

9 AGOSTO 2017

Brexit e lo Stato sociale

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino



Brexit e lo Stato sociale^{*}

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino

Sommario: **1.** Perché Brexit riguarda anche lo Stato sociale nell'U.E: la richiesta britannica di limitare la protezione sociale dei cittadini comunitari. **2.** Brexit si fonda su dati "preoccupanti" per la sostenibilità attuale e futura del *Welfare* del Regno Unito? **3.** La richiesta britannica e il diritto dell'Unione: due fronti inconciliabili. **4.** Le motivazioni della richiesta da parte britannica: l'insofferenza britannica allo sviluppo dell'economia "sociale" di mercato. **5.** Richiesta "inaccettabile" ma preoccupazione più che "comprensibile" sul futuro dello Stato sociale nell'UE (di cui dovrebbero preoccuparsi già adesso gli Stati membri).

1. Perché Brexit riguarda anche lo Stato sociale nell'U.E: la richiesta britannica di limitare la protezione sociale dei cittadini comunitari

Non c'è dubbio che una grande influenza nella scelta di Brexit da parte del Regno Unito sia stata determinata dall'insofferenza britannica nei confronti delle regole dell'Unione concernenti la protezione sociale dei cittadini "movers" all'interno dell'Unione (assicurata dai Trattati e dal diritto derivato), in particolare l'accesso degli stessi al sistema di protezione sociale britannico.

Nella lettera di Cameron¹, sotto il paragrafo Immigrazione,² si formulano, infatti, le seguenti richieste:

* Intervento al convegno organizzato da *federalismi* "Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?", Roma, 23 giugno 2017.

¹ Su cui v. gli interventi al Seminario organizzato da *Federalismi.it*, Osservatorio sui processi di governo e FormAP il 25 novembre 2015, www.federalismi.it, 23/2015. Sul significato politico-istituzionale si rinvia, adesivamente, alle considerazioni di B.CARAVITA, *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, www.federalismi.it, 14/2017.

² "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. We also need to crack down on the abuse of free movement, an issue on which I have found wide support in my discussions with colleagues. This includes tougher and longer re-entry bans for fraudsters and people who collude in sham marriages. It means addressing the fact that it is easier for an EU citizen to bring a non-EU spouse to Britain than it is for a British citizen to do the same. It means stronger powers to deport criminals and stop them coming back, as well as preventing entry in the first place. And it means addressing ECJ judgments that have widened the scope of free movement in a way that has made it more difficult to tackle this kind of abuse. But we need to go further to reduce the numbers coming here. As I have said previously, we can reduce the flow of people coming from within the EU by reducing the draw that our welfare system can exert across Europe. So we have proposed that people coming to Britain from the EU must live here and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housing. And that we should end the practice of sending child benefit overseas. I understand how difficult some of these issues are for other Member States and I look forward to discussing these proposals further so we can find a solution that deals with this issue".

- a. che le nuove adesioni concernano Stati europei con economie convergenti con quelle degli Stati membri;
- b. che venga limitato, se non totalmente vanificato, il c.d. turismo sociale, cioè la circolazione delle persone finalizzata a fruire di benefici non correlati ad una situazione lavorativa, o alla richiesta di lavoro;
- c. che venga sancito il divieto di reingresso per i truffatori e per chi, servendosi del matrimonio simulato, punta ad acquisire il diritto di soggiorno sul suolo britannico;
- d. che venga ristretto il diritto di circolazione dei cittadini dell'Unione ed il correlato diritto di ottenere il medesimo trattamento giuridico, alle condizioni previste dalle norme dei Trattati, della Carta dei diritti fondamentali e della legislazione derivata, nel senso che solo gli stranieri che risiedono nel Regno Unito da un minimo di quattro anni possano accedere al sistema di protezione sociale e ottenere benefici fiscali, benefici abitativi, sussidi di disoccupazione e assegni familiari.

Come già ampiamente e analiticamente dimostrato in dottrina³ le prime tre questioni non pongono particolari problemi.

La prima in quanto già ora il Regno Unito può, con il proprio voto negativo, contribuire a non aprire i negoziati con uno Stato terzo che chiede l'ingresso. Circa la seconda, il c.d. turismo sociale, la giurisprudenza comunitaria si è pronunciata da tempo nel senso di fornire incisivi strumenti agli Stati per impedire tale fenomeno; con riguardo, poi, ai c.d. truffatori, la Commissione europea ha suggerito agli Stati l'adozione di misure volte ad arginare tali situazioni.

