

FENOMENOLOGIA E SOCIETÀ

La crisi della democrazia e le
sfide della globalizzazione

n. 1, 2013

rivoluzione finanziaria
crisi
tecnocrazia
democrazia
governance



Rosenberg & Sellier

Roberto Cavallo Perin

Il *welfare state* nell'Unione Europea
in tempo di crisi economica
e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato

1. *Crisi del welfare state: il punto di vista del XXI secolo*

Della crisi dello *Stato del Benessere* si vuole prendere in considerazione il punto di vista del XXI secolo, cercando di scorgere della vicenda politico istituzionale in corso quanto ci pare emerga come innovazione.

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 prospettazione che tiene su piani nettamente distinti il problema *tecnico* della produzione da quello *sociale* dell'equa distribuzione delle risorse pubbliche (servizi pubblici) e private (reddito)¹.

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 paesi². 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.

¹ 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.

² Cfr. R. Gilpin, *Economia politica globale: le relazioni economiche internazionali nel XXI secolo*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009.

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 relativo 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 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.

Ragioni profonde dunque, che vedono come imputato nelle prime prospettazioni critiche il mercato e i suoi protagonisti della finanza, unitamente alla scienza economica che l'ha disegnato e lasciato sviluppare, nelle seconde invece lo Stato e la politica, insieme al diritto pubblico che l'ha a lungo legittimato e protetto.

Stato *vs* mercato, o viceversa, che è nell'essenza una prospettiva avversa, anche ove sia attenuata nel *quantum* (stato minimo ecc.) o se ne tenti 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.

L'analisi è qui limitata alle prestazioni socio-sanitarie e all'istruzione perché indiscussi esempi della tradizionale definizione di Stato di benessere³.

2. I diritti dei cittadini dell'Unione europea a fruire dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza sociale.

L'ordinamento dell'Unione europea riconosce espressamente il diritto dei lavoratori europei al godimento degli «stessi vantaggi sociali (e fiscali) dei lavoratori nazionali»⁴, con norma che offre ad essi assegni parentali, indennità di disoccupazione, sussidi per invalidità⁵, ma anche per studi universitari, purché correlati al lavoro e salvo che l'interessato non si fosse licenziato⁶.

³ In Italia la previdenza e l'assistenza sociali sono da tempo oggetto di studio del *diritto del lavoro e della previdenza sociale*.

⁴ 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.

⁵ 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, länskontoret 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 disoccupazione); 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 del 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.

⁶ 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 no-

Se l'interpretazione estensiva del diritto dei lavoratori ha progressivamente portato i "vantaggi" anche agli inattivi nel mercato del lavoro⁷, la differente protezione giuridica della libertà di circolazione dei "cittadini europei" (art. 21 TFUE)⁸ ha invece favorito il diritto di ottenere le prestazioni di

vembre 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*.

⁷ Studenti, persone in cerca di occupazione: *ex multis* C. giust. C.E., 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyc c. Centre public d'aide social d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, su un diniego di prestazione finanziaria a uno studente, 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.

⁸ In tema cfr. da ultimo: D. Gottardi, *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 circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, il Mulino, 2007, 65 e s.; M. Condinanzi, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione dell'Unione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, cit., 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. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2006, 34 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, 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.

assistenza sociale alle stesse condizioni dei cittadini nazionali⁹ (principio di non discriminazione in ragione della nazionalità, art. 18 TFUE)¹⁰.

Il progressivo riconoscimento come diritto fondamentale del diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini¹¹ ha favorito il superamento

⁹Direttiva 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 la situazione di un cittadino dell'Unione che soggiorna legalmente in un altro stato membro rientra nel campo d'applicazione *ratione materiae* del Trattato alla luce dell'art. 149 TCE C. giust. C.E., grande sezione, 15 marzo 2005, C-209/03, *Bidar c. London Borough of Ealing*.

¹⁰Sul principio di eguaglianza e non discriminazione nell'ordinamento dell'Unione europea cfr. 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 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. Vettor, 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. Duthel 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. Tesaurò, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 1 e s.

¹¹Cfr. Reg. CEE n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, *relativo alla libera circolazione dei*

della differenziazione tra cittadini che sono o non economicamente attivi¹² (c.d. *marktburger*)¹³, secondo un'interpretazione restrittiva della clausola di salvaguardia che consente di limitare la libertà di circolazione e soggiorno ove i cittadini siano un «onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante»¹⁴.

Particolare è il riferimento alle prestazioni sanitarie, per le quali i cittadini europei residenti in altro Stato membro¹⁵ hanno diritto alle stesse prestazioni praticate ai cittadini dello Stato in cui risiedono, esibendo la *Tessera Europea di Assicurazione Malattia* (TEAM)¹⁶ e – a determinate condizioni – la

lavoratori all'interno della Comunità, 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 garantiscono 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 codificata nel 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*, Considerando n. 4. La proclamazione nei Trattati di finalità sociali quali il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della popolazione degli Stati membri e la relativa promozione sociale favorisce l'emergere della dimensione di diritto fondamentale della libertà di circolazione: 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*, XX; M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della comunità europea*, Padova, Cedam, 2009, 87.

¹² Con riconoscimento a quest'ultimi dell'assistenza sociale (es. reddito minimo di inserimento) 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 garantito a un cittadino francese legalmente residente in Belgio.

¹³ Specialmente dei requisiti di disponibilità finanziaria previsti per la circolazione dei non attivi, in particolare per 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»: Dir. 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 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. 7, § 1, lett. b. Agli studenti si richiede di disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di fornire una dichiarazione sulla disponibilità di risorse economiche sufficienti (*ivi*, lett. c). Cfr., tra le altre: C. giust. C.E., 29 aprile 2004, C-482 e C-493/01, *Orfanopoulos e Olivieri c. Land Baden-Württemberg*.

¹⁴ Direttiva 2004/38/CE cit., Considerando nn. 10 e 16 e art. 12. Si richiede che la verifica sulla «sostenibilità» finanziaria della prestazione concessa venga condotta avuto riguardo al caso singolo, il che conduce inevitabilmente ad ammetterne l'attribuzione; cfr. *supra*, nt. 4 e nt. 17.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

prestazione è posta a carico dello Stato membro ospitante («come se gli interessati fossero residenti» nello stesso Stato)¹⁷.

La prestazione va invece autorizzata dall'amministrazione del sistema sanitario cui il cittadino europeo è iscritto ove si vada alla ricerca di cure mediche in altro Stato membro¹⁸, ma un superamento dell'autorizzazione potrebbe in futuro venire offerto in ragione di un'immediata precettività degli enunciati della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 6 TUE)¹⁹ ove si afferma senz'altro il diritto di "ogni persona" di «accedere

¹⁷ Se figura nell'elenco di cui all'allegato IV della 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* e, se «conformemente a tale regolamento, ha riconosciuto ai pensionati e ai loro familiari residenti in un altro Stato membro il diritto alle prestazioni di malattia», valendo in caso contrario la regola generale del rimborso da uno Stato all'altro. Cfr. Direttiva 2011/24/UE, cit., 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.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 883/2004, cit., art. 20: «Viaggio inteso a ricevere prestazioni in natura - Autorizzazione a ricevere cure adeguate al di fuori dello Stato membro di residenza. 1. Fatte salve disposizioni contrarie del presente regolamento, la persona assicurata che si trasferisca in un altro Stato membro per ricevervi prestazioni in natura nel corso della dimora, chiede un'autorizzazione all'istituzione competente. 2. La persona assicurata autorizzata dall'istituzione competente a recarsi in un altro Stato membro al fine di ricevervi cure adeguate al suo stato di salute, beneficia delle prestazioni in natura erogate, per conto dell'istituzione competente, dall'istituzione del luogo di dimora, secondo le disposizioni della legislazione che essa applica, come se fosse assicurata in virtù di tale legislazione. L'autorizzazione è concessa qualora le cure di cui si tratta figurino tra le prestazioni previste dalla legislazione dello Stato membro in cui risiede l'interessato e se le cure in questione non possono essergli praticate entro un lasso di tempo accettabile sotto il profilo medico, tenuto conto dell'attuale stato di salute dello stesso e della probabile evoluzione della sua malattia.»

¹⁹ «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, C92/12 PPU, *Health Service Executive c. S. C. e a.*; C. giust. U.E., 15 novembre 2011, C256/11, *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. Arménie*; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 30 giugno 2005, n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm Ve Ticaret Anonim İrketi 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

alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali» (art. 35, Carta cit.).

3. I diritti dei cittadini dell'Unione europea a fruire della formazione professionale e dell'istruzione.

Sin dalle origini della Comunità europea il principio del mutuo riconoscimento si è affermato come strumento centrale per la creazione del mercato unico. Già espresso con riferimento a «diplomi, certificati ed altri 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. professioni sanitarie, architetti, avvocati), 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 livello²⁰,

marzo 2010, n. 93; Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28. Per 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.

²⁰ *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, su cui: M. Consito, *L'immigrazione intellettuale*, Napoli, 2012, cap. 3; G. Vesperini, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, Giuffrè, 2011, 31 e s.; L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, il Mulino, 2006, 110 e s.; K. 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.; M. Cevoli, G. Coronas, *I sistemi di riconoscimento delle qualifiche in Europa*, in *Riv. politiche sociali*, 2006, fasc. 4, 355; E. Chiaretto, *Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione europea*, in *Riv. dir. intern. priv. process.*, 2006, 689; 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; 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; R. Rotigliano, *Primo commento alla recente direttiva 2005/36/Ce sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Serv. pubb. appalti*, 2005, 901; L. Lezzi, *Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libera circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2003, 383; V. Hatzopoulos, *Recent Developments of the Case Law of the ECJ in the Field of Services*, 37 *Common Market Law Review* 43 (2000); J. Pertek (a cura di), *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 305, 355. G. Majone, *Mutual Recognition in Federal Type Systems*, EUI Working Papers SPS n. 93/1,

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 di studi in vista dello svolgimento di una successiva fase di studi²¹ 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.

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 seconde²², che consente al professionista, così qualificato in uno Stato membro, di esercitarne la professione in un altro.

Non sono poche le direttive disciplinano i sistemi di riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli²³ necessari all'esercizio delle professioni

1993; J. Pertek (a cura di), *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 305 e s. nonché 355 e s.

²¹ *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.

²² 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*; 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, 2012, cap. 4.

²³ 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: Direttiva del Parlamento e Consiglio europeo, 7 settembre 2005, 2005/36/Ce, *relativa al riconoscimento*

regolamentate all'interno dell'Unione, che superano il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri (art. 53 TFUE)²⁴.

Sono professioni che, nello Stato di origine e in quello ospitante, sono equivalenti per attività²⁵ poiché il riconoscimento delle qualifiche professionali 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 complementari²⁶ ed infungibili²⁷, sicché il secondo non produce effetti sul titolo accademico che ne fosse 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 Stato²⁸.

Solo per talune professioni in particolare quelle sanitarie (mediche, paramediche e farmaceutiche) e di architetto, opera il modello del ricono-

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*.

²⁴ 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, C274/05, *Commissione c. Repubblica ellenica*; C. giust. C.E., 23 ottobre 2008, C286/06, *Commissione Ue c. Regno di Spagna*; C. giust. C.E., 31 marzo 1993, C-19/92, *Kraus c. Land Baden-Wuerttemberg*

²⁵ C. giust. C.E., 19 gennaio 2006, C330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*.

²⁶ 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*.

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

²⁸ 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.

scimento «automatico»²⁹ previa armonizzazione degli ordinamenti nazionali di istruzione, anche attraverso la graduale soppressione delle restrizioni attraverso il coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri (art. 53, c. 2, TFUE).

In forza del coordinamento delle condizioni minime di formazione si realizza un'armonizzazione dei cicli di studio corrispondenti alle qualifiche di cui s'intende attuare il riconoscimento con la conseguente creazione di una corrispondenza tra il titolo di formazione ottenuto e il riconoscimento professionale – c.d. riconoscimento incondizionato³⁰ – ove centrale diviene la definizione di standard comuni di formazione che apre al successivo riconoscimento ai fini professionali.

4. 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 secolo³¹.

La globalizzazione e la rapida evoluzione delle tecnologie hanno determinato vaste ripercussioni sulla società e sulle politiche sociali³²: 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

²⁹ 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.

³⁰ 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*.

³¹ *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 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0412:IT:NOT>; 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).

³² Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione "Un'agenda sociale rinnovata per l'Europa: il benessere dei cittadini nella società dell'informazione".

a bassa professionalità³³. Si è rilevato che povertà, disoccupazione, basso livello d'istruzione e disabilità sono tutti fattori associati alla precarietà.

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 sociale deve allinearsi all'aumento della speranza di vita delle persone – uno dei grandi risultati ottenuti dall'Europa³⁴ – tutti i cittadini europei possono affrontare la crisi economico-finanziaria solo ove agli stessi sia assicurata di nuovo – ora come allora – una pari opportunità d'accesso quanto meno ad un'istruzione e ad una sanità di buona qualità.

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 mercato³⁵, ora è declinato come risposta alla crisi

³³ 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>).

³⁴ Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2008, disponibili su: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/100325.pdf. Le proiezioni 2008 indicavano che la popolazione in fascia d'età 15-64 anni si ridurrà di 48 milioni entro il 2050, 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. Il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei sistemi di protezione sociale [...] diventa dunque decisivo per la sostenibilità finanziaria a lungo termine dei modelli sociali europei.

³⁵ 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. 19, cfr. da ultimo: D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Napoli, 2005, 131 ss.; I. Castangia, G. Biagioni, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2011; B. Micolano, *Il diritto antidiscriminatorio nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2009; L. Calafà, D. Gottardi, *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Roma, 2009; C. Favilli, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna, 2009; M. Bell, *Racism and Equality in the European Union*, Oxford, 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, 2007, XIX ss.; E. Ellis, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford, 2005, 11 ss.

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

degli Stati nazionali e come strumento di coesione dell'Unione europea e d'identità della relativa cittadinanza.

L'affermazione del diritto al miglioramento della qualità dell'istruzione e della salute dei cittadini europei è avvenuto attraverso gli strumenti giuridici tipici del "mercato comune", non importa se come effetto indesiderato o come soluzione istituzionale ineludibile.

Il riferimento è alla ormai monumentale opera giurisprudenziale – anzitutto della Corte di Giustizia dell'Unione europea – 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.

I cittadini europei hanno ottenuto il diritto di accedere all'istruzione impartita nello Stato membro di destinazione³⁶. 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 transfrontaliera³⁷,

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 *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, cit., 54 e s.; Id., *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, in *Integration in an Expanding European Union, Reassessing the Fundamentals*, Oxford, Wiley-Blackwell, 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 *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, cit., 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. Amato, *Il senso dell'Europa "unita nella diversità"*, in AA. VV., *L'idea dell'Europa*, Soveria Mannelli, 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. Della Valle, *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.

³⁶ C. giust. C.E.E., 13 febbraio 1985, causa C-293/83, *Gravier c. città di Liegi* per illegittimo diniego - a cittadina 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 a chi non abbia lavorato un certo periodo poiché il sussidio è un vantaggio sociale a favore del lavoratore, che è tale anche se cessato dal lavoro per causa involontaria (art. 7 regolamento 1612/68).

³⁷ C. giust. C.E., 28 aprile 1998, C-158/96, *Kobll 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

intesa sia come mobilità dei pazienti, sia dei professionisti³⁸, con effettività del principio di universalità e di accesso ad un'assistenza sanitaria e ad un'istruzione di qualità³⁹.

La libertà di circolazione e di stabilimento – ed ancor prima la necessità istituzionale di addivenire alla definizione di un mercato unico – espandono dunque la competenza dell'Unione in materia di salute, d'istruzione e 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 discriminatorie⁴⁰, ivi compresa la disciplina di favore per i rilasci di sussidi e borse di studio⁴¹, o per il rimborso di cure mediche⁴².

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

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 Epangelmatton (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 SM 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.

³⁸ Secondo un andamento che può certo essere incrementato dallo sviluppo della tecnologia: es. interoperabilità di cartelle cliniche elettroniche.

³⁹ Strategia europea sulla salute COM (2007) 630 del 23 ottobre 2007.

⁴⁰ 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*.

⁴¹ 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 (Blaizot)*; C. giust. C.E., 20 settembre 2001, C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*; C. giust. C.E., 11 luglio 2002, C-224/98, *Marie Natalie D'Hoop c. Office National de l'emploi*; C. giust. C.E., 15 marzo 2005, C-209/03, *Dany 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 Düren*), cd. *Morgan e Bucher*.

⁴² C. giust. C.E., 19 aprile 2007, C-444/05, *cit.*; C. giust. C.E., 12 luglio 2001, C-157/99, *cit.*

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 recenti che riferiscono di un *welfare state* positivo o di promozione delle capacità degli individui⁴³, purché non vi sia dubbio sul fatto giuridico che tali prestazioni, regolate dall'ordinamento dell'Unione europea, sono l'oggetto dei diritti dei cittadini europei, non dissimilmente dai diritti che le norme del Trattato garantiscono per la libera circolazione di merci e capitali.

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 alcun valore.

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.

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 come enunciazione di un diritto alla cura della salute e all'istruzione, come enunciato essenziale della cittadinanza europea.

Sistema di accredito europeo che impone all'Unione una responsabilità per la qualità delle prestazioni 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), “lo sviluppo di una dimensione europea dell'istruzione” (art. 165, co. 2°, TFUE), 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).

⁴³ A. Giddens, *L'Europa nell'Età Globale*, trad. 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.

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 di insieme delle istituzioni nazionali e non in via sostitutiva di queste.

La risposta alla crisi economico-finanziaria non involge solo le istituzioni nazionali (Banche centrali) ed europee (Banca Centrale Europea) che sono di governo dell'euro e della finanza⁴⁴, 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.

Abstract

The paper concerns the topic of Welfare-State seen from the point of view of the XXIth century: a landscape which carries on new issues and new key-actors, both economic (globalization, rising poverty, new technologies) and institutional (European Union, capital markets). These factors have dramatically changed the Western social security systems as well as those developing in Asia.

The European citizens can now rely on a system of common welfare, in which they act as in a free market with a soft competition between the Member States' systems. This trend strives to enforce the national welfares policies and to create a global network of health and education services across the Member States, based on the inter-operability of the national systems.

⁴⁴ 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*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, coordinato da G.F. Cartei e D.U. Galetta, Pt. speciale, t. I, Milano, Giuffrè, 2007, 648 e s.; L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, 57.