà e dal bisogno, come elemento di effettività dell'affermazione degli Stati nazionali⁸. A fianco della cultura *liberal* (Keynes e Beveridge) vi sono stati esponenti conservatori (Butler; *One*

⁵ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Bari, Laterza, 2005, 51; cfr. C. F. CASULA, *Storia e storie tra Otto e Novecento*, Cagliari, AM&D, 1994.

⁶ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'Amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996; F. PARKIN, *Diseguaglianza di classe e ordinamento politico*, Torino, Einaudi, 1976.

⁷ In Germania l'accezione negativa del termine, derivante dalle critiche delle destre allo stato assistenzialista partorito dalla Repubblica di Weimar, è, infatti, «*Wohlfahrtsstaat*», su cui cfr. P. FLORA, H. HEIDENHEIMER, *The Developments of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Publisher, 1998, 19; cfr. W. H. Beveridge «*Social Insurance and Allied Services*», 1942, ora in <http://www.scielosp.org/pdf/bwho/v78n6/v78n6a17.pdf>, ove si ritrova un messaggio, a un tempo evangelico e liberal-socialista, di testimonianza e promozione dei principi su cui si sarebbe costruito il futuro dell'umanità all'indomani della sconfitta del Nazifascismo; cfr. F. GIROTTI, *Welfare State. Storia, critica e modelli*, Roma, Carocci, 1998, 229 s.; P. ADDISON, *The Road to 1945. British Policies during the Second World War*, London, Jonathan Cape, 1975, 168; un antecedente può essere ritrovato nella Carta Atlantica (1941) ove al punto V, figura una forma di «*social security*»; poi la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo (1948): «*Ogni individuo in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità*» (art. 22).

⁸ P. FLORA, H. HEIDENHEIMER, *The Developments of Welfare States in Europe and America*, cit., 19, ci ricorda che per primo usò l'espressione «*welfare-state*» l'Arcivescovo W. Temple durante i bombardamenti di Londra (1941), che — con riferimento al sistema britannico fondato sulla tutela e sul benessere dei propri cittadini — è da questi contrapposto al «*Machstaat*» tedesco, allo Stato di potenza e di guerra della Germania, su cui

*Nationism*⁹) che con pragmatismo hanno progressivamente elevato il *welfare* a patrimonio comune di una nazione¹⁰, così la Gran Bretagna, la stessa che è poi divenuta negli anni settanta la culla delle revisioni critiche¹¹.

Il *welfare-state* è certo stato inteso *tout court* come uno strumento per creare una società più giusta e prospera, una *policy* capace di neutralizzare le ideologie anti sistema¹², sentita come una necessità nel secondo dopoguerra ove si afferma come politica riformista in totale continuità con il processo storico della c. d. «*British Revolution*», indicando tale epoca come quella relativa ai diritti sociali. in evoluzione rispetto alle precedenti dedicate ai diritti politici (1832 e il 1918) e ai diritti civili (1648 e il 1832)¹³.

⁹ «*One Nation*» gruppo di parlamentari britannici degli anni '50, dedito ad un approccio positivo ma ideologicamente conservatore del *welfare-state*. La *policy* di questa fazione dei Conservatori era riassunta nel motto «*to give everyone an equal opportunity to become unequal*» che si opponeva al pensiero social-democratico a favore di «differenti misure sociali affinché tutti i cittadini fossero uguali»: cfr. D. WILLETTS, *Modern Conservatism*, Harmondsworth, Penguin Books, 1992, 138 s.

¹⁰ La presenza dello Stato nelle relazioni socio — economiche tramite l'adozione di un sistema omnicomprensivo di cura dei bisogni fondamentali delle persone, quale il *welfare-state*, potrebbe essere ritenuto non tanto il rimedio o l'esito di fallimenti del mercato quanto l'attuazione di una «decisione politica fondamentale del popolo» circa la specie della sua esistenza, ossia di come rappresentarsi a se stesso e al resto del mondo. Il riferimento a C. Schmitt circa la concezione del *welfare-state* come patrimonio costituzionale di una nazione è di A. MASSERA, *Uguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. Amm.*, 2009, I, 26.

¹¹ M. JONES, R. LOWE, *From Beveridge to Blair*, Manchester, Manchester University Press, 2002; R. LOWE, *The Welfare state in Britain since 1945*, London, Macmillan Press Ltd., 1999. I conservatori britannici, tornati al governo nel 1951, proseguirono pur esitando nella costruzione del *welfare-state*, sino al premier MacMillan (1957) ove si affermò una palingenesi del pensiero politico conservatore da cui — dopo un lungo esilio intellettuale — le istanze liberiste della *New Right* dei tardi anni '70.

¹² R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, cit., 219 s.

¹³ T. H. Marshall «*Citizenship and Social Class and Other Essays*», Cambridge, Cambridge University Press, 1950, per il quale i diritti sociali erano volti a minimizzare le disuguaglianze così da rendere le esistenze degli individui indipendenti dai loro redditi. Per le finalità morali del *welfare-state* cfr. R. Titmuss, «*The philosophy of Welfare*», London, Allen & Unwin, 1987. per una giustizia sociale ed il senso di comunità sul modello delle associazioni volontaristiche da sempre ammirate dai laburisti. A. Crosland in «*The future of Socialism*», Jonathan Cape, London, 1956, opponeva la forza spirituale della social-democrazia, liberata dagli odi di classe e votata allo sviluppo della persona, ai fallimenti, tutti materialistici, del capitalismo. La critica marxista del capitalismo era da considerarsi un'arma inutile e spuntata, vista la pacifica e spontanea evoluzione del sistema economico verso una società in cui le masse lavoratrici godevano ormai di ampi diritti e tutele e, nel campo opposto, ai crudeli padroni ottocenteschi si erano sostituiti efficienti *manager*. D. Donnison, «*The Politics of Poverty*», Oxford, Martin Robertson, 1982, per una efficace sintesi dei principi del pensiero social-democratico in Gran Bretagna.

Le forti caratterizzazioni liberiste degli anni 70'e 80' — «*roll back the state*» — certo investirono tutti i settori in cui il *welfare-state* era avvertito come indebitato, ma le proposte di liberalizzazione del sistema sanitario o dell'istruzione trovarono uno scarso consenso popolare, non dissimile da quello che avrebbero trovato disegni di legge volti a razionalizzare la democrazia tramite il restringimento del suffragio universale come edificato nel 1918 e 1928¹⁴.

Il *welfare-state* del *New Labour* è coniugato con il Terzo settore, le società di mutuo soccorso di mazziniana memoria, secondo un costrutto che va verso un'economia mista tripartita — Stato, Mercato, Volontariato — il cui approccio è fondato sulla creazione *ex ante* di *chances* e non sulla distribuzione *ex post* di risorse.

Labour e Conservatori dovettero confrontarsi con i punti deboli delle rispettive ideologie — burocratizzazione vs fallimenti del mercato — e con le ali estreme dei propri partiti: il fronte libertario estremo dei Conservatori rifiutava *tout court* che lo Stato regolasse l'economia e offrisse certi servizi e, a sinistra del *Labour*, i marxisti criticavano il *welfare-state* come ingannevole concessione del capitalismo¹⁵.

Se i liberisti affermano che lo Stato sbaglia al pari del mercato per la situazione di monopolio e l'asimmetria informativa di cui soffrono i funzionari; i *liberal* ricordano il *free-riding* che impedisce al mercato (es. assicurazioni sanitarie) di funzionare sulla base della mera scelta degli individui, poiché un sistema di assicurazione privata volontaria (US) fallirebbe economicamente innanzi a malattie contagiose (Aids) e moralmente innanzi a malattie croniche (handicap fisici e mentali).

La sanità resta il *welfare-state* più popolare in Gran Bretagna: ha sconfitto l'atavica paura delle malattie e la conseguente preoccupazione di non essere capaci di affrontare la spesa per il pagamento di cure idonee. L'instaurazione del *National Health System* (1948)¹⁶ ha coinciso con la sconfitta di numerose malattie ed è tuttora considerato dalla popolazione britannica di grande uti-

¹⁴ M. JONES, R. LOWE, *From Beveridge to Blair*, cit., 96, 108.

¹⁵ R. LOWE, *The Welfare state in Britan since 1945*, cit., 117. ove si precisa che nei governi *Labour* e Conservatori i loro Cancellieri dello Scacchiere, Gaitskell prima e Butler dopo, propugnarono un'economia mista che riservasse le risorse e l'intervento dello Stato a specifiche priorità, come l'educazione e la sanità; si conìò il termine «*Butskellism*».

¹⁶ A. BEVAN, *In place of fear*, Selmeston, Steed Books, 1961, 109. Il *National Health Service Act* (5 luglio 1948 — *Appointed Day*), aspramente contrastato dalle corporazioni mediche, segnò una delle maggiori realizzazioni del *Beveridge Report*. Il suo significato morale, inoltre, era particolarmente caro ad Bevan, Segretario di Stato per la Sanità e padre fondatore del NHS: «*Un servizio sanitario gratuito è un trionfale esempio del primato dell'azione collettiva e dell'iniziativa pubblica in un campo dell'attività umana dove i principi del libero mercato mostrano il loro lato peggiore*».

lità, poiché combatte morte e malattia, offrendo a tutti un libero accesso alle migliori cure¹⁷. Il principio di universalità — con accesso alle migliori cure possibili — è comunemente accettato ed anche con i governi conservatori l'apporto delle assicurazioni si è assestato intorno al 10%¹⁸.

Le riforme inglesi, che hanno portato accorpamenti di strutture e servizi, una gestione imprenditoriale (1980) e l'introduzione di un *internal market* (1990) che favorisce la scelta (pubblica o privata) più efficiente, sono state capaci d'innovare con riferimento a standard nazionali, introducendo un sistema di *soft competition* che diventerà un paradigma in materia di pubblici servizi. I punti deboli rimasti sono invece la strutturazione del NHS a base essenzialmente ospedaliera con una domanda di cure totalmente elastica rispetto all'offerta di prestazioni sanitarie

Analoga esigenza di un sistema nazionale fu avvertita durante la seconda guerra mondiale per l'istruzione (fino a 15-16 anni), secondo un'idea riformatrice che è stata in questo campo ritenuta esclusivo appannaggio dei Conservatori¹⁹ perché strumento essenziale per «l'uguaglianza delle opportunità»²⁰.

¹⁷ Il NHS divenne rapidamente così popolare — fu considerato ciò che più di simile ad una religione gli inglesi possedessero — tanto da divenire un sinonimo stesso di «*welfare-state*»: esso ne rappresentava in effetti il più perfetto compimento, garantendo a tutti le migliori cure senza pagamento, a differenza della *social security*, i cui benefici, di entità minima e offerti alle sole fasce più povere, erano garantiti solo in forza della contribuzione (altrui). M. JONES, R. LOWE, *From Beveridge to Blair*, cit., 107.

¹⁸ A. LEATHARD, *Health Care Provision. Past, Present and Future*, London, Chapman and Hall Ltd., 1990, 38.

¹⁹ M. JONES, R. LOWE, *From Beveridge to Blair*, cit., 123, ove si afferma che nella costruzione del *welfare-state* il partito Conservatore pretendeva che l'istruzione fosse una propria area riservata (l'edilizia pubblica era per lo più di competenza degli enti locali; i servizi sociali e il NHS appartenevano al *Labour*). I Conservatori pensavano che l'istruzione avesse — *naturaliter* — un'anima conservatrice, in quanto diretta a forgiare uomini capaci e indipendenti, in opposizione al lassismo che ingeneravano le altre prestazioni sociali.

²⁰ L'*Education Act* del 1944 impose la scuola dell'obbligo gratuita fino ai 15 anni e concesse larghi sostegni ai giovani capaci ma privi di mezzi: per la prima volta nella storia del Regno Unito l'istruzione dei giovani iniziò a essere ritenuta come un'opportunità per la famiglia e come una risorsa per il paese, e non più come una sottrazione di forza lavoro. Nel corso degli anni '50 i costi del sistema scolastico crebbero dal 6 al 12% delle finanze pubbliche, pari al 23% complessivo della spesa sociale; i *baby-boom* del 1945 e del 1955 richiesero nuove entrate per ogni ciclo scolastico successivo: tutto ciò significò del pari una deprivazione di forza lavoro giovane e una richiesta crescente di un numero maggiore d'insegnanti. Il sistema scolastico previgente garantiva un'educazione secondaria solo all'interno delle *grammar school*, accessibili alle sole famiglie benestanti, mentre il restante 80% della popolazione ultra-undicenne continuava a frequentare la scuola primaria dell'obbligo; l'offerta scolastica era infine garantita da un ampio numero di scuole private e confessionali. Nei primi anni '60 l'accesso scolastico fu reso interamente gratuito, la ripartizione degli alunni avvenne esclusivamente in base all'età (11 anni) e la scuola dell'obbligo portata definitivamente a sedici anni. Tra il 1954 e il 1963 i governi conservatori sanzionarono la nascita di sette nuove

La riforma ha inoltre distinto le scuole confessionali che dallo Stato potessero venire unicamente aiutate rispetto a quelle sottoposte al suo controllo²¹.

Se il *welfare-state* dell'istruzione e della sanità ha conseguito sia l'obiettivo di prevenire i fallimenti del mercato e sia quello di riuscire ad offrire *standard* per beni e servizi pubblici alla persona, occorre riconoscere che la sua notorietà è riconducibile soprattutto agli effetti indesiderati della sottrazione di risorse al libero mercato (per una società più giusta), senza che ciò fosse mai stato l'obiettivo dei suoi sostenitori: i Conservatori o laburisti moderati (Gaitskell). In realtà il *welfare-state* fu la pre-condizione in Germania, Italia e Giappone per le grandiose crescite economiche negli anni '60 e la sua introduzione non era stata di ostacolo, anzi aveva favorito, la crescita del mercato del lavoro.

La crisi del *welfare-state* è datata dallo *choc* petrolifero del 1973, che quadruplicò i prezzi del petrolio, con l'inflazione al 27% e i disoccupati che raggiunsero il milione e mezzo; con un diffuso malessere per il rallentamento dello sviluppo economico, aggravato dall'accondiscendenza verso i sindacati.

Nei dodici anni di governo Thatcher, la proposta di sostituzione del NHS con un sistema privato di sanità fu immediatamente ritirata per l'estrema impopolarità, parzialmente compensata sola dalla vittoria nelle *Malvinas o Falklands*. Anche la più radicale Thatcher²² mantenne i finanziamenti al *welfare*, seppure con l'*internal-market* e la separazione fra domanda e pro-

università cui i successivi governi *Labour* risposero con l'introduzione di trenta nuovi politecnici, ritenuti luoghi di studio più «popolari» e votati allo studio delle scienze dure che — si credeva — erano alla base dei primati raggiunti dall'URSS in quegli anni. Nei tardi anni 60' ci sviluppò invece un movimento politico di studenti a difesa delle *Grammar school*, di cui il *Labour*, che le riteneva l'ultimo bastione del conservatorismo, invocava l'abolizione. Gli osservatori di sinistra criticavano l'impostazione elitaria e reazionaria di questi istituti, sino a rimproverare alla *Manchester Grammar school* di aver formato leader i cui vili comportamenti avevano portato all'*appeasment* e alla disfatta di Dunkerque. Nel campo opposto il rifiuto dell'egualitarismo nell'insegnamento era invece giustificato alla luce del pensiero filosofico di J. Rawls, per cui un'élite ben istruita avrebbe arrecato benefici anche e soprattutto alle classi sociali svantaggiate.

²¹ R. LOWE, *The Welfare state in Britan since 1945*, cit., 202.

²² N. LAWSON, *The view from No. 11: Memories of a Tory Radical*, London. Bantam Press, 1993, 612; R. LOWE, *From Beveridge to Blair*, cit., 106; R. LOWE, *The Welfare state in Britan since 1945*, cit., 331. Durante il terzo gabinetto Thatcher (1987-1990 quello più determinato ad affermare i principi del monetarismo e del libero mercato) il sistema sanitario britannico si trovò in serie difficoltà finanziarie. Il Segretario di Stato per la Sanità John Moore, sostenuto dalla Thatcher, propose di finanziare il sistema con le assicurazioni private e di lavoro. La protesta dell'opinione pubblica e l'opposizione del Cancelliere dello Scacchiere Lawson (paladino delle privatizzazioni) fondata su una preoccupazione per le finanze pubbliche, costrinsero il Governo a limitare la riforma ai meccanismi di *purchaser-provider* e sulla riorganizzazione territoriale del sistema.

duzione, con l'effetto che lo Stato non necessariamente avrebbe prodotto i servizi che finanziava, anche se in seguito alcuni analisti conservatori riconossero che i servizi NHS erano effettivamente più economici ove prodotti dallo Stato²³. In realtà la vigorosa opera riformatrice della Thatcher riguardò le pensioni (rapportate ai prezzi attuali e non ai guadagni passati con le pensioni femminili alzate a 65 anni)²⁴ e i sussidi per disoccupati aumentati per la disoccupazione (ridotti a 6 mesi, e da cui furono esclusi i giovanissimi)²⁵.