Il tema vero, invece, riguarda l'ultima questione e cioè l'accesso dei cittadini comunitari (e in particolare dei lavoratori) al welfare britannico. Ed infatti la risposta di Tusk prende in considerazione dei quattro punti relativi al paragrafo Immigrazione solo quello riguardante quest'ultima questione, in senso sostanzialmente negativo:

“On social benefits and free movement, we need to fully respect the current treaties, in particular the principles of freedom of movement and non-discrimination. Therefore the proposed solution to address the UK concerns builds on the clarification of the interpretation of current rules, including a draft Commission Declaration on a number of issues relating to better fighting abuse of free movement. The draft Decision of the Heads notes, in particular, the Commission's intention to propose changes to EU legislation as regards the export of child benefits and the creation of a safeguard mechanism to respond to exceptional situations of inflow of workers from other Member States. A draft Commission Declaration also relates to this mechanism.

³C.CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, www.federalismi.it, 23/2015, 23 ss.

This approach, as well as the exact duration of the application of such a mechanism need to be further discussed at our level”.

Preliminarmente va osservato che tali richieste pur riferendosi in maniera generica, ai “cittadini” dell’Unione, senza distinzione tra lavoratori e non lavoratori, in realtà, visto quanto sopra chiarito, vanno ad incidere sostanzialmente sui lavoratori e sui loro familiari in ricongiungimento, in conseguenza del principio di parità di trattamento, così come previsto dalla normativa derivata (artt. 7 e 12 Regolamento 1612/1968) e confermato dalla Corte di Giustizia.

Le direttive man mano intervenute, infatti (90/364; 90/365; 93/96), pur generalizzando in via di principio la libertà di circolazione e la parità di trattamento, hanno distinto varie categorie: lavoratori, studenti, persone in pensione e altri soggetti inattivi, chiarendo che alle persone “non” attive i benefici si estendono in presenza di un’assicurazione sanitaria e condizionata dalla disponibilità di risorse sufficienti tali da non gravare eccessivamente sul sistema di assistenza sociale del Paese ospitante.⁴

Il che getta una luce ancora più inquietante sulle richieste britanniche: chi si trasferisse per lavoro nel Regno Unito, in sostanza, dovrebbe lavorare quattro anni senza benefici sociali inglesi e, solo dopo tale periodo, inizierebbe a fruirne (insieme ai congiunti cui si estende per diritto derivato e giurisprudenza consolidata).

Si tratta di una richiesta davvero impegnativa per l’U.E. bollata senza mezzi termini “*inaccettabile*” da autorevole dottrina,⁵ perché sostanzialmente contrastante con due principi cardine dell’impianto europeo: la libertà di circolazione e il principio di non discriminazione.

Vi è da chiedersi, allora, quale situazione di fatto abbia potuto legittimare tale richiesta, e cioè se essa si fonda su una situazione di reale allarme per la sostenibilità del welfare britannico rispetto agli ingressi intra-Unione nel Paese.

⁴ Su tale percorso v., nella sconfinata letteratura, M. POIARES MADURO, *The Double Constitutional Life of the Charter Rights of the European Union*, in T.K. HERVEY-J. KENNER (a cura di), *Economic and Social Rights under the E.U. Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*, Oxford, 2006, 285 ss.; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003; AA.VV., *L’avenir de la libre circulation des personnes dans l’U.E.*, Bruxelles, 2006; F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002; M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare, european integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, 2005.

⁵ C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk* cit., 25

2. Brexit si fonda su dati “preoccupanti” per la sostenibilità attuale e futura del *Welfare* del Regno Unito?

Cameron nella sua lettera, anche se sinteticamente, delinea il quadro di fondo delle richieste britanniche: *“Britain’s population is already expanding. Our population is set to reach over 70 million in the next decades and we are forecast to become the most populous country in the EU by 2050. At the same time, our net migration is running at over 300,000 a year. That is not sustainable. We have taken lots of steps to control immigration from outside the EU. But we need to be able to exert greater control on arrivals from inside the EU too”*.

La popolazione inglese sta crescendo; nel 2050 si stima che il Regno Unito possa diventare lo Stato europeo più popoloso. Nel frattempo ogni anno si hanno 300.000 ingressi, come saldo netto rispetto alla popolazione dell’anno precedente.

In effetti, i dati Eurostat,⁶ confermano che il Regno Unito, soprattutto negli ultimi anni, costituisce, dopo la Germania, la meta preferita nei movimenti intra-Unione di coloro che a vario titolo si spostano per lavoro, come dimostrano le due tabelle che seguono.⁷ Ed anzi la seconda dimostra che tra il 2013 e il 2014 è stato il Paese dell’Unione con maggiore saldo netto in ingressi.⁸

⁶ 2016 *Annual Report on intra EU Labour Mobility*, European Commission, May 2017

⁷ Secondo G.NAPOLITANO, *Brexit e spinta al cambiamento*, ILSole24ore, 7 luglio 2016, nell’orientamento favorevole all’uscita avrebbero con tutta probabilità pesato le reazioni di rigetto ad aperture indiscriminate verso gli immigrati

⁸ Per le sigle contenute nei due grafici: EFTA (Economic Free Trade Association): è la sigla dei Paesi (Norvegia, Lichtenstein, Islanda e Svizzera) non appartenenti all’Unione ma aderenti all’Accordo sullo Spazio Economico Europeo, con cui si garantiscono pari diritti e doveri in relazione al libero movimento di merci, capitali, servizi, persone, istruzione, protezione dei consumatori, concorrenza e aiuti di Stato); TCNs: persone residenti nei Paesi EFTA o UE che non sono né cittadini EFTA, né cittadini UE

Table 2 Top six countries of residence of EU-28 movers of working age (20-64) in total numbers⁴⁸, 2015, foreign population by broad groups of citizenship (totals in thousands and row %)

	EU-28		EFTA		TCNs		Total foreign population
DE	2,704	47%	32	0.6%	2,966	52%	5,702
UK	2,162	54%	19	0.5%	1,855	46%	4,036
ES	1,424	44%	16	0.5%	1,815	56%	3,255
IT	1,161	32%	6	0.2%	2,516	68%	3,683
CH	955	67%	3	0.2%	476	33%	1,433
FR	938	33%	26	0.9%	1,879	66%	2,843
EU-28	11,266	44%	168	0.7%	14,234	56%	25,668
EFTA	1,228	67%	10	0.6%	607	33%	1,846

MEMBER STATES WITH THE HIGHEST NUMBER OF EU-28 MOVERS IN 2014, EXPRESSED IN THOUSANDS.

THE MIGRANT POPULATION IS BROKEN DOWN BY BROAD NATIONAL GROUPS OF EU-28 AND EFTA CITIZENS AND TCNs.

THE PERCENTAGES INDICATE THE SHARE OF EACH GROUP FROM THE TOTAL FOREIGN POPULATION.

SOURCE: EUROSTAT DATA ON POPULATION BY CITIZENSHIP AND AGE GROUP 'MIGR_POP1CTZ' (EXTRACTED ON 26 APRIL 2016), MILIEU CALCULATIONS.

Table 4 Top five countries of destination of EU-28 and EFTA movers of working age (20-64) in total numbers⁵³, 2014 and % change compared to previous year, (thousands and percentages)

	2013			2014		
	EU-28	EFTA	Total	EU-28	EFTA	Total
DE	291	2	293	335 (+15%)	2	337(+15%)
UK	164	3	167	218(+33%)	2	221(+32%)
CH	79	0	79	77(-3%)	0	77(-3%)
ES	66	1	68	74(+12%)	1	76(+12%)
FR	66	4	69	59(-10%)	3	61(-12%)

INFLOWS OF EU-28 AND EFTA MOVERS IN 2013 AND 2014, NUMBERS ARE EXPRESSED IN THOUSANDS.

AGE DEFINITION FOR UK IS 'AGE IN COMPLETED YEARS' UNLIKE THE OTHER COUNTRIES THAT USE 'AGE REACHED DURING THE YEAR'.

SOURCE: EUROSTAT DATA ON IMMIGRATION BY AGE GROUP AND CITIZENSHIP [MIGR_IMM1CTZ], EXTRACTED ON 25 MAY 2016, MILIEU CALCULATIONS.

Non ci sono dati che consentono di capire quanto il Regno Unito abbia speso in più per benefici sociali collegati a tali ingressi.

In compenso in una Comunicazione del 2013,⁹ a riprova di quanto le questioni poi sollevate da Brexit fossero già oggetto di dibattito, ha precisato:

“On average, mobile EU citizens are more likely to be in employment than nationals of the host country. They help the host country’s economy to function better because they help to tackle skills shortages and labour market bottlenecks. In most Member States, mobile EU citizens are net contributors to the host country’s welfare system — they pay more in tax and social security contributions than they receive in benefits. EU mobile citizens also tend to be net contributors to the costs of public services they use in the host Member State. They are therefore unlikely to represent a burden on the welfare systems of host Member States. This is confirmed by recent independent studies. It is also corroborated by recent data that Member States have submitted to the Commission, showing that EU citizens do not use welfare benefits more intensively than the host country’s nationals. The EU Survey on Income and Living Conditions also confirms that in most countries EU citizens are equally or less likely than nationals to receive social benefits?”.

In sostanza, dunque, essendo solo i lavoratori europei (e familiari) ad aver diritto a tali benefici, ciò dovrebbe comportare un saldo 0, posto che i lavoratori, oltre a produrre reddito pagano anche le tasse, con cui si sopporta il costo del welfare e visto che, secondo studi indipendenti, risulta che i lavoratori stranieri non approfittano del welfare del Paese ospitante, richiedendo più o meno le stesse prestazioni che chiedono nel loro Paese d’origine.

Alla luce dei dati appena citati si sarebbe dunque indotti a pensare che il discorso di Cameron si collochi in una prospettiva che guarda ad un ipotetico futuro, ritenuto, tuttavia, già ora “insostenibile”.

3. La richiesta britannica e il diritto dell’Unione: due fronti inconciliabili

E veniamo ora ai dati giuridici che in prima approssimazione potremmo così sintetizzare: la richiesta britannica è profondamente inconciliabile con il diritto dei Trattati e il diritto derivato, sebbene a volte o il diritto derivato o la giurisprudenza comunitaria cerchino di conciliare punti di vista diversi (dell’Unione e dei singoli Stati di volta in volta implicati).

L’accesso al sistema di welfare del Paese dove si soggiorna è, infatti, connesso al principio cardine della libera circolazione e alle misure connesse alla tutela dei lavoratori e al principio di non discriminazione, benchè gli Stati abbiano competenza esclusiva nelle materie del *welfare*.

⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Free movement of EU citizen and their families: Five actions to make a difference*, Brussels, 25 novembre 2013.

Anzitutto e a livello più generale, oltre ai Trattati in proposito vanno rammentati i diritti sociali fondamentali, quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961¹⁰ (che non è stata ratificata dal Regno Unito) e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 (che è stata adottata dal regno Unito nel 1998, al momento dell'integrazione dei principi della Carta nel Trattato di Amsterdam). Quest'ultima stabilisce, per quanto qui di interesse, la libera circolazione dei lavoratori, la protezione della sicurezza e sicurezza sul luogo di lavoro e la protezione sociale in generale dei lavoratori.

Il TFUE all'art. 151 richiama espressamente tali atti normativi e i loro obiettivi e cioè *“la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, (...) una protezione sociale adeguata, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione”*.

Nello specifico, poi, l'art 2 del TFUE impone agli Stati di astenersi dall'adottare misure che possano compromettere gli scopi del Trattato stesso, tra cui, come noto, figura un elevato livello di protezione sociale. Gli artt. 3, 4, 5 e 6 TFUE, inoltre, dopo aver riaffermato che la realizzazione dei sistemi di protezione sociale è compito degli Stati, individuano alcune azioni comunitarie che inevitabilmente interferiscono con le competenze interne degli Stati stessi e che hanno sostanzialmente ad oggetto la promozione del coordinamento tra le politiche degli Stati membri in materia di occupazione e il rafforzamento della coesione economica e sociale.

La norma base in proposito, poi, e cioè l'art. 45 è assai netto *“1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro”*, come nette le implicazioni previste dalla norma stessa nei commi successivi: diritto di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgere un'attività lavorativa e di rimanervi dopo l'attività stessa, a condizioni che rinviano al diritto derivato.

Ancora più precisa ai nostri fini è la norma contenuta nell'art. 46. Questo nel prevedere la procedura di attuazione dell'art. 45 (il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e mediante consultazione del Comitato economico e sociale) specifica infatti che tale (obbligatoria) attuazione riguarda, tra l'altro, l'abolizione di tutti i termini e le altre restrizioni *“che impongano ai lavoratori degli altri Stati membri, in ordine alla libera scelta di un lavoro, condizioni diverse da quelle stabilite per i lavoratori nazionali”*.

¹⁰ Rivista poi a Stasburgo il 3 maggio 1996 e ratificata, con queste ultime modifiche, con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

Il che sta a significare che per restringere il welfare dei lavoratori comunitari occorre contemporaneamente delimitare quello dei propri lavoratori nazionali. Ciò in quanto il principio di non discriminazione è stato progressivamente collegato allo *status* di cittadino europeo.¹¹

I contenuti del principio di non discriminazione sono stati chiariti nel Regolamento 1612/1968 il cui art. 7 par. 1 specifica che *“il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere nel territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, di licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato”*. Tale principio di parità, sempre dal medesimo Regolamento si estende anche ai familiari del lavoratore che si avvalgono del diritto al ricongiungimento.

Alla lettura di tali norme vanno affiancate altre disposizioni incidenti sui diversi settori: gli artt. 145-150 per l'occupazione, gli artt. 151-161 per le politiche social in generale.

L'art. 153 dopo aver elencato i settori in cui l'Unione completa e sostiene l'azione degli Stati membri (miglioramento e dell'ambiente di lavoro; sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori; condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; parità tra uomo e donna circa le opportunità; lotta contro l'esclusione sociale; modernizzazione dei sistemi di protezione sociale) precisa che essi devono essere impiegati nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della diversità delle prassi nazionali e della necessità di mantenere la competitività economica.

Le condizioni ed i limiti che hanno i cittadini dell'Unione rispetto alla libertà di movimento e di risiedere liberamente all'interno dell'Unione sono stabiliti nella direttiva 2004/38/CE. IN particolare i diritti dei lavoratori sono specificati nel regolamento 492/2011. I diritti di sicurezza sociale e di mobilità sono governati dai regolamenti n 883/2004 3 987/2009.

Sulla base di tale normativa, per i primi tre mesi ogni cittadino europeo ha il diritto di risiedere nel territorio di un altro Stato europeo senza alcuna condizione o formalità se non quella di avere un valido documento. Dopo i primi tre mesi i cittadini europei necessitano di soddisfare talune condizioni che dipendono dal loro status nel Paese ospitante. Gli studenti e le altre persone “non” attive (i pensionati e le loro famiglie) hanno il diritto di risiedere per più di tre mesi soltanto se hanno un'assicurazione sanitaria

¹¹ Su tale connessione v. almeno S.O'LEARY, *Solidarity and Citizenship Rights in The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G.DE BURCA (a cura di), *Eu Law and the Welfare State. In search of solidarity*, Oxford, 2005, 72 ss.; M.POIARES MADURO, *Striking the Elusive Balance between Economic Freedom and Social Rights in the E.U*, in J.ALSTON (a cura di), *EU and Human Rights*, Oxford, 1999, 456 ss.

completa e sufficienti risorse finanziarie per se stessi e la propria famiglia, allo scopo di non diventare un peso per il sistema assistenziale e sociale del Paese ospitante. Coloro che cercano lavoro possono risiedere sino a sei mesi senza condizioni ed anche oltre se dimostrano che hanno un'effettiva possibilità di trovare lavoro.

I benefici dell'assistenza sociale sono quei tipici benefit che lo Stato membro garantisce a coloro che non hanno risorse sufficienti per far fronte ai loro bisogni primari.

I lavoratori e i membri delle loro famiglie hanno titolo per ricevere le stesse prestazioni assistenziali e sociali dall'inizio del periodo di permanenza.

Il principio generale è dunque di reciprocità piena per i lavoratori (e le loro famiglie); condizionata per gli altri (legalmente residenti) allo scopo di evitare sovraccarichi per la spesa sociale dello Stato ospitante.

In proposito occorre sottolineare che nell'interpretazione unanime la “*comunitarizzazione*” delle politiche sociali, non è consentita “*per il settore della sicurezza sociale e della protezione sociale*”.¹² A tale precisazione occorre aggiungere che sempre l'art. 153 distingue le diverse competenze della “*sicurezza sociale*” e della “*protezione sociale dei lavoratori*”, “*nel senso che solo la sicurezza sociale dei lavoratori può conoscere forme più rilevanti di comunitarizzazione, dato che il lavoro è uno dei fattori di produzione, che incide sulla competitività complessiva dei sistemi. Per contro, la sicurezza sociale dei soggetti non qualificati come lavoratori (...) restano nella competenza degli Stati e nell'area del soft law e del metodo aperto di coordinamento*”.¹³

Si tratta di un passaggio normativo da tenere a mente rispetto alle ragioni di Brexit: la sostenibilità dei regimi di protezione sociale è, in qualche misura, una *internal political question*: la normativa dell'Unione sul punto è assai ambigua perché cerca di bilanciare sempre esigenze diverse che non sempre, tuttavia, risultano facilmente bilanciabili tra interessi interni ai singoli Stati e interessi dell'Unione nel suo complesso.

L'art. 48 TFUE costituisce un esempio lampante di tale modalità di azione: nel settore del cumulo dei periodi lavorativi (per lavoratori che hanno prestato attività in Paesi diversi) e del pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri prevede, infatti, che qualora un membro del Consiglio dichiari che un progetto di atto normativo “*leda aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure ne altera l'equilibrio finanziario, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione*”.

¹² F.A.CANCILLA, *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2009, 52

¹³ *Ibidem*, 53

In ogni caso è evidente che la prospettiva della economia “sociale” di mercato, fatta propria da Monnet e Delors continua ad indirizzare, complice la giurisprudenza comunitaria, la strada dell’integrazione, se non altro dopo l’allargamento ad Est dell’Unione stessa.

E’ assolutamente noto, infatti, come tra i principali obiettivi dell’Unione, sanciti inizialmente dal Trattato di Maastricht e successivamente ribaditi in quelli di Amsterdam e Nizza sino a quello di Lisbona è favorire un elevato livello di occupazione contestualmente ad un altrettanto alto grado di protezione sociale. E’ evidente, dunque, che le richieste di Brexit sul punto vanno a ferire il cuore stesso dell’integrazione, meglio il disegno più propriamente politico nel settore dell’economia. Ciò in quanto “*il completamento del mercato interno e dell’Uem non sono sviluppi neutrali rispetto ai sistemi nazionali di welfare*”.¹⁴

Che questa continui ad essere la direzione di marcia è confermato da due importanti atti normativi adottati in proposito nel 2016.

Il primo è il *Regulation (EU) No 2016589 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2016 on a European network of employment services (EURES), workers' access to mobility services and the further integration of labour markets* che prevede una serie di strumenti e azioni incentivanti la libertà di movimento, e l’utilizzo di strumenti telematici per la ricerca di lavoro nell’UE (EURES job portal). Il secondo è il Regolamento 2016/1191 per la semplificazione delle procedure riguardanti la mobilità dei lavoratori e loro familiari.

Contemporaneamente la Corte continua la sua opera interpretativa per un verso estendendo i benefici sociali dei lavoratori (e loro familiari) e per altro verso precisando le situazioni di cittadini “non” attivi e delimitando le prestazioni cui questi hanno diritto e le condizioni da soddisfare in proposito.

Ciò che rimane, inalterato, invece è il sistema di divisione di competente UE-Stati membri in materia di protezione sociale che prevede la competenza esclusiva degli Stati ed azioni di sostegno ed implementazione dell’UE.

4. Le motivazioni della richiesta da parte britannica: l’insofferenza britannica allo sviluppo dell’economia “sociale” di mercato

Delimitata in tal modo la questione, il discorso di Cameron sulla sostenibilità della spesa sociale per i lavoratori in ingresso nel Regno Unito è difficilmente comprensibile. E’ probabilmente al più generale disegno politico dell’economia “sociale” di mercato che il Premier inglese si riferisce nella sua lettera.

La partecipazione del Regno Unito all’Unione, del resto, è sempre stata sofferta. Esso non solo non accettò di far parte del nucleo dei Paesi fondatori ma come risposta promosse l’*European Free Trade*

¹⁴ M.FERRERA, *Nuovi problemi, vecchie soluzioni? Rifondare la protezione sociale per l’avvenire dell’Europa* in M.FERRERA (a cura di), *Nuova Europa e nuovo welfare*, Bari, 2001, 21.

Agreement con l'intento (poi fallito) di proporre un'alternativa alla via dell'integrazione. Successivamente non aderì al Trattato di Maastricht e recentemente all'Unione bancaria europea.

Basti ricordare, poi, il referendum del 5 giugno 1975, indetto dal governo laburista di Harold Wilson risoltosi poi con il mantenimento nell'Unione ma con una percentuale non altissima di consensi (64,5%). Ciò spiega peraltro il regime derogatorio che dal Trