

Il referendum del Regno Unito sulla Brexit: la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali

Francesco Bilancia

Prendendo le mosse dalle tematizzazioni polemiche professate durante la campagna referendaria svoltasi nel Regno Unito per il voto del giugno 2016 sulla Brexit, il saggio apre una riflessione critica sulle trasformazioni da tempo in atto, nel diritto dell'UE e nella giurisprudenza della Corte di giustizia così come in alcuni ordinamenti degli Stati membri, in relazione ai diritti alle prestazioni sociali dei cittadini europei residenti in Paesi membri diversi dal proprio. Alla luce delle ricerche condotte emergono con chiarezza i significativi cedimenti dei livelli di tutele sociali connessi con l'esercizio della libertà di circolazione dei lavoratori in Europa, inquadabili in un più ampio contesto di rinnovate tendenze protezionistiche, nel mondo di recente addirittura aggravate dai primi atti della nuova amministrazione Trump. Il quadro che ne emerge induce a più approfondite riflessioni sulle cause della crisi di legittimazione attuale del processo di integrazione europea gravemente accelerata dalla messa in discussione dei diritti di libera circolazione quale originario fondamento per la costruzione di una più forte nozione di cittadinanza europea.

1. Premessa e delimitazione delle riflessioni

L'imprevisto risultato del referendum celebratosi il 23 giugno 2016 nel Regno Unito ha generato una crisi costituzionale che i più attenti tra gli studiosi non hanno esitato a definire la più grave crisi del sistema politico-istituzionale inglese a far data dal 1688¹. Un episodio, quello del

(1) Così D. GALLIGAN, *The Constitution in Crisis 2016*, nella Conferenza tenuta lo scorso 8 dicembre 2016 presso il Wolfson College, Oxford, la cui sintesi è disponibile sul sito web dei *The Foundation for Law, Justice and Society*, all'indirizzo <http://www.fljs.org/content/professor-denis-galligan-invokes-spirit-putney-debates-confront-constitutional-challenges>, ove è disponibile anche il *podcast* con la registrazione della conferenza, <http://www.fljs.org/content/constitution-crisis-2016>.

giugno scorso, che ha in effetti messo in discussione lo stesso cardine del sistema costituzionale britannico, quel principio della *Sovereignty of Parliament* che ne rappresenta il principale fondamento². Una vicenda che mette in discussione *funditus* la stessa nozione di democrazia rappresentativa, generando una crisi del suo stesso principio di legittimazione al cospetto della sempre attuale degenerazione populista della stessa democrazia³, in una con i fondamenti del processo di integrazione europea e i fondamentali assetti attuali del regime dell'UE. Per l'Europa e per il mondo, anche a seguito dell'elezione di Donald Trump come quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti, si apre in effetti una stagione storica di grandi incertezze, nel corso della quale già iniziano a manifestarsi i primi gravi sintomi di un ritorno al nazionalismo, al protezionismo statale ed ai populismi forieri di pesanti minacce nei confronti dei processi di globalizzazione dei mercati e di composizione di un'Unione europea coesa e solidale. In proposito non resterebbe che attendere gli sviluppi delle politiche ispirate da tali nuovi "valori", al fine di valutarne gli esiti sugli assetti istituzionali e costituzionali delle principali organizzazioni internazionali, in primo luogo ONU e WTO, ovviamente della stessa Unione europea e degli Stati costituzionali contemporanei. Una premessa che serve ad inquadrare un clima politico, un'atmosfera composta dal precipitato del discorso pubblico che sembra caratterizzare il tempo presente nel lasciar ispirare gli sviluppi del sistema di relazioni istituzionali all'interno ed all'esterno degli ordinamenti statali, nell'Unione europea e nei principali contesti istituzionali sovranazionali. Per poter dire, in estrema sintesi, che questi sono oggi i temi sul tap-

(2) Rinvio, per non ripetermi, alle considerazioni svolte ed alla importante letteratura diffusamente citata in *Sovranità*, Relazione al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC) sul tema *Di alcune grandi categorie del Diritto costituzionale: Sovranità, Rappresentanza, Territorio*, Trento, 11-12 novembre 2016, in corso di pubblicazione in *Rivista AIC*, 3, 2017..

(3) Ho provato a riflettere sul tema nel mio *Dal governo democratico-rappresentativo al governo a mera legittimazione popolare. (Brevi riflessioni sui mutamenti di regime)*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, V, p. 1801 ss.; nonché in *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, A. GIANELLI, M.P. PATERNÒ, F. RIMOLI, G.M. SALERNO (a cura di), *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 135 ss.

peto, i principali argomenti del discorso politico e degli sviluppi istituzionali delle conseguenti politiche pubbliche e che è pertanto con queste tematiche che anche le scienze sociali devono oggi misurarsi.

Questa breve introduzione giustifica il taglio della presente riflessione, che prenderà le mosse proprio dal discorso politico, dai principali argomenti della campagna referendaria sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, dal tenore delle questioni di fondo che caratterizzano il dibattito contemporaneo sulla crisi di legittimazione dell'Unione europea⁴ – non solo nel Regno Unito – e che presumibilmente orienteranno anche il dibattito e le future scelte in merito alle modalità di attuazione di questa così grave ed importante decisione degli elettori britannici. La tesi che si intende rapidamente sviluppare muove, infatti, dalla centralità assunta dal tema dell'immigrazione nella campagna referendaria sulla Brexit per disvelare l'importanza della crisi del sistema di protezione dei diritti sociali all'interno dei singoli Stati membri nel contesto del mercato unico. L'esercizio della libertà di circolazione dei lavoratori europei ha concorso infatti a generare forti pressioni sui livelli di prestazione sociale e sui relativi costi in capo ai bilanci dei singoli Stati membri, producendo di riflesso reazioni di contenimento e chiusura nei confronti, soprattutto, dei cittadini c.d. "neocomunitari".

Malgrado l'evidente, fondamentale, importanza assunta da altri temi e questioni emergenti dalla crisi innescata dalla scelta del Regno Unito di attivare la procedura di cui all'art. 50 del Trattato sull'Unione europea per recedere dai Trattati, l'attenzione sarà qui volta esclusivamente alla richiamata questione del rapporto tra libertà di circolazione dei cittadini dell'UE e garanzia dei diritti sociali nel sistema del mercato interno. Non prenderemo pertanto in considerazione né la interessantissima questione, piena di fondamentali implicazioni per il sistema costituzionale del Regno Unito, del conflitto in atto tra principio della sovranità parlamentare e prerogativa regia, nel frattempo risolto dalla decisione della Corte Suprema del Regno Unito con la nota sentenza sul caso Mil-

(4) Esemplare mi sembra, in effetti, la riflessione aperta da C. HARLOW, *The Limping Legitimacy of EU Lawmaking: a Barrier to Integration*, in www.europeanpapers.eu, 1, 2016, p. 29 ss.

ler⁵. Con l'affermazione cioè della necessità che fosse un intervento legislativo del Parlamento a definire i contorni del mandato del Governo a negoziare con gli altri *partner* europei – ed in seno alle istituzioni UE – le modalità ed i passaggi per la formazione e la definizione dei contenuti del trattato di cui all'art. 50, secondo comma del TUE⁶. Né la questione dei termini temporali per la definizione dei contenuti di tale decisione e la sua notifica alle istituzioni dell'UE. Così come non svilupperemo una riflessione, a monte e con effetti condizionanti relevantissimi sulla questione in corso, sul significato del *referendum* in una prospettiva sociologico-giuridica, né tanto meno con riguardo agli effetti di tale tipo di atto giuridico sul sistema politico e la forma di governo del Regno Unito⁷. Sarebbe infatti molto interessante interrogarsi, ad esempio, sulle cause e le implicazioni della decisione del corpo elettorale in una

(5) UKSC (5) 2017 del 24 gennaio 2017, disponibile al link <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>, su cui almeno J. KING, *What next? Legislative Authority for Triggering art. 50*, UK Constitutional Law Association, consultabile all'indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org/2017/01/24/jeff-king-what-next-legislative-authority-for-triggering-article-50-2/>; F. FABBRINI, *Brexit according to the UK Supreme Court: the Miller Judgement*, in *Centro Studi sul federalismo*, n. 100, 27 gennaio 2017, consultabile all'indirizzo www.csfederalismo.it; A. W. BRADLEY, *Pressures on a Historical Constitution: the Brexit decision in the UK Supreme Court*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2017, p. 355. P. LEYLAND, *Brexit and the UK: Charting the Constitutional and Legal Obstacles*, in questa *Rivista*, *supra*; F. SGRÒ, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *federalismi.it*, 5, 2017. Per il seguito legislativo della sentenza, concluso in data 17 marzo 2017 con la pubblicazione dell'*European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, consultabile all'indirizzo *web* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/enacted>, rinvio alla utile ed aggiornata rassegna di cui all'*Osservatorio sulla Brexit* della *Rivista Federalismi.it*, all'indirizzo <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=32932>.

(6) Una rassegna delle questioni aperte è, ad esempio, rinvenibile nel rapporto elaborato dalla *House of Commons, Exiting the European Union Committee*, "*The Process for exiting the European Union and the Government's negotiating objectives*", HC 815, 14 gennaio 2017, nonché, con toni in parte propagandistici, nel Rapporto del Governo dal titolo "*The United Kingdom's Exit from and new Partnership with the European Union*", *presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty* nel febbraio 2017, consultabile all'indirizzo *web* <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>.

(7) Sul modello della riflessione in Italia magistralmente condotta da C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1981, p. 51 ss. e da M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, spec. p. 1 ss., p. 122 ss. nonché, sul valore del *referendum* nel sistema degli atti normativi, p. 599 ss.

prospettiva *socio-legal*, con attenzione alle forti diseguaglianze sul piano sociale, culturale e politico in seno alla società del Regno Unito che indubbiamente sono sembrate emergere dai risultati del *referendum* in relazione alla distribuzione territoriale dei voti a favore o contro la proposta, indicando significative ma territorialmente omogenee diseguaglianze⁸. Ancora, per lo studioso di diritto costituzionale questa vicenda solleciterebbe una riflessione sui delicati equilibri tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, sui rapporti sempre più conflittuali tra popolo-corpo elettorale ed istituzioni (starei per dire componenti) del Parlamento, e così via.

Ma in questa sede nessuna di queste importanti prospettive sarà oggetto di analisi, così come non si assumerà a riferimento della riflessione la connessa “questione economica”, declinabile per un verso in riferimento ai possibili futuri assetti del mercato comune, e per altro con più specifico riguardo alle conseguenze del processo di disgregazione in atto sui mercati finanziari con i probabili connessi esiti in termini di squilibri monetari tra le diverse aree del mercato stesso.

2. La questione: il tema dell'immigrazione nella campagna referendaria

Nei mesi antecedenti la celebrazione del *referendum* la campagna politico-mediatica nel Regno Unito è stata fortemente caratterizzata da una specifica sovraesposizione del tema dell'immigrazione come voce pre-tensivamente condizionante la scelta fondamentale sul se aderire o meno alla richiesta a favore o contro l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. L'argomento immigrazione è stato, altresì, fortemente strumentalizzato, tanto da lasciar spesso deliberatamente confondere il tema dell'afflusso nel Regno Unito di immigrati extra-comunitari ed extra-europei, compresi i rifugiati e i richiedenti asilo, con il ben diverso problema dei cittadini dell'UE di provenienza da altri Paesi membri e la libertà di circolazione e stabilimento all'interno del mercato unico di questi ultimi, in un quadro di denunciata crisi del processo di integrazione e

(8) Rinvio agli interessantissimi spunti di analisi di cui all'intervento sulla questione di JÜRGEN HABERMAS, *Core Europe to the Rescue: a Conversation with Jürgen Habermas about Brexit and the EU Crisis*, in www.socialeurope.eu, 21 luglio 2016, ad esempio a proposito del conflitto tra populismo e capitalismo, o del c.d. *urban-rural divide*.

dell'Unione europea⁹. Immigrazione “interna”, libertà di circolazione dei cittadini e dei lavoratori, diritti connessi allo *status* di cittadinanza europea sono stati, in sostanza, al centro del dibattito pubblico per diversi mesi. In particolare, ed oggetto ora della nostra attenzione, forti tensioni si sono manifestate in riferimento ai diritti dei cittadini europei, non nazionali, legittimamente residenti nel Regno Unito, soprattutto i diritti sociali e i diritti connessi al rapporto di lavoro¹⁰, laddove veniva posto al centro della discussione il costo delle relative prestazioni a carico dell'amministrazione pubblica; denunciando addirittura una sorta di messa in competizione dei cittadini britannici, da un lato, ed europei immigrati, dall'altro, per la provvista di tali prestazioni.

Che si tratti di un tema all'attenzione degli sviluppi dell'ordinamento dell'Unione europea è cosa, del resto, nota da tempo. Le tensioni in merito ai diritti sociali dei cittadini europei residenti in altri Paesi dell'Unione, diversi dal proprio, avendo generato infatti una disciplina più restrittiva ad opera del diritto dell'UE¹¹, come vedremo determinano a cascata significativi interventi da parte della stessa Corte di giustizia dell'UE (CGUE)¹².

Nell'ottica funzionalistica in cui muove, fin dalle origini, il diritto comunitario, e successivamente il diritto dell'UE, le libertà di circolazione all'interno del mercato unico sono state abitualmente considerate piuttosto come strumenti per la costruzione del mercato che non come diritti individuali di cittadinanza¹³. L'obiettivo essendo quello di imple-

(9) R. ASHCROFT, M. BEVIR, *Pluralism, National Identity and Citizenship: Britain after Brexit*, in *The Political Quarterly*, 3, 2016, p. 355 ss.

(10) Sulle pesanti tensioni generate dai più recenti sviluppi della giurisprudenza della CGUE in materia di diritto del lavoro rinvio alla informata riflessione critica di S. GIUBBONI, *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in www.costituzionalismo.it, n. 3 del 2016. Sulle tensioni tra integrazione dei mercati e garanzia dei diritti sociali già ID., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, trad. da R. Inston, Cambridge, 2005.

(11) A partire dalla dir. del Parlamento e del Consiglio 2004/38/EC del 29 aprile 2004, con scadenza dal 30 aprile 2006.

(12) Si veda il bel saggio di A. TRYFONIDOU, *The Impact of Union Citizenship on the Eu's Market Freedoms*, Oxford-Portland, 2016.

(13) A. TRYFONIDOU, *The Impact of Union Citizenship on the Eu's Market Freedoms*, cit., spec. pp. 58, 66 ss., 79 ss., 91 ss., 118 ss., 155 ss. Per il diritto del lavoro europeo, esemplarmente, S. GIUB-

mentare la c.d. competitività del mercato interno europeo al cospetto dei mercati globali. A fronte di tale prospettiva di sviluppo, pertanto, allorché gli effetti della crisi finanziaria avviatasi a far data dal 2008 cominciarono a manifestarsi anche nell'economia reale, i tagli al servizio delle prestazioni sociali dei cittadini che diversi Stati membri furono costretti ad assumere per ragioni di sostenibilità dei propri bilanci hanno rapidamente condotto ad importanti tensioni di sistema, in considerazione della competizione da parte degli stranieri aventi diritto alle medesime prestazioni; stranieri, ma pur sempre cittadini europei.

Questi processi di qualificazione delle vicende evolutive della crisi finanziaria come aggravate dall'afflusso di immigrati cittadini europei in relazione ai presunti maggiori costi delle prestazioni sociali hanno assunto una ulteriore rilevanza a seguito degli interventi della giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha in più riprese sostenuto e garantito le prestazioni connesse ai diritti sociali come diritti individuali di cittadinanza, andando pertanto oltre lo schema funzionalistico, con ciò generando però conflitti interni agli stessi sistemi politici nazionali. Un *case-law*, seppur occasionalmente più *rights-oriented* che non *market-oriented*¹⁴, più aperto alle istanze pretensive degli individui, potendo comportare un implemento dei costi di tali prestazioni a carico delle amministrazioni statali. In alcuni momenti concorrendo così a determinare forti contrasti ideologicamente forieri di conflitti animati da istanze nazionalistiche laddove alla riduzione della spesa sociale ad opera della legislazione statale per fronteggiare la crisi, con effetti gravanti su tutti i cittadini, abbiano potuto fare da contraltare decisioni giudiziarie, anche di giudici nazionali, di riconoscimento di diritti a tali prestazioni a vantaggio di cittadini stranieri, ma europei legittimamente residenti. Ciò tanto in riferimento specifico ai tagli di determinate prestazioni, quanto all'introduzione di elementi di condizionamento per la loro fruizione. Così, ad esempio, ha provocato un acceso dibattito, significativamente rianimatosi proprio in occasione della campagna referendaria nel Re-

BONI, *Libertà d'impresa*, cit., spec. § 6, ma *passim*.

(14) Rinvio ancora all'analisi di A. TRYFONIDOU, *The Impact of Union Citizenship on the Eu's Market Freedoms*, cit., p. 116 ss.

gno Unito, il sistema di condizionalità introdotto ad opera delle *Housing Benefit (Amendment) Regulations* del 2012¹⁵ che ha sottoposto a riduzioni quantitative percentuali gli assegni erogati agli assistiti, in proporzione al numero di vani “in sovrannumero”, rispetto alle stime dei bisogni familiari, delle abitazioni dei beneficiari di prestazioni assistenziali. Attraverso una stima del potenziale reddito della famiglia nell’ipotesi di affitto di tali vani, infatti, il provvedimento ha assunto tale situazione di fatto come concorrente alla determinazione dei limiti reddituali limitativi – o addirittura ostativi – delle prestazioni sociali reclamate dai suoi componenti. A fronte di queste significative riduzioni dei livelli di prestazione sociale, generatrici di un ricco ed articolato contenzioso giudiziario in relazione all’utilizzo degli spazi abitativi privati, in quanto considerati “eccedenti” rispetto alle necessità familiari in ordine al numero degli effettivi residenti¹⁶, il riconoscimento all’opposto della garanzia di analoghe prestazioni a vantaggio di cittadini europei non nazionali bisognosi ha spesso purtroppo concorso a generare un clima di risentimento ed ostilità, facilmente strumentalizzabile in sede di campagna referendaria a favore dell’uscita del Regno Unito dall’UE (*leave*). La classica rivisitazione dei luoghi polemici tipici della c.d. “guerra tra poveri”, alimentata dalla presunta competizione tra cittadini e stranieri nel concorso per la fruizione delle prestazioni sociali.

Narrazione polemica certamente agevolata dalle conseguenze della crisi economica. Insieme alla contrazione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento della spesa sociale, essa sta infatti ormai da tempo caratterizzando i conflitti politici – soprattutto nel corso delle campagne elettorali – laddove per la prima volta a far data dagli anni ’50 la questione sociale, così come gli effetti della politica monetaria e delle politiche

(15) *Statutory Instrument* n. 3040 del 3 dicembre 2012 in tema di *Social Security*, consultabile all’indirizzo web <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/3040/contents/made>.

(16) Si veda di recente, a titolo di esempio, la decisione della Supreme Court UKSC 58 [2016] nel caso *R (Carmichael and Rourke) vs. Secretary of State for Work and Pensions*, consultabile all’indirizzo <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2016/58.html>. Per un commento della decisione e la citazione di diversi interessanti precedenti si v. T. RAINER, *The Value of Article 14 ECHR: The Supreme Court and the ‘Bedroom Tax’*, UK Constitutional Law Association, consultabile all’indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org/2016/11/28/thomas-raine-the-value-of-article-14-echr-the-supreme-court-and-the-bedroom-tax/>.

economiche, viene spesso ridotta ad argomento di sbrigative polemiche politiche addirittura contrapponendo ideologicamente tra loro, gli uni agli altri, gli stessi Stati membri. Così portando al centro del dibattito la questione dell'eguaglianza tra cittadini europei, nazionali e stranieri, nell'ambito della proiezione territoriale e della responsabilità politica dei singoli Stati membri. Quale ulteriore effetto della crisi di tenuta delle ragioni fondative dell'Unione europea, portando ad emersione una nuova questione polemica: da un lato persone che si ingegnano nello strumentalizzare le occasioni offerte dal diritto di libera circolazione sul territorio comune europeo in cerca dei benefici delle prestazioni sociali nei sistemi più generosi o più agevolmente aggirabili (si pensi alle ipotesi dei falsi matrimoni a fini di ricongiungimento familiare). Dall'altro lato l'implementazione di politiche pubbliche e meccanismi istituzionali finalizzati ad evitarlo, a volte proprio limitando le possibilità di accesso a determinate prestazioni sociali, contenuto di diritti riconosciuti anche agli stranieri in quanto cittadini europei. Con il forte rischio di discriminazioni in base alla nazionalità, seppur motivate da ragioni oggettive. Così, guardando alla giurisprudenza più recente della Corte di giustizia sulla libertà di circolazione e di stabilimento dei cittadini lavoratori all'interno del mercato unico, ricaviamo ulteriori importanti segnali di tendenza circa il tenore dei contenuti che la attuale disciplina dei diritti a prestazione sociale posta dal diritto dell'UE riflette sullo stato di cittadinanza europea. In particolare trovo significativa la giurisprudenza relativa alla citata direttiva 2004/38/Ec¹⁷ nei casi dei cd. lavoratori economicamente inattivi, quali i disoccupati al termine dei periodi di efficacia delle misure di sostegno al reddito e quindi divenuti bisognosi di prestazioni di assistenza sociale; i pensionati al minimo economicamente

(17) Attuata in Italia con d.lgs. 6 febbraio 2017, n. 30; in Spagna ad opera del Real Decreto 16 febbraio 2007, n. 240 "sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo", provvedimenti ai quali si rinvia per la verifica dell'analogo tenore nel senso di cui nel testo. La questione è ben analizzata nel saggio di E. CAVASINO, *Diritti europei e non nazionali? Sullo statuto giuridico del migrante: il nodo degli standards sovranazionali comuni*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nn. 30-31, 2016, p. 299 ss., p. 303 ss. Ma si veda, altresì, la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 139/2016, del 21 luglio 2016, p.to 10 della Parte II. *Fundamentos jurídicos*, in *Boletín Oficial del Estado, Sección del Tribunal Constitucional*, n. 196 del 15 agosto 2016, p. 60502 ss., spec. p. 60532.

non autosufficienti; i nuclei familiari privi di copertura assicurativa sanitaria; ecc. Gli Stati membri cominciano sempre più di frequente a vedersi riconosciuta dall'UE la facoltà di negare il diritto di residenza a cittadini europei di altri Stati membri, privi di risorse economiche sufficienti, tali da assicurare che per loro e le loro famiglie non si determinino le condizioni per la pretesa erogazione di prestazioni assistenziali, sanitarie, scolastiche o altre agevolazioni tariffarie per la fruizione di servizi pubblici che finiscano con il pesare sui sistemi di *welfare* del Paese ospitante aggravandone i relativi costi¹⁸. Tutti sintomi di un mutato clima generale in riferimento alle modalità di esercizio della libertà di circolazione delle persone, il cui regime giuridico in Europa¹⁹ sta finendo con il rendere del tutto plausibile proprio quella guerra tra poveri i cui drammatici segnali abbiamo ritenuto di individuare nei discorsi animati dalla campagna referendaria per la Brexit ma che, purtroppo, hanno assunto un ruolo anche nella dimensione ufficiale delle relazioni diplomatiche tra i Governi degli Stati membri, nei reciproci rapporti e in seno alle istituzioni dell'Unione europea.

3. Possibili derive nei contenuti dei negoziati per la definizione delle modalità di recesso del Regno Unito dall'Unione europea

Il voto referendario era stato, come è noto, preceduto da un intenso negoziato tra il Governo del Regno Unito e l'Unione europea, le cui tracce documentali confermano quanto fin qui osservato a proposito della rilevanza della questione "immigrazione" nel processo politico sottostante. Questione riferibile, in particolare, ai cittadini stessi dell'Unione, titolari della libertà di circolazione in quanto lavoratori.

(18) Si vedano, tra le tante, le sentenze CGUE, C-333713, Grande Camera, 11 novembre 2014, Elisabetta Dano e Florin Dano *vs.* Jobcenter Leipzig; CGUE, C-67/14, Grande Camera, 15 settembre 2015, caso Jobcenter Berlin Neukölln *vs.* Alimanovic N., S., V., V.; CGUE, C-308/14, Prima Sezione, 14 giugno 2016, caso Commissione europea *vs.* Regno Unito. Sul punto, altresì, A. TRYFONIDOU, *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*, cit., p. 30 ss., p. 79 ss., p. 197 ss.; E. CAVASINO, *Diritti europei e non nazionali?*, locc.citt.

(19) Esemplamente, per la Spagna, si veda il *Rapporto del Gobierno de España, Secretaría de Estado de la Seguridad Social*, dal titolo *La protección social de los trabajadores extranjeros*, curato da S. GONZÁLEZ ORTEGA dell'Universidad Pablo de Olavide, spec. p. 33 ss., p. 39 ss., consultabile all'indirizzo *web* <http://www.seg-social.es/prd100/groups/public/documents/binario/113305.pdf>.

Il 10 novembre del 2015, l'allora Premier del Regno Unito David Cameron inviò una lettera al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk e, per conoscenza, ai Presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e ai Capi di Stato e di Governo dell'UE al fine di proporre loro una serie di riforme del sistema UE proprio per rendere più sostenibile la campagna referendaria a favore della continuità nella partecipazione del Regno Unito nell'Unione europea (*remain*)²⁰. Nella lettera venivano indicate quattro aree tematiche concernenti le principali cause di preoccupazione «*of the British people over (Uk) membership of the European Union*»: *governance* economica, competitività, sovranità e, appunto, immigrazione. La nostra attenzione si focalizzerà, ora, esclusivamente su quest'ultima. Il Primo Ministro britannico parlava, in effetti, espressamente della necessità di prendere in considerazione la forte pressione ormai da tempo esercitata dalle conseguenze della libertà di circolazione su scuole, ospedali e altri servizi pubblici, rendendo necessario assumere un più rigoroso controllo sugli *arrivi* di cittadini europei dal di fuori del Regno Unito. Pretesa alla quale si aggiungeva una ridefinizione dei contorni della libertà di circolazione in riferimento agli eventuali futuri nuovi Paesi aderenti all'Unione europea²¹.

Ancor più grave, si assumeva la necessità di considerare l'esigenza di porre un freno alle fughe in avanti della giurisprudenza della Corte di giustizia al fine di combattere più efficacemente gli abusi nell'esercizio dei connessi diritti, laddove la Corte avrebbe spesso asseritamente reso molto più difficile tale compito in capo agli Stati membri ampliando eccessivamente i contorni di tali diritti, quasi a tradirne lo spirito e gli scopi originari²². In ciò evocando le tensioni provocate da quelle rare pro-

(20) Il testo del documento, intitolato "A new Settlement for the United Kingdom in a reformed European Union", è consultabile all'indirizzo https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf.

(21) «... *we have got to be able to cope with all the pressures that free movement can bring on our schools, our hospitals and our public services ... we need to be able to exert greater control on arrivals from inside the EU ... we do want ... to reduce the current very high level of population flows from within the EU into the UK ... We need to ensure that when new countries are admitted to the EU in the future, free movement will not apply to those new members until their economies have converged much more closely with existing Member States.*

(22) «... *we also need to crack down on the abuse of free movement ... addressing ECJ judgements*

nunce in cui la Corte avrebbe preteso di assumere la libertà di circolazione, e le facoltà individuali ad essa connesse, non più esclusivamente quali strumenti per la implementazione ed il rafforzamento del mercato interno ma come veri e propri diritti individuali²³. Da questi elementi problematici, chiaramente collegati alla radice con la fenomenologia più sopra descritta inquadrando tematicamente la crisi del sistema di protezione sociale in Europa in sé, e quale corollario della crisi della libertà di circolazione dei lavoratori, il Premier britannico deduceva, quindi, gli impegni da far assumere alle istituzioni comuni ed agli Stati membri in sede europea, per perseguire gli obiettivi che soli avrebbero, a suo dire, potuto scongiurare il rischio di un voto referendario contrario alla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea.

Allo scopo di ridurre il flusso di migranti intracomunitari si rappresenta(va) come necessario abbattere notevolmente la forza di attrazione esercitata nei confronti dei cittadini europei extra-Uk dal sistema di *welfare* del Regno Unito, rivedendo profondamente la disciplina dell'UE per il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali dei cittadini UE non nazionali²⁴. Tutti elementi a suo tempo ritenuti di importanza essenziale «*to keep Britain inside a reformed European Union*», e quindi rivelatori dei contenuti delle richieste che il Governo del Regno Unito riterrà di formalizzare nei confronti degli altri *partner* europei e delle istituzioni dell'Unione nell'avvio del negoziato i cui contorni sono di fatto ormai in corso di definizione. Un accordo che avrà, pertanto, ad oggetto tra i suoi punti più qualificanti la necessità di escludere i lavoratori europei non cittadini dal sistema di *welfare* comunque per un numero minimo di anni dall'inizio della loro residenza nel Regno Unito.

Questi obiettivi politici sono, infatti, presenti già nel discorso pronunciato dall'attuale Primo Ministro Theresa May lo scorso 17 gennaio a

that have widened the scope of free movement in a way that has made it more difficult to tackle this kind of abuse...».

(23) Alla questione, già più sopra richiamata, si riferisce la parte conclusiva dello studio di A. TRYFONIDOU, *The Impact of Union Citizenship on the Eu's Market Freedoms*, cit., spec. p. 116 ss., p. 155 ss., p. 196, p. 219 ss.

(24) «... *we can reduce the flow of people coming from within the Eu by reducing the draw that our welfare system can exert across Europe ... people coming to Britain from the Eu must live here and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housings.*

proposito della Brexit, individuando i punti qualificati come le “priorità” da tener ferme durante il negoziato finalizzato alla definizione delle relazioni del Regno Unito con l’Unione europea, successive al procedimento di recesso²⁵. Salve alcune rassicuranti, ma non chiare e definite, parole in riferimento ai lavoratori UE già presenti nel Regno Unito, la Premier britannica è tornata a ribadire la centralità di un programma di riduzione della presenza di lavoratori cittadini europei immigrati sul territorio del Regno Unito proprio al fine di contenere i costi delle prestazioni sociali eventualmente connesse alla presenza di tali lavoratori²⁶. Per tornare nuovamente sulla questione della libertà di circolazione come causa scatenante del problema, in quanto foriera di un saldo netto positivo di cittadini europei, ma extra-UK, sul territorio del Regno Unito, e dei conseguenti eccessivi costi sul sistema di protezione sociale²⁷. E così torniamo al punto di partenza, vale a dire alla crisi della libertà di circolazione dei lavoratori come una delle principali cause della perdita di legittimazione dell’Unione europea e del processo di integrazione politico-sociale tra gli Stati membri, di fatto mai seriamente incardinato

(25) Si veda la versione scritta del discorso, intitolato *Prime Minister Theresa May sets out the 12 negotiating priorities for Brexit as part of the Plan for Britain after leaving the EU*, consultabile all’indirizzo http://www.astrid-online.it/static/upload/may-/may-brexit-speech_17_01_17.pdf. Nel dettaglio le politiche attese sono ora oggetto di più ampia definizione punto per punto nel Libro bianco presentato dal Governo inglese al Parlamento il 2 febbraio 2017, dal titolo “*The United Kingdom’s exit from*”, cit., spec. p. 25 ss.

(26) *«In the last decade or so, we have seen record levels of net migration in Britain, and that sheer volume has put pressure on public services, like schools, stretched our infrastructure, especially housing, and put a downward pressure on wages for working class people. As home secretary for 6 years, I know that you cannot control immigration overall when there is free movement to Britain from Europe. Britain is an open and tolerant country. We will always want immigration, especially high-skilled immigration, we will always want immigration from Europe, and we will always welcome individual migrants as friends. But the message from the public before and during the referendum campaign was clear: Brexit must mean control of the number of people who come to Britain from Europe. And that is what we will deliver.* Anche qui trovo estremamente utile il rinvio ad un documento ufficiale redatto dall’*European Union Committee della House of Lords*, “*Brexit:UK-EU movement of people*”, HL Paper 121 del 6 marzo 2017, spec. p. 20 ss., p. 29 ss., p. 61 ss., consultabile al sito *web* <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/121/121.pdf>.

(27) La cui centralità era stata segnalata fin dall’inizio, fra gli altri, da B. DONNELLY, *What does Brexit mean? When we have decided what you voted for, we will tell you*, all’indirizzo <https://www.social-europe.eu/2016/09/what-does-brexit-mean-when-we-have-decided-what-you-voted-for-we-will-tell-you/>, 5 settembre 2016.

tra i pilastri del processo di integrazione. Purtroppo è molto attuale il rischio che altri Stati membri intraprendano analoghi percorsi di rottura. Assai concreta la possibilità che le quattro libertà di circolazione tornino ad essere assunte quali omogenei elementi di costruzione del mercato, determinando il riassorbimento della libera circolazione delle persone tra gli strumenti di realizzazione dell'ordine materiale del mercato, non più (mai ancora) quale sistema di diritti individuali. Trattando le persone come se fossero merci, servizi o capitali, come se fossero cose²⁸. La libertà di circolazione dei lavoratori è uno dei pilastri fondanti il processo di integrazione europea fin dalle origini, uno degli elementi di composizione dell'esercizio condiviso della sovranità statale all'interno del sistema istituzionale dell'Unione europea. Come sia potuto accadere che nel corso della campagna referendaria i *leader* del fronte del *Leave* siano riusciti a confondere i cittadini europei nell'esercizio legittimo del proprio diritto di libertà di circolazione all'interno dell'Unione con la grande massa di stranieri, compresi i richiedenti asilo, presenti sul territorio del Regno Unito è oggetto di analisi di altre discipline, appartenendo all'ambito della comunicazione politica, dell'informazione, dei *media*. Durante la campagna referendaria sono stato personalmente testimone di dibattiti pubblici televisivi in cui l'Unione europea è stata financo additata a responsabile della presenza nel Regno Unito di così tanti cittadini extraeuropei di religione musulmana. Quello che non è chiaro è come sia possibile che l'onda lunga di quella campagna politico-mediatica, orientata dalle paure artatamente fomentate evocando scenari apocalittici, possa fare tuttora da sfondo all'attuale discorso politico intorno ai principali snodi del negoziato sulle condizioni di esercizio, da parte del Regno Unito, delle facoltà previste dall'art. 50 del TUE. Quali siano le ragioni, cioè, della permanente centralità della libertà di circolazione quale uno dei principali obiettivi di un ipotetico nuovo diritto dell'Unione europea riformato²⁹. Una volta acquisito l'esito del voto, infatti, trattandosi di una scelta apoditticamente ridotta sull'opzione

(28) Rinvio alle riflessioni di M. YUILLE, *Dealing with immigration: from Poison to Progress*, in <https://www.socialeurope.eu/2016/08/immigration-poison-progress/>, 5 agosto 2016.

(29) Rinvio ai documenti ufficiali, appunto, citati alle precedenti nt. 6 e 27.

*leave-remain*³⁰, sintesi implicita nella essenziale struttura stessa di ogni *referendum*, la decisione circa gli effettivi contenuti delle politiche europee da porre al centro della discussione era di fatto affidata al Governo, con o senza il concorso – che ora sappiamo con certezza essere necessario – dell'Uk *Parliament*. Ed è il Governo del Regno Unito, pertanto, che è oggi responsabile di questa deriva polemica, dell'assunzione del tema “immigrazione” quale elemento centrale nel dibattito sugli esiti della Brexit.

In sintesi, la messa in discussione dei diritti dei cittadini europei connessi alla libertà di circolazione dei lavoratori non era affatto implicita nell'esito del voto referendario. Non era affatto necessario mandare a rischio i diritti e le molte aspettative da tempo acquisiti dai cittadini dell'Unione europea. Dei cittadini inglesi sparsi per l'Europa come dei cittadini europei stabilitisi nel Regno Unito, quale che sia lo *status* che potrà essere garantito, all'esito dei negoziati sulla Brexit, a tutti coloro i quali già si trovino in queste condizioni. Ma poi, appunto, perché soltanto a queste persone?

4. *Alcune conclusioni*

Quel che verrebbe da considerare in conclusione, in un'analisi che ove approfondita implicherebbe la necessità di misurarsi con le origini e gli sviluppi evolutivi delle tendenze politiche attuali, e non soltanto in Europa, in tema di immigrazione, porta la nostra attenzione sulle derive populistiche in atto, che stanno spingendo sempre più spesso la classe politica e i Governi a provocare e, quindi, assecondare semplicanti narrazioni sul tema, per trarne poi le decisioni politiche conseguenti alla ricerca di un consenso semplicisticamente assemblato. Una deriva in atto – è soltanto di ieri la ventata di notizie provenienti dagli Stati Uniti in riferimento ai primi atti discriminatori del Governo Trump, appena insediatosi, in tema di esuli e rifugiati³¹ – che sembra approfittarsi dei

(30) «... *das Volk kann nur Ja oder Nein sagen*». Rinvio all'insuperata riflessione di C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Berlin- Leipzig, 1927, spec. p. 36 ss.

(31) Il riferimento va immediatamente al tristemente noto *Executive Order* n. 13769 del 27 gennaio 2017 “*Protecting the Nation from foreign terrorist entry into the United States*”, consul-

sentimenti popolari più diffusi, mossi dalle conseguenze emotive prodotte dalle reazioni provocate dall'accentuarsi dei fenomeni migratori e dall'aggravarsi degli effetti della crisi economica sulla vita quotidiana dei cittadini. Il tutto al mero fine di raccogliere facile consenso elettorale, senza considerare l'importanza delle conseguenti trasformazioni che queste politiche producono, nel tempo, sulla tenuta e sulla resa dei principi fondamentali in materia di cittadinanza e libertà di circolazione e soggiorno, oltre che sulla stessa legittimazione del sistema istituzionale nel suo complesso.

Una deriva deliberatamente cercata, anche a costo di considerare polemicamente la giurisprudenza a tutela dei diritti fondamentali come un'indebita interferenza dell'ordine giudiziario nel legittimo esercizio delle proprie funzioni democratiche ad opera delle istituzioni rappresentative. A far data dalla scorsa estate, ad esempio, assistiamo a continui violenti attacchi di parte della stampa inglese nei confronti dell'ordine giudiziario per via delle decisioni assunte in tema di Brexit, ivi compresi i giudici della *Supreme Court*, individualmente additati al pubblico ludibrio come "nemici del popolo" e della democrazia³². Non più nel solco della tradizionale contrapposizione tra *judicial constitutionalism* e *political constitutionalism*, luogo problematico tipico del diritto costituzionale anglosassone³³, ma nuovo polemico innesco di una pericolo-

tabile sul sito della Casa Bianca all'indirizzo *web* <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>. Il provvedimento, immediatamente impugnato, è stato travolto dalla decisione della *States District Court for the Western District of Washington* nella causa *State of Washington v. Trump*, No. C17-0141-JLR, 2017, 3 febbraio 2017, decisione sostanzialmente confermata in appello dal rigetto del ricorso presentato dal Governo federale per sospenderne gli effetti da parte della *United States District Court for the Western District of Washington*, nella causa No. 17-35105 D.C. No. 2:17-cv-00141, in data 9 febbraio 2017. Nel frattempo anche altre Corti distrettuali avevano provveduto a sospendere gli effetti del citato *Executive Order*. In data 6 marzo 2017 il Presidente Trump ha adottato, quindi, una seconda versione del citato *Executive Order*, sostanzialmente dello stesso tenore ma ora diversamente strutturato e corredato di una più articolata motivazione, disponibile all'indirizzo *web* <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/06/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>, a sua volta sospeso nell'efficacia ad opera di una decisione della *US District Court for the District of Hawaii*, CV 17-00050 DKW-KSC, in data 15 marzo 2017. Ma è chiaro che il conflitto istituzionale sul tema è oggi soltanto agli inizi.

(32) Come riferito altresì nei recenti saggi di A. BRADLEY, *Pressure on a Historical Constitution*, cit., e di P. LEYLAND, *Brexit and the UK*, cit.

(33) Ho tentato di recente di darne rapidamente conto nel mio *Sovranità*, cit.

sa deriva populistica. Il punto è che oggi la classe politica – nel Regno Unito, per la verità, molto meno che altrove – si spinge troppo facilmente a mettere in discussione lo stesso ruolo della funzione giurisdizionale accusata di assumere decisioni di sfida nei confronti della legislazione, quindi della volontà del Parlamento e, per traslato, della volontà popolare. Troppo semplicistica la sintesi tematica per occuparsi seriamente del tema dei limiti dei poteri della maggioranza definiti dalla costituzione e dal diritto, ovviamente, laddove in questione sia “il governo dei giudici non eletti dal popolo”. Il tema è molto complesso, e nel Regno Unito è aggravato dalla difficoltà di conciliare tra loro il principio della sovranità parlamentare con i presunti vincoli derivanti dall’adesione a Trattati che prevedano la giurisdizione di Corti sul rispetto delle relative disposizioni da parte degli Stati membri. È quanto emerge con evidenza, ad esempio, dal contenzioso – tuttora irrisolto – dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di diritto di voto delle persone detenute in carcere, che ha portato a diverse condanne del Regno Unito per violazione dell’art. 3 del I Protocollo alla CEDU³⁴. La reazione dell’allora Primo ministro David Cameron³⁵ rappresentando, appunto, il chiaro segnale di un difficile rapporto tuttora potenzialmente foriero di ulteriori più gravi conflitti tra giurisdizione sui diritti fondamentali e sovranità statale, implicando tali condanne da parte della Corte europea la necessità di una revisione della legislazione del Regno Unito in mate-

(34) Si tratta di un vero e proprio *trend* giurisprudenziale, ormai consolidato, a partire dalla sentenza sul caso *Hirst vs. UK*, Great Chamber, ric. n. 74025/01, del 6 ottobre 2015, fino alle più recenti sentenze sul caso *Firth and oths. vs. UK*, ricc.nn. 47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 e 49036/09 del 15 dicembre 2014, e *McHugh and oths. vs. UK*, ricc. nn. 51987/08 e 1.014 others, del 10 febbraio 2015, *trend* aggravato da una Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, *Résolution intérimaire* CM/ResDH(2015)251 in data 9 dicembre 2015, causata dalla mancata ottemperanza alle previsioni delle predette sentenze da parte del Regno Unito.

(35) “*I will ignore Europe’s top court on prisoner voting*”, 4 ottobre 2015, come riportato da *The Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/11911057/David-Cameron-I-will-ignore-Europes-top-court-on-prisoner-voting.html>. La vicenda è ben ricostruita sul sito *web* del *UK Parliament*, alla pagina dedicata appunto a *Human rights and prisoner voting: Key issues for the 2015 Parliament*, ivi compresa la posizione contraria a dare seguito alle condanne della CEDU formalmente espressa dall’allora Primo Ministro, David Cameron, <http://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-parliament-2015/justice/human-rights-and-prisoner-voting/>.

ria. Ed aprendo così la strada ad un ulteriore quesito, che in questa sede lasceremo però in sospenso: supremazia della sovranità del Parlamento, come prescritto dal diritto costituzionale inglese, o pretesa usurpazione di essa da parte del Governo?³⁶

Il tema al quale solo accenniamo per fare ad esso rinvio come possibile sviluppo di ulteriori riflessioni è pertanto rappresentato dal complicato nesso tra diritto di matrice giurisprudenziale dei diritti fondamentali, nel sistema inglese di chiaro radicamento nel *common law*, e diritto europeo dei diritti fondamentali, anch'esso di matrice giurisprudenziale ma di derivazione esterna, prodotto dal *case-law* della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel quale si intrecciano le due distinte questioni del rapporto tra *common law* e *statute law* prodotto della sovranità parlamentare in tema di diritti fondamentali, da un lato; e la questione della pretesa supremazia del diritto europeo sul principio della sovranità parlamentare, dall'altro. Ma quel che qui rileva, seppur su tale sfondo problematico, è altro. Vale a dire l'utilizzo strumentale della questione immigrazione come problema, proprio in virtù del paventato rischio che le giurisdizioni "pretendano" di tutelare i diritti degli stranieri, anche europei, anche contro le scelte "sovrane" di una classe politica che voglia, al contrario, metterne in discussione i fondamenti sulla spinta di un presunto mandato popolare, provocato ad arte dalla strumentale deriva ideologica assunta quale discorso pubblico da un approccio populistico foriero purtroppo di più forte consenso. Un circolo vizioso, quindi, ed una deriva contraria all'espansione delle tutele. Il che ci porta sull'ultimo punto rilevante ai fini di queste considerazioni. La questione dell'eguaglianza. Quella stessa eguaglianza che, pur nella sua declinazione formale, come divieto di discriminazione in base alla nazionalità, costituisce il fondamento della libertà di circolazione e soggiorno garantita ai lavoratori dai Trattati europei. Libertà di circolazione delle persone, appunto, sempre più trattate dal diritto europeo alla stregua della libertà di commercio, come libera circolazione delle

(36) Devo limitarmi a rinviare all'articolata analisi di cui al saggio di M. GORDON, *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution*, Oxford-Portland, 2015, spec. p. 6, p. 35 ss., p. 48 ss., p. 111 ss., p. 126 ss., p. 201 ss., con riferimento tanto al potenziale conflitto tra *judicial (common law) constitutionalism* e *political constitutionalism*, quanto ai rischi di usurpazione della sovranità parlamentare da parte del Governo e del Primo Ministro.

merci, cioè. Anche se tale diritto riguarda in verità come detto le persone, non le cose.

È noto che l'impatto della recente crisi economico-finanziaria non ha prodotto identici effetti nei diversi Paesi membri del mercato comune. Germania, Austria, Paesi Bassi e Belgio hanno visto il tasso di occupazione calare soltanto marginalmente, mentre in Spagna, Italia, Irlanda, Grecia e Portogallo i livelli di disoccupazione raggiunti si dimostrano significativamente molto gravi. Dai dati statistici emerge con chiarezza che la crisi ha prodotto, nella sostanza, vincitori e vinti, tra le economie dei diversi Stati, e all'interno di questi tra parti e parti della popolazione. Così come hanno prodotto fortissime diseguaglianze tanto le ultime recenti fasi del processo di integrazione europea, soprattutto a partire dall'entrata in vigore della moneta unica, anche se non certo a causa dell'euro come da alcuni incautamente sostenuto, quanto i processi di globalizzazione. Diseguaglianze che hanno un impatto profondo sul piano economico, sociale e quindi politico. Guardando alla cittadinanza europea attraverso lo spettro della giurisprudenza della Corte di giustizia³⁷, quindi, si comprende come possa essere accaduto che le aperture a favore dei diritti sociali come diritti individuali funzionali ai diritti di cittadinanza, e non più soltanto ai processi di integrazione dei mercati, come più sopra ricordato, possano aver generato un diffuso sentimento di ostilità verso gli stranieri-cittadini europei. Anche questi aventi diritto a tali prestazioni, e quindi considerati competitori indesiderati da parte di chi vedeva così ridursi le proprie *chance* di accesso ai processi redistributivi di ricchezza, sempre più difficoltosi in sé già a causa della crisi economica.

Un quadro problematico divisivo lungo l'asse delle diseguaglianze tra cittadino e straniero anche se cittadino europeo, in una parola e di nuovo la questione "immigrazione". Questione che riporta in auge l'idea di una lotta contro i diritti individuali (degli altri), soprattutto diritti di eguaglianza e prestazioni sociali, lotta da assumere così facilmente come strumento per il rafforzamento di una rinnovata identità nazionale, anzi identità nazionali, al plurale, foriere di rinnovati conflitti tra i

(37) S. GIUBBONI, *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, cit., spec. § 6.

popoli. Un ritorno alla sovranità nazionale nella forma più retrograda, in quanto declinata quale attributo del “popolo”, del suo Governo, non più della Costituzione e dei diritti. Guardando in giro per le Cancellerie europee, sotto le pressioni populistiche dei partiti antieuropei, infatti, ad essere messa a tema è una rinnovata dottrina espansiva dei poteri dei Governi nazionali da costruire attraverso la polemica contrapposizione tra questi ultimi ed i sistemi istituzionali europeo e sovranazionale. Un’espansione fondata sulla riduzione delle prestazioni sociali in generale e, comunque, a vantaggio dei soli cittadini nazionali; il contrasto alla libertà di circolazione anche se esercitata nelle forme legali; una sempre più diffusa e mal motivata critica nei confronti dei sistemi di giustizia costituzionale e di protezione giudiziaria dei diritti fondamentali, compresi ovviamente i sistemi di protezione regionale ed internazionale dei diritti nei confronti dei poteri statali sovrani; la concentrazione dei poteri in capo al Governo, schiacciando sempre più sulla volontà di quest’ultimo il ruolo del Parlamento.

Non tutto comprensibile, non tutto fisiologicamente conseguente alle cause di crisi politica e di effettività degli ordinamenti costituzionali che pur si sono più sopra segnalate, ma con fenomeni distruttivi senz’altro accentuati dall’uso del *referendum* o degli appelli al popolo quale strumento di lotta contro il processo di integrazione europea, le istituzioni dell’UE e le altre organizzazioni sovranazionali a vocazione costituzionale, come ad esempio la CEDU. Processi all’esito dei quali resterà soltanto da chiedersi, infine, cosa ne potrà mai essere dei diritti fondamentali e di cittadinanza, dei diritti economico-sociali e dei diritti dei lavoratori nel nuovo contesto costituzionale che si va così definendo. Il tutto in un quadro di rinnovata conflittualità tra Stati, nei reciproci rapporti ed in seno alle istituzioni europee, che sembra riportare l’Europa indietro di cento anni esatti.