Varcata la soglia del secondo millennio — se in genere si raccomanda di abbandonare i sistemi «interamente solidaristici»²⁶ — anche i paesi dell'Asia guardano con interesse alla costruzione di un *welfare-state*, certo ci s'interroga su come evitare il modello greco, assumendo invece a riferimento Singapore ove la spesa sociale è il 20% del PIL con i migliori ospedali e scuole²⁷. Bisogno e merito divengono parametri cui commisurare le prestazioni sociali dei moderni sistemi di *welfare* che non possono perciò unicamente ispirarsi alla logica solidaristica per la piena realizzazione dei *dignity standards*.

III. I DIRITTI DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA A FRUIRE DEI SISTEMI SANITARI, D'ISTRUZIONE E FORMAZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

L'ordinamento dell'Unione europea riconosce espressamente il diritto dei lavoratori europei al godimento degli «stessi vantaggi sociali (e fiscali) dei lavoratori nazionali»²⁸, con una norma che ha offerto assegni parentali, indennità di disoccupazione, sussidi di invalidità²⁹, ma anche borse per

²³ N. LAWSON, *The view from No. 11: Memories of a Tory Radical*, cit., Cap. 49.

²⁴ H. YOUNG, *One of Us*, London, Pan Edn, 1990, 504.

²⁵ R. LOWE, *The Welfare state in Britain since 1945*, cit., 322.

²⁶ Se i deboli vanno assistiti, i meritevoli vanno premiati, cfr. S. CASSESE, *Teoria e pratica dell'uguaglianza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 1157.

²⁷ *The Economist*, 8 settembre 2012.

²⁸ Reg. CEE n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità*, art. 7 e oggi Reg. UE n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione*, art. 7.

²⁹ C. giust. U.E., grande sezione, 17 gennaio 2012, C-347/2010, *Salemink c. Raad van bestuur* (sussidi di invalidità); C. giust. C.E., 10 settembre 2009, C-269/07, *Commissione c. Repubblica federale di Germania* (premi previdenziali); C. giust. C.E., 18 luglio 2007, C-212/05, *Hartmann c. Freistaat Bayern* (assegni parentali); C. giust. C.E., 16 febbraio 2006, C-185/04, *Öberg c. Försäkringskassan, Iänskontoret Stockholm* e C-137/04, *Rockler c. Försäkringskassan* (assegni parentali); C. giust. C.E., 7 settembre 2004, C-469/02, *Commissione c. Regno del Belgio* (indennità di interruzione carriera per congedo parentale); C. giust. C.E., 16 settembre 2004, C-400/02, *Merida c. Repubblica federale di Germania* (indennità di disoc-

studi universitari correlati al lavoro e sempreché l'interessato non si fosse licenziato³⁰.

Se un'interpretazione estensiva ha progressivamente portato i vantaggi dei lavoratori a coloro che sono «inattivi nel mercato del lavoro»³¹, la libertà di circolazione dei «cittadini europei» (art. 21 TFUE)³² ha invece radicato il

cupazione); C. giust. C.E., 20 giugno 2002, C-299/01, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato di Lussemburgo* (reddito minimo garantito); C. giust. C.E., 30 settembre 1975, C-32/75, *Cristini c. SNCF* (riduzioni sui trasporti pubblici), su cui: M. CONSITO, *La disciplina delle prestazioni personali e economiche di servizio sociale*, in L. LENTI (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, Trattato di diritto di famiglia diretto da P. ZATTI, Milano, Giuffrè, 2012, 812 s.

³⁰ C. giust. C.E., 21 giugno 1988, C-39/86, *Lair c. Università di Hannover*. Sui vantaggi fiscali (spec. deduzioni e detrazioni di contributi previdenziali e assicurativi o altri redditi negativi): C. giust. C.E., 19 novembre 2009, C-314/08, *Filipiak c. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*; C. giust. C.E., 13 novembre 2003, C-290/01, *Schilling e Fleck-Schilling c. Finanzamt Nürnberg-Süd*; C. giust. C.E., 16 ottobre 2008, C-527/06, *Renneberg c. Staatssecretaris van Financiën*; C. giust. C.E., 18 luglio 2007, C-182/06, *Granducato del Lussemburgo c. Lakebrink*; C. giust. C.E., 23 aprile 2009, C-544/07, *Rüffler c. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Walbrzychu*; C. giust. C.E., 30 gennaio 2007, C-150/04, *Commissione c. Regno di Danimarca*.

³¹ Studenti come persone in cerca di occupazione: *ex multis* C. giust. C.E., 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk c. Centre public d'aide social d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* ove si afferma che il diritto dell'Unione «non esclude una certa solidarietà finanziaria tra cittadini comunitari» purché essi non divengano un peso «irragionevole» per i paesi di destinazione.

³² Da ultimo cfr. D. GOITARDI, *La libera circolazione delle persone: dai lavoratori ai cittadini. L'impatto del principio della parità di trattamento*, in *Studi in onore di Tiziano Treu, Lavoro, Istituzioni Cambiamento sociale*, vol. III, *Diritto della previdenza sociale e del mercato del lavoro. Diritto europeo. Lavoro pubblico*, Napoli, Jovene, 2011, 1463 e s.; G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, Giuffrè, 2011, 67 e s.; P. EECKHOUT, *The Growing Influence of European Union Law*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 33, Issue 5, 2011, 1493 e s.; R.C.A. WHITE, *Revising Free Movement of Workers*, ivi, 2011, 1575 e s.; F. WOLLENSCHLÄGER, *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration*, in *European Law Journal*, vol. 17, No. 1, January 2011, 14 e s.; C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, USA, 2010, 422 e s.; E. PATAUT, *Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, 617 e s.; C. MORVIDUCCI, *La libera circolazione dei cittadini nell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2009, 45 e s.; G. ORLANDINI, *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, in *Il lavoro subordinato*, a cura di S.B. CARUSO, S. SCIARRA, *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI e G.A. BENACCHIO, vol V, Torino, Giappichelli, 2009, 494 e s.; S. MANGIAMELI, G. SAPUTELLI, *Instaurazione del mercato interno e attuazione delle libertà fondamentali*, in *L'ordinamento europeo*, vol. III, *Le politiche dell'Unione*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, Giuffrè, 2008, 34 e s.; E. SPAVENTA, *Free Movement of Persons in the European Union, Barriers to Movement in their Constitutional Context*, The Netherlands, Kluwer Law Int'l, 2007, 113 e s.; E. FERRARI, *L'uguale libertà del cittadino europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 937 e s.; S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circo-*

diritto di ottenere le prestazioni di assistenza sociale alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro di destinazione³³ (principio di non discriminazione in ragione della nazionalità, art. 18 TFUE)³⁴.

lazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze, Bologna, Il Mulino, 2007, 65 e s.; M. CONDINANZI, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G.F. CARTEI e D.U. GALETTA, Pt. Generale, t. I, 108 e s.; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2007, 187; A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 30, 367 e s.; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* Milano, Giuffrè, 2006, 24 e s.; P. RODIÈRE, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2006, 167 e s.; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Una Costituzione per l'Unione Europea*, a cura di G. MORBIDELLI e F. DONATI, Torino, Giappichelli, 2006, 173 e s.; S. BORELLI, *Libera circolazione dei lavoratori subordinati*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., Agg. II, Torino, 2003, 632 e s.; A.P. VAN DER MEI, *Free Movement of Persons Within the European Community*, Oxford –Portland Oregon, Hart Publishing, 2003, 43 e s.; G. BASCHERINI, *Europa, cittadinanza, immigrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 77 e s.; E. CASTORINA, *Diritto alla non discriminazione e cittadinanza europea: uno sguardo al cammino costituente dell'Unione*, in *Rass. parl.*, 2000, 779; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, Roma, 1995, 5 e s.

³³ Direttiva 2004/58/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio, 29 aprile 2004, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. art. 24, su cui: M. CONSITO, *I destinatari delle prestazioni di servizio sociale e l'accesso ai servizi sociali*, in L. LENTI (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, *Trattato di diritto di famiglia* diretto da P. Zatti, Vol. VI, cit., 805 e s.; ID., *Le prestazioni sociali economiche nel quadro della politica sociale dell'Unione europea*, *ivi*, 819; ID., *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, in *Foro amministrativo — C.d.S.*, Giuffrè, Milano, 2005, 3131 e s. Si v. la capostipite C. giust. C.E., 12 maggio 1998, C-85/96, *Maria Martinez Sala c. Freistaat Bayern*, su un'indennità di educazione per i figli negata a cittadina spagnola residente in Germania. Per sovvenzioni sull'acquisto d'immobile con riserva a contribuenti soggetti a obbligo fiscale illimitato e purché utilizzato per costruire o acquistare un'abitazione sul territorio nazionale: C. giust. C.E., 17 gennaio 2008, C 152/05, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*; C. giust. C.E., 26 ottobre 2006, C-345/05, *Commissione c. Portogallo*. Sul diniego di una borsa di studio a cittadine nazionali che intendevano frequentare formazioni all'estero: C. giust. C.E., 23 ottobre 2007, C-11/06 e C 12/06, *Morgan c. Bezirksregierung Köln*, e *Bucher c. Landrat des Kreises Düren*. Per prestiti convenzionati agli studenti: C. giust. C.E., grande sezione, 15 marzo 2005, C-209/03, *Bidar c. London Borough of Ealing*.

³⁴ Sul principio di non discriminazione da ultimo: S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli, 2011, 97 e s.; L. SITZIA, *Pari dignità e discriminazione*, Napoli, 2011, 121 e s.; M. BARBERA, *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo «multilivello»*, in *I diritti fondamentali in Europa*, a cura di E. PACIOTTI, Roma, Viella ed., 2011, 63 e s.; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, 74-75; M. LOSANA, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione Europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, Napoli, Jovene, 2010, 12 e s.; P. ZIOTTI, *Il principio di*

Il riconoscimento della libera circolazione dei cittadini come diritto fondamentale³⁵ ha segnato il superamento della distinzione tra cittadini economicamente attivi e non (c.d. *marketbürger*) secondo un'interpretazione restrittiva di quella che è considerata una clausola di salvaguardia — o chiusura del sistema — posta a limitazione degli effetti della libertà di circolazione e soggiorno, ogni qualvolta i cittadini divengano un «onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante»³⁶.

eguaglianza/non discriminazione nell'ordinamento comunitario, in relazione alla portata del principio nell'ordinamento italiano in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI, vol. III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, Napoli, Jovene, 2009, 1235 e s.; E. PALICI DI SUNI, *Il principio di eguaglianza nell'Unione Europea*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, a cura di A. LUCARELLI e A. PATRONI GRIFFI, Napoli, Jovene, 2009, 255 e s.; P. CARETTI, *Uguaglianza e diritto comunitario*, in *Le ragioni dell'uguaglianza*, Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008, a cura di M. CARTABIA e T. VETTORI, Milano, 2009, 209 e s.; F. SORRENTINO, *La Costituzione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., Pt. Generale, t. I, 40 e s.; L. AZZENA, *La costruzione del principio di eguaglianza nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, 1419 e s.; L. FERRAJOLI, *Uguaglianza e non discriminazione nella Costituzione europea*, in *Il principio di uguaglianza nella Costituzione europea*, a cura di A. GALASSO, Milano, Franco Angeli ed., 2007, 20 e s.; A. ILIOPOULOU, *Le principe d'égalité et de non-discrimination*, in *Droit administratif européen*, sous la direction de J.B. AUBY e J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Bruxelles, Bruylant, 2007, 435 e s.; C. AUBIN — B. JOLY, *De l'égalité à la non-discrimination: politique européenne et approche des inégalités en France*, in *Droit social*, 2007, 1295 e s.; O. DOYLE, *Direct Discrimination, Indirect Discrimination and Autonomy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 27, No. 3, 2007, 537 e s.; G. BRAGA, *Il principio di eguaglianza nell'ordinamento europeo*, in *L'ordinamento europeo*, vol. I, cit., 299 e s.; G. TESAURO, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 1 e s..

³⁵ Cfr. Reg. CEE n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, cit., Considerando n. 3, «considerando che la libera circolazione costituisce per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale; che la mobilità della manodopera nella Comunità dev'essere uno dei mezzi che garantiscano al lavoratore la possibilità di migliorare le sue condizioni di vita e di lavoro e di facilitare la sua promozione sociale, contribuendo nel contempo a soddisfare le necessità dell'economia degli Stati membri; che occorre affermare il diritto di tutti i lavoratori degli Stati membri di esercitare l'attività di loro scelta all'interno della Comunità», oggi codificato nel Reg. UE n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, cit., Considerando n. 4. Favorisce l'emergere del diritto fondamentale della libertà di circolazione la proclamazione di finalità sociali: cfr. Trattato Cee (1957), art. 2 e poi nella versione risultante dal Trattato di Maastricht (1992), ove si richiamano in particolare le finalità di promozione di «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale» e «il miglioramento del tenore e della qualità della vita». Sulla dimensione «sociale» del diritto europeo, fra molti: P. CRAIG, *Eu Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, 546; M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della comunità europea*, Padova, Cedam, 2009, 87.

³⁶ C. giust. C.E., 7 settembre 2004, C-456/02, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, sul diniego del reddito minimo d'inserimento a un cittadino francese

Particolare è il riferimento alle prestazioni sanitarie, per le quali i cittadini europei residenti in altro Stato membro³⁷ hanno diritto alle stesse prestazioni praticate ai cittadini dello Stato in cui risiedono, esibendo la *Tessera Europea di Assicurazione Malattia (TEAM)*³⁸ e — a determinate condizioni — la prestazione è posta a carico dello Stato membro ospitante, «come se gli interessati fossero residenti» nello stesso Stato, valendo in caso contrario la regola generale del rimborso da uno Stato all'altro³⁹.

Per ottenere cure mediche in altro Stato membro la prestazione va autorizzata dall'amministrazione del sistema sanitario cui il cittadino europeo è iscritto⁴⁰, ma in futuro l'atto di assenso potrebbe venire superato in ragione della ormai indiscussa immediata precettività degli enunciati della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 6 TUE)⁴¹ ove si afferma

legalmente residente in Belgio. Direttiva 2004/38/CE cit., Considerando nn. 10 e 16 e art. 12, art. 7, § 1, lett. b, per la circolazione dei non attivi e la disponibilità di «risorse economiche sufficienti» e di un'assicurazione malattia richieste al cittadino non occupato «affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante». Si richiede agli studenti un'assicurazione malattia che copra i rischi nello Stato ospitante, fornendo una dichiarazione sulla disponibilità di risorse economiche sufficienti (ivi, lett. c). La verifica della «sostenibilità» finanziaria dovendo essere condotta con riguardo al caso singolo conduce ad ammetterne l'attribuzione. Per il superamento dei requisiti da ultimo: C. giust. C.E., 29 aprile 2004, C-482 e C-493/01, *Orfanopoulos e Olivieri c. Land Baden-Württemberg*; cfr. *supra*, nt. 31.

³⁷ Diverso da quello in cui sono iscritti al sistema sanitario. Cfr. Regolamento (Ce) n. 883/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, *relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale*, art. 17-18.

³⁸ Decisione della Commissione n. 191 del 18 giugno 2003 *relativa alla sostituzione dei moduli E 111 ed E 111 B con la tessera europea d'assicurazione malattia; Comunicazione della Commissione relativa all'introduzione della carta europea d'assicurazione malattia*, Bruxelles, 17.02.2003 COM(2003) 73 definitivo.

³⁹ Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011, *concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*, all'allegato IV e art. 7; R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Doveri, obblighi e obbligazioni sanitarie e di servizi sociale*, in R. CAVALLO PERIN, L. LENTI, A. ROSSI, G.M. RACCA (a cura di), *I diritti sociali come diritti della personalità*, Napoli, Esi, 2010, 11 e s.

⁴⁰ Regolamento (CE) n. 883/2004, cit., art. 20.

⁴¹ «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; ma già in via interpretativa si veda C. giust. C.E., 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, § 91; C. giust. C.E., 11 dicembre 2007, C-438/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet e a.*, § 44; C. giust. C.E., 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet (London) Ltd e a. c. Justitiekanslern*, § 37; C. giust. C.E., 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, § 38. Per alcune applicazioni recenti cfr. *ex multis*: C. giust. U.E., 19 luglio 2012, C-451/11, *Dülger c. Wetteraukreis*; C. giust. U.E., 26 aprile 2012, C-92/12 PPU, *Health Service Executive c. S. C. e a.*; C. giust. U.E., 15 novembre 2011,

senz'altro il diritto di «ogni persona» di «accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali» (art. 35, Carta cit.).

Sin dalle origini della Comunità europea il principio del mutuo riconoscimento si è affermato come strumento centrale per la creazione del mercato unico⁴². Già espresso con riferimento a «diplomi, certificati ed altri

C-256/11, *Dereci e a. c. Bundesministerium für Inneres*. Per l'applicazione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per tutte: Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 23 febbraio 2012, n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 7 luglio 2011, n. 23459/03, *Bayatyan c. Armenia*; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 30 giugno 2005, n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 11 luglio 2002, n. 28957/95, *Goodwin c. Regno Unito*. Nella giurisprudenza italiana: Corte cost., 4 luglio 2008, n. 251; Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 349; Corte cost., 23 novembre 2006, n. 394; Corte cost., 23 maggio 2006, n. 393; Corte cost., 11-24 aprile 2002, n. 135. È fondamento non esclusivo in Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 31; Corte cost., 22 luglio 2011, n. 236; Corte cost., 23 dicembre 2008, n. 438; Corte cost., 11 maggio 2006, n. 190; Corte cost., 29 luglio 2005, n. 345; Corte cost., 28 gennaio 2005, n. 45; Corte cost., 24 ottobre-12 novembre 2002 n. 445. Per dopo Lisbona: Corte cost., 14 aprile 2010, n. 138; Corte cost., 12 marzo 2010, n. 93; Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28. Per la rilevanza nel solo diritto comunitario: Corte cost., 11 marzo 2011, n. 80. Sulla giurisprudenza della Corte CEDU e diritto alla salute: R. CHENAL, *Il diritto alla salute e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in R. CAVALLO PERIN, L. LENTI, A. ROSSI, G.M. RACCA (a cura di), *I diritti sociali come diritti della personalità*, cit., 75 e s.

⁴² Cfr. M. CONSITO, *L'immigrazione intellettuale*, Napoli, 2012, cap. 3; ID., *L'ordinamento della professione di assistente sociale e la libera circolazione negli Stati dell'Unione europea*, in *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, cit., 763 e s.; G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, cit., 35 e s.; V. HATZOPOULOS, *Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, in *European Legal Studies/Etudes Européennes Juridiques, Research Papers in Law/Cahiers juridiques*, No 2/2009, in www.coleurope.eu; L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2006, 53 e s.; L. DE LUCIA, *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Torino, Giappichelli, 2009, 37 e s.; N. BASSI, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi dei terzi*, Milano, Giuffrè, 2008, 12 e s.; M. CEVOLI e G. CORONAS, *I sistemi di riconoscimento delle qualifiche in Europa*, in *Riv. pol. soc.*, 2006, 355 e s.; P. GRASSI, *Il principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali nel diritto comunitario*, in *L'ordinamento europeo*, vol. II, *L'esercizio delle competenze*, cit., 391 e s.; E. CHIARETTO, *Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione europea*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2006, 689 e s.; A. MARI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (commento alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2005/36 del 7 settembre 2005)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 398; S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, Cedam, 2005, 43 e s.; M. GNES, *La scelta del diritto*, Milano, Giuffrè, 2004, 322 ss.; A. ZOPPINI, *La concorrenza tra gli ordinamenti giuridici*, in A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Bari-Roma, Laterza, 2004, 5 e s.; G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, Cedam, 2002, 77 e s.; L. LEZZI, *Principio di equivalenza, mutuo*

titoli» (Trattato CE, art. 47) è divenuto poi fondamento giuridico per una serie di misure transitorie e di linee guida, ponendosi quale riconoscimento prima settoriale per professioni specifiche (es. sanitarie, d'architetto, d'avvocato), poi come misura generale nel quadro di c.d. «sistemi generali di riconoscimento».

È consentito effettuare gli studi in altro Stato membro, attraverso un riconoscimento parziale per la prosecuzione degli studi allo stesso livello⁴³, o con riconoscimento del diploma ottenuto per l'accesso ad un livello superiore (senza effetti sull'esercizio di una professione). Sono previamente definiti presupposti e condizioni secondo programmi di partenariato europeo transfrontaliero (Erasmus, Socrates), ove sono enunciati i contenuti formativi che forniscono il parametro di valutazione per il riconoscimento.

La necessità del riconoscimento può manifestarsi a conclusione di un ciclo in vista dello svolgimento di una successiva fase di studi⁴⁴ ove lo studente esercita il proprio diritto alla libertà di circolazione verso un altro sistema nazionale di educazione.

La validazione spetta a chi riconosce la formazione parziale e rilascia il titolo finale oppure a chi ammette a un livello superiore, con legittimazione nel primo caso a ritornare a concludere gli studi per il rilascio del diploma oppure nel secondo con accesso al ciclo di studi di grado ulteriore nel nuovo Stato.

riconoscimento e libertà di circolazione delle professioni nell'Unione europea, in *Dir. com. scambi intern.*, 2003, 383 e s.; ARMSTRONG, *Mutual Recognition*, in C. BARNARD, J. SCOTT, *The Law of the Single European Market. Unpacking the Premises*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2002, 225, 240 e s.; V. HATZOPOULOS, *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 59 e s.; D. FISICHELLA, *Il principio di mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 53 e s.; G. MAJONE, *Mutual Recognition in Federal Type Systems*, EUI Working Papers SPS n. 93/1, 1993; J. PERTEK (sous la direction de), *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 305 e s. nonché 355 e s. P.

⁴³ Memorandum sull'istruzione superiore nella Comunità europea, 5 novembre 1991, COM (1991) 349; *Comunicazione della Commissione sul riconoscimento dei diplomi a fini accademici e professionali*, COM (1994), 596, 13 dicembre 1994; Consiglio Ce, *Rapporto sulle possibili sinergie tra riconoscimento accademico e riconoscimento professionale dei titoli nella Comunità*, 96/C 195/02, 6 maggio 1996; Libro verde *Istruzione — Formazione — Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale*, COM(96) 462; Consiglio d'Europa — Unesco, *Convenzione sul riconoscimento dei titoli di istruzione superiore nella Regione Europa*, Lisbona, 11 aprile 1997.

⁴⁴ *Comunicazione della Commissione sul riconoscimento dei diplomi a fini accademici e professionali*, COM (1994), 596, cit.; Consiglio Ce, *Rapporto sulle possibili sinergie tra riconoscimento accademico e riconoscimento professionale dei titoli nella Comunità*, 96/C 195/02.

La valutazione degli studi — con effetto parzialmente sostitutivo oppure cumulativo per un successivo ciclo di studi — è così rimessa alle istituzioni degli Stati membri, dapprima unilateralmente, poi in accordo e da ultimo in conferenza dei rappresentanti delle istituzioni interessate.

Nel riconoscimento a fini professionali si afferma invece un obbligo di comparazione delle qualifiche straniere con quelle nazionali in ragione delle conoscenze e/o delle professionalità acquisite con conseguente obbligo del riconoscimento ove le prime siano giudicate equivalenti alle seconde⁴⁵, che consente al professionista, così qualificato in uno Stato membro, di esercitarne la professione in un altro.

Non sono poche le direttive che disciplinano i sistemi di riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli⁴⁶ necessari all'esercizio delle professioni regolamentate all'interno dell'Unione, che superano il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri (art. 53 TFUE)⁴⁷.

Sono professioni che nello Stato di origine e in quello ospitante sono equivalenti per attività⁴⁸, ciò perché il riconoscimento delle qualifiche pro-

⁴⁵ C. giust. C.E., 31 marzo 1993, C-19/92, *Kraus c. Land Baden-Wuerttemberg*; C. giust. C.E., 7 maggio 1991, C-340/89, *Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes-und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*. Cfr. J. PERTEK, *Reconnaissance des diplômes au moyen d'une action d'encouragement*, *Juris-classeur Europe Traité*, fasc. 720, 2006, pt. 31. Sul principio del mutuo riconoscimento e attività professionale: M. CONSITO, *L'immigrazione intellettuale*, cit., cap. 3; sul riconoscimento dei titoli e funzione pubblica: B. GAGLIARDI, *I concorsi pubblici e il diritto di circolazione dei lavoratori europei*, Napoli, Jovene, 2012, 220 e s.

⁴⁶ Direttiva del Parlamento e Consiglio europeo, 7 settembre 2005, 2005/36/CE, *relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*, art. 3, lett. c, che ha sostituito e razionalizzato talune precedenti direttive, di cui al *considerando* 9, tra le quali in particolare: Direttiva del Consiglio, 18 giugno 1992, 92/51/CEE, *relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48*; Direttiva del Consiglio, 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, *relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni*. Il riferimento è a diplomi, certificati e altri titoli rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro designata in base alle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro a conclusione di una formazione professionale acquisita principalmente nella Comunità.

⁴⁷ È necessaria una distinzione tra il luogo geografico in cui si svolge una formazione e il sistema di istruzione di cui essa fa parte: C. giust. U.E., 17 dicembre 2009, C-586/08, *Rubino c. Ministero dell'Università e della Ricerca*; C. giust. C.E., 29 gennaio 2009, C-311/06, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri contro Ministero della Giustizia e Marco Cavallera*; C. giust. C.E., 23 ottobre 2008, C-274/05, *Commissione c. Repubblica ellenica*; C. giust. C.E., 23 ottobre 2008, C-286/06, *Commissione Ue c. Regno di Spagna*; C. giust. C.E., 31 marzo 1993, C-19/92, *Kraus c. Land Baden-Wuerttemberg*.

⁴⁸ C. giust. C.E., 19 gennaio 2006, C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*.

fessionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale ultimo Stato alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante.

I due tipi di riconoscimento funzionali — sia quello accademico e sia quello a favore dell'esercizio delle professioni — sono allo stato complementari⁴⁹ ed infungibili⁵⁰, sicché il secondo non produce effetti sul titolo accademico che ne sia il presupposto. Dal riconoscimento deriva un duplice diritto: a) possibilità di fregiarsi del titolo professionale dello Stato membro ospitante; b) valersi del titolo di studio ottenuto nello Stato di provenienza e dell'abbreviazione in lingua di tale Stato⁵¹.

Solo per sette professioni su oltre 800 opera il modello del riconoscimento «automatico», trattasi di un vero e proprio privilegio riconosciuto all'architetto e a talune professioni sanitarie paramediche, farmaceutiche e di medico-chirurgo⁵², previa armonizzazione degli ordinamenti nazionali di istruzione capaci di una graduale soppressione delle restrizioni e di un coordinamento delle condizioni richieste per l'esercizio professionale nei singoli Stati membri (art. 53, c. 2, TFUE).

Il coordinamento delle condizioni minime realizza un'armonizzazione dei cicli di studio corrispondenti alle qualifiche di cui s'intende attuare il riconoscimento, da cui deriva la creazione di una corrispondenza tra il titolo di formazione ottenuto e il riconoscimento professionale — c.d. riconosci-

⁴⁹ Il beneficiario del riconoscimento del titolo professionale che intenda proseguire la propria formazione al fine di ottenere una specializzazione nello Stato di accoglienza vanta un diritto al riconoscimento anche a tal fine, con un effetto di complementarità tra il riconoscimento a fini accademici, cioè di formazione ed educazione, e il riconoscimento professionale: C. giust. C.E., 16 maggio 2002, C-232/99, *Commissione CE c. Spagna*.

⁵⁰ Direttiva 2005/36/Ce *relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*, cit., Considerando n. 19, artt. 12, 23, 27, 30, 33, 37, 39 e 49; d.lgs n. 206 del 2007, cit., art. 32.

⁵¹ C. giust. C.E., 1 febbraio 1996, C-164/94, *Aranitis c. Land di Berlino*; ne conseguono altri diritti nei riguardi dell'amministrazione nazionale competente dello Stato ospitante, quali il diritto ad avere una risposta motivata alla propria istanza di riconoscimento entro un certo termine, a ottenere una valutazione circa l'equivalenza della formazione ricevuta rispetto a quella pretesa nello Stato di destinazione, a rivolgersi al giudice nazionale per tutelare le proprie pretese; sui diritti conseguenti: G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, cit., 51.

⁵² Il modello del riconoscimento automatico opera inoltre per alcune professioni non regolamentate inerenti attività artigianali, commerciali e industriali per le quali si fonda sul parametro non della formazione bensì della effettiva esperienza maturata dal professionista migrante: cfr. Direttiva 2005/36/Ce *relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*, cit., Capo II e Capo III. Cfr. P. ANDREOZZI, *La libertà di stabilimento nelle libere professioni: il riconoscimento di titoli, diplomi e qualifiche professionali nel settore delle professioni sanitarie in Europa*, in *RTSA*, 2005, 1, 107;

mento incondizionato⁵³ --- ove è centrale la definizione di standard comuni di formazione che apre al riconoscimento a fini professionali.

IV. ISTRUZIONE E SANITÀ COME CARATTERE IDENTITARIO DELLA CITTADINANZA E DELL'UNIONE EUROPEA

In concomitanza con la crisi finanziaria del 2008 l'Unione europea ha proceduto all'elaborazione di linee dedicate ad una rinnovata agenda sociale europea, fondata sui principi di opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo⁵⁴.

Globalizzazione e rapida evoluzione delle tecnologie hanno determinato vaste ripercussioni sulla società e sulle politiche sociali⁵⁵: alla crescita della domanda di competenze professionali si è associato un differente tasso medio di disoccupazione per i lavoratori che è più elevato per quelli a bassa professionalità⁵⁶. Si è notato che povertà, disoccupazione, basso livello d'istruzione e disabilità sono tutti fattori associati alla precarietà.

⁵³ C. giust. C.E., 14 settembre 2000, C-238/98, *Hocsman c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*; C. giust. C.E., 8 aprile 1992, C-166/91, *Bauer c. Conseil National de l'Ordre des Architectes*.

⁵⁴ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni — Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo*, Bruxelles, 2.7.2008 COM(2008) 412 definitivo; cfr. anche la precedente Decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *sui cittadini attivi per l'Europa*, ove la Commissione ha condotto un'ampia consultazione pubblica (dicembre 2004 — febbraio 2005), organizzando un forum consultivo (3-4 febbraio 2005). Oltre 1000 le risposte alla consultazione online, di cui 700 sono d'organizzazioni e le restanti d'individui. Il presente programma (2007-2013) segue quello d'azione comunitaria per una cittadinanza europea attiva (2004-2006).

⁵⁵ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione «Un'agenda sociale rinnovata per l'Europa: il benessere dei cittadini nella società dell'informazione».

⁵⁶ Con riferimento all'Italia, nel 2008 era del 10% per quelli scarsamente qualificati, contro il 7% per quelli che hanno seguito un'istruzione secondaria superiore e il 4% per i laureati; nel 2011 era del 10,4% per chi è scarsamente qualificato, del 7,8% per coloro che hanno terminato il ciclo di istruzione secondaria superiore e del 5,4% per i laureati o con titolo post-laurea. Analoghi, seppure in generale più preoccupanti, i dati non ancora definitivi per l'anno 2012 (con riferimento al secondo trimestre) ove la disoccupazione tra i laureati si attesta al 6,8%, al 9,4% tra coloro che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore ed al 13,5% tra coloro che sono considerati scarsamente qualificati (dati Istat, reperibili *on-line* all'indirizzo: <http://dati.istat.it/Index.aspx>). Con riferimento all'«Unione a 21», per l'anno 2010 e per la fascia di popolazione in età da lavoro (25-64 anni), la disoccupazione tra chi ha completato solamente la *lower secondary education* si attesta al 15,2%, all'8,5% tra i titolari di qualifiche d'istruzione secondaria superiore ed al 4,9% tra i laureati (cfr. *Education at Glance 2012: OECD Indicators*, reperibile *on-line* al sito <http://www.oecd.org/edu/eag2012.htm>).

La questione sociale che diventa della massima importanza a lungo termine è quali capacità e competenze siano necessarie per un'economia di nuovo tipo e in che modo i cittadini europei possano acquisirle.

Se la spesa pubblica va ridefinita in ragione di un grande risultato ottenuto dall'Europa con l'aumento della speranza di vita delle persone⁵⁷, si deve riconoscere tuttavia che i cittadini europei possono affrontare efficacemente la crisi solo ove agli stessi sia assicurata di nuovo — ora come allora — una pari opportunità d'accesso ad un'istruzione e ad una sanità di buona qualità, in genere ai servizi che possono contribuire a compensare le disegualianze di partenza, secondo enunciati che un tempo sono stati appannaggio dei conservatori in Gran Bretagna e che oggi riemergono come principi a favore dei cittadini dell'Unione europea.

Se nel Trattato di Roma il principio di uguaglianza era ancora configurato «in negativo» (divieto di discriminazione in base alla nazionalità) e come strumento al servizio del mercato⁵⁸, ora è declinato come risposta alla crisi degli Stati nazionali e come strumento di coesione dell'Unione europea e d'identità della relativa cittadinanza⁵⁹.

⁵⁷ Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2008 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/100325.pdf. ed ivi le proiezioni che indicavano una popolazione nella fascia d'età 15-64 anni in riduzione, sicché il rapporto tra popolazione inattiva (oltre 65 anni) e attiva (15-64 anni), passerà dall'attuale di 1 a 4 a 1 a 2.

⁵⁸ Cfr. Dir. 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, *che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, art. 2; Dir. 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, art. 2, § 1. In generale sul «diritto antidiscriminatorio», oltre ai riferimenti citati *supra*, in nt. 32, cfr. da ultimo: D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Napoli, Jovene, 2005, 131 ss.; I. CASTANGIA, G. BIAGIONI, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; L. CALAFÀ, D. GOTTARDI, *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Roma, Ediesse, 2009; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2009; M. BELL, *Racism and Equality in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2008; M. BARBERA, *Introduzione. Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di M. Barbera, Milano, Giuffrè, 2007, XIX e s.; E. ELLIS, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 11 e s.

⁵⁹ Su «*demos*» e identità europea cfr. fra molti: J.H.H. WEILER, *In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg*, in *European Constitutionalism Beyond the State*, edited by J.H.H. WEILER and M. WIND, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 15 e s., ove si osserva come la pluralità di identità sia resa possibile e «ricomposta» grazie al «*Principle of Constitutional Tolerance*»; ID., *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 54 e s.; ID., *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, in *Integration in an Expanding European Union, Reassessing the Fundamentals*, Oxford, Wiley-Blackwell,

Ciò che appare d'interesse è che la creazione del mercato comune ha portato alla coesistente definizione della libera circolazione di merci, capitali, servizi e in definitiva delle persone, secondo enunciati che non appaiono scindibili. L'affermazione del diritto dei cittadini europei ad una istruzione e ad una tutela della salute di buona qualità è avvenuta secondo gli strumenti giuridici tipici del «mercato comune», non importa ora definire se come effetto indesiderato o come soluzione istituzionale ineludibile.

Non si tratta delle ipotesi divenute più note, ove «clausole sociali o ambientali» (art. 18 direttiva 2004/18/CE)⁶⁰ sono state definite come del tutto compatibili con la concorrenza, o dell'estensione del principio di non discriminazione ai rapporti di lavoro tra privati⁶¹, né che la disciplina sulla concorrenza s'estenda in misura crescente anche ai servizi pubblici⁶², ma del preciso riferimento alla ormai monumentale opera giurisprudenziale — anzitutto della Corte di Giustizia — che ha riconosciuto ai cittadini europei la possibilità di istruirsi e curarsi ovunque in Europa, giovando in modo crescente di un *internal market* o di una *soft competition*, non solo tra le istituzioni, ma addirittura tra i diversi sistemi presenti negli Stati membri dell'Unione europea.

In tale contesto possono apparire anacronistiche le norme del Trattato che con insistenza indicano una competenza degli Stati membri in materia di salute, istruzione e formazione professionale, ove all'Unione è formalmente negata ogni possibilità di sostituirsi agli Stati membri, nonché di emanare atti di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stessi

2003, 17 e s.; ID., *The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC 1996*, in *Jean Monnet Working Papers*, n. 3/1996; ID., *The State «über alles». Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, ivi, n. 6/1995, entrambi in <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/>; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., 198; A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI e A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2010, 13, ove si evidenzia come, specialmente tra i cittadini dei paesi fondatori delle Comunità europee, «l'idea di essere *civis* europeo sta uscendo dal limbo»; P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 151 e s.; G. AMAEO, *Il senso dell'Europa «unita nella diversità»*, in AA. VV., *L'idea dell'Europa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, 63-64; M. POIARES MADURO, *Europe and the constitution: what if this is as good a sit gets?*, in *European Constitutionalism Beyond the State*, cit., 81 e s.; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002, 176 e s.; S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come potere costituente*, Milano, Giuffrè, 2002, 139 e s.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000, 45 e s.

⁶⁰ A. MASSERA, *Uguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. amm.*, 2009, I, 26.

⁶¹ C. giust. C.E., 22 novembre 2005, C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*.

⁶² Comunicazione della Commissione 20 novembre 2007, COM (2007) 725-def.; C. giust. C.E., 17 febbraio 1993, C-159-160/91, *Poucet e Pistre v. AGF e Cancava*; C. giust. C.E., 16 marzo 2004, C-264/01, *AOK Bundesverband*; C. giust. C.E., 16 aprile 2005, C-327/04, *Commissione v. Finlandia*.

(art. 2 co. 5° TFUE), potendo unicamente realizzare un'azione intesa a *sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri* (art. 6 TFUE).

I cittadini europei hanno ottenuto il diritto di accedere all'istruzione impartita nello Stato membro di destinazione⁶³. Il diritto fondamentale alla libera circolazione dei servizi (lato dell'offerta) e il principio di non discriminazione (lato della domanda) hanno dato fondamento al diritto dei pazienti di fruire dei servizi d'assistenza sanitaria transfrontaliera⁶⁴, intesa sia come mobilità dei pazienti, sia dei professionisti⁶⁵, con effettività del principio di universalità e di accesso ad un'assistenza sanitaria e ad un'istruzione di qualità⁶⁶.

La libertà di circolazione e di stabilimento — ed ancor prima la necessità istituzionale di addivenire alla definizione di un mercato unico — espongono dunque la competenza dell'Unione in materia di salute, d'istruzione e

⁶³ C. giust. C.E.E., 13 febbraio 1985, causa C-293/83, *Gravier c. città di Liegi* per illegittimo diniego — a cittadina dell'unione e figlia di non residenti — d'iscrizione all'istituto d'istruzione superiore in Belgio (accademia d'arte) per non avere pagato la tassa di frequenza prevista per i soli stranieri; C. giust. C.E.E., 21 giugno 1988, causa C-39/86, *Lair c. Università di Hannover*, è irragionevole la preclusione di un sussidio per gli studi a chi non abbia lavorato un certo periodo poiché si tratta di un vantaggio sociale a favore del lavoratore, che è tale anche se cessato dal lavoro per causa involontaria (art. 7 regolamento 1612/68, cit.)

⁶⁴ C. giust. C.E., 28 aprile 1998, C-158/96, *Kohll v. Union des caisses de maladie* ove si afferma che il diniego di autorizzazione per godere di cure sanitarie non urgenti in un altro Stato Membro è in contrasto con la libera circolazione dei servizi; C. giust. C.E., 12 luglio 2001, C-157/99, *Smits e Peerbooms v. Stichting Ziekenfonds VGZ e Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen* che ritiene illegittimo il diniego di rimborso di trattamenti sanitari fruiti in Germania e Austria da parte di due cittadini olandesi, giacché trattasi di prestazioni sanitarie (socio-psicologiche l'uno, sperimentali l'altro) «non usuali negli ambiti professionali (sanitari) olandesi»; C. giust. C.E., 16 maggio 2006, C-372/04, *Watts v. Bedford Primary Care Trust*, in cui si afferma che il rifiuto di un'autorizzazione a fruire di cure sanitarie all'estero fondato su liste d'attesa redatte unicamente su «priorità cliniche prestabilite in termini generali», e non su «una valutazione medica oggettiva della situazione clinica del paziente» limita la libertà di circolazione dei servizi; C. giust. C.E., 19 aprile 2007, C-444/05, *Stamatelaki v. Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmaton (OAE)*, il diniego successivo di rimborso di spese sanitarie è sproporzionato alla tutela della solidità finanziaria del servizio sanitario nazionale ove siano sufficienti misure meno restrittive della libertà di prestazione dei servizi; C. giust. U.E., 5 ottobre 2010, C-512/08, *Commissione v. Francia*, la subordinazione del rimborso dei trattamenti sanitari goduti all'estero alla previa autorizzazione dello Stato di appartenenza è tale da disincentivare gli iscritti al sistema sanitario nazionale dal rivolgersi a prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri per le cure mediche; C. giust. U.E., 5 ottobre 2010, C-173/09, *Elchinov v. Natsionalna zdravnoosiguritena kasa (NZOK)* ove si afferma che i criteri per il rilascio dell'autorizzazione devono essere oggettivi (non discriminatori e conoscibili in anticipo) e non eccedere il necessario per la conservazione finanziaria del sistema sanitario nazionale.

⁶⁵ Secondo un andamento che può certo essere incrementato dallo sviluppo della tecnologia: es. interoperabilità di cartelle cliniche elettroniche.

⁶⁶ Strategia europea sulla salute COM (2007) 630 del 23 ottobre 2007.

formazione professionale, sino al punto di pervenire ad enunciare — in via giurisprudenziale — un diritto dei cittadini europei ad istruirsi e ad ottenere prestazioni sanitarie in ogni Stato membro in condizioni non discriminatorie⁶⁷, ivi compresa la disciplina di favore per i rilascio di sussidi e borse di studio⁶⁸, o per il rimborso di cure mediche⁶⁹.

La stessa interoperabilità tra sistemi sanitari e d'istruzione e formazione professionale, nonché la necessità di un riconoscimento d'equipollenza dei requisiti di abilitazione dei professionisti ad operare su tutto il territorio dell'Unione, ha qualificato i *welfare* nazionali, li ha accreditati e protetti dagli stessi Stati membri, erigendoli a sistema di definizione dell'Unione europea, secondo una disciplina che dal mercato è giunta a definire — attraverso la non discriminazione e la libera circolazione dei servizi e delle persone — una rete di protezione sociale per la tutela della salute e dell'istruzione, che è propria dell'ordinamento dell'Unione europea, cioè dallo stesso individuata e disciplinata.

Possiamo anche denominare tutto ciò secondo locuzioni più recenti che riferiscono di un *welfare-state* positivo o di promozione delle capacità degli individui⁷⁰, purché non vi sia dubbio che tali prestazioni, disciplinate dall'ordinamento dell'Unione europea, sono l'oggetto di diritti dei cittadini europei, non diversamente da quelli che le norme del Trattato garantiscono per la libera circolazione di merci e capitali in capo agli stessi cittadini quando svolgono un'attività d'impresa.

Diritti dei cittadini europei all'assistenza sanitaria e all'istruzione che più precisamente sono l'ineludibile essenza della libertà di circolazione, poiché affermano anzitutto la libertà e i diritti delle persone, senza le quali merci e i capitali non assumono valore.

⁶⁷ Per casi di iscrizione a corsi universitari: C. giust. C.E., 7 luglio 2005, C-147/03, *Commissione c. Repubblica d'Austria*; C. giust. C.E., 1 luglio 2004, C-65/03, *Commissione delle Comunità Europee c. Regno del Belgio*; C. giust. U.E., grande sezione, 13 aprile 2010, C-73/08, *Bressol et Chaverot c. Gouvernement de la Communauté française*.

⁶⁸ C. giust. C.E.E., 13 febbraio 1985, C-293/83, *Gravier c. città di Liegi*; C. giust. C.E.E., 2 febbraio 1988, c-24/86, *Blaizot ed altri c. Università di Liegi, Louvain, Bruxelles, Notre Dame de la Paix di Namur*; C. giust. C.E., 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*; C. giust. C.E., 11 luglio 2002, C-224/98, *D'Hoop c. Office National de l'emploi*; C. giust. C.E., 15 marzo 2005, C-209/03, *Bidar c. London Borough of Ealing*; C. giust. C.E., grande sezione, 23 ottobre 2007, C-11/06, *Morgan c. Bezirksregierung Köln*, e C-12/07, *Bucher c. Landrat des Kreises Duren*, cd. *Morgan e Bucher*.

⁶⁹ C. giust. C.E., 19 aprile 2007, C-444/05, *cit.*; C. giust. C.E., 12 luglio 2001, C-157/99, *cit.*

⁷⁰ A. GIDDENS, *L'Europa nell'Età Globale*, tr. it. a cura di F. GALIMBERTI, Bari, Laterza, 2007; G. BUSILACCHI, *Approccio alle capacità, teoria dell'azione e welfare state*, in *Welfare e promozione delle capacità*, a cura di M. PACI, E. PUGLIESE, Bologna, Il Mulino, 2011, 54 e s.

Un sistema d'istituzioni nazionali in materia sanitaria e d'istruzione che — una volta riconosciute — sono accreditate come rilevanti per l'ordinamento dell'Unione europea, come organizzazioni abilitate a soddisfare i bisogni d'istruzione e cura della salute che insorgono nelle persone che liberamente circolano o si stabiliscono in uno dei territori degli Stati membri dell'Unione, dando fondamento a quella che è stata definita, non senza enfasi, la *portabilità dei diritti sociali nei territori dell'Unione*⁷¹, avendo cura di precisare che si tratta per i cittadini che circolano di un diritto ad ottenere le prestazioni che già sono assicurate ai cittadini degli Stati di destinazione.

Organizzazioni verso le quali le stesse persone possono fare valere diritti d'accesso in condizioni di non discriminazione con i cittadini dello Stato di destinazione, secondo un costrutto che — più direttamente e semplicemente — vale enunciazione di un diritto alla cura della salute e all'istruzione, come elemento essenziale della cittadinanza europea.

Sistema che impone all'Unione una responsabilità per la qualità delle prestazioni riconosciute e conseguentemente una selezione delle organizzazioni nazionali che sono capaci di assicurare «un livello elevato di protezione della salute umana» (art. 168, co. 2° TFUE) e «un'istruzione di qualità» (art. 165, co. 1°, TFUE), altra verso «lo sviluppo di una dimensione europea dell'istruzione» (art. 165, co. 2°, TFUE), e di una rete di protezione volta al «miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale» (art. 168, co. 1°, 2 frase, TFUE).

In tal senso si può comprendere la stessa definizione della competenza dell'Unione in materia di salute e istruzione che è stata limitata a un'azione di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE), nel senso che all'Unione spetta il compito di porre ciò che manca agli Stati, più esattamente alla loro organizzazione sanitaria e d'istruzione, ciò che gli stessi — per essere il *particolare* — non possono inevitabilmente rappresentare, cioè il sistema europeo di cura della salute e d'istruzione su cui l'Unione ha appunto competenza come rete d'insieme delle istituzioni nazionali e non in via sostitutiva di queste.

Definizioni d'insieme che inevitabilmente assumono *carattere selettivo delle strutture nazionali* che possono essere chiamate a comporre la rete europea dei servizi di assistenza sanitaria o d'istruzione, in ragione dei parametri

⁷¹ M. Monti, *Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea, Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso*, 9 maggio 2010, p. 62-63, ove si enuncia la necessità di addivenire ad una portabilità delle pensioni integrative e dei diritti all'assicurazione sanitaria e si segnala che una proposta della Commissione in tale ambito è bloccata al Consiglio dal 2005 malgrado il forte sostegno del Parlamento europeo.

di miglioramento della qualità definiti dall'ordinamento dell'Unione europea come requisiti di professionalità delle prestazioni stesse, cui adeguare in via generale la riorganizzazione dell'offerta di servizi.

La risposta che deve essere data alla crisi economico-finanziaria non involge solo le istituzioni di governo dell'euro e della finanza nazionali (Banche centrali) ed europee (Banca Centrale Europea)⁷², ma inevitabilmente riguarda anche i sistemi, del pari a rete, di altre istituzioni che non possono più essere solo nazionali, ma devono essere riconosciute ed emergere senz'altro come sistema europeo di cura della salute e d'istruzione.

⁷² Cfr. da ultimo: G.P. MANZELLA, *La politica economica e il governo della moneta unica*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010, 294 e s.; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006, III ed., 157 e s.; M. CAPANTINI, T. PONTELLO, *Banche*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., Pt. speciale, t. I, Milano, Giuffrè, 2007, 648 e s.; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 57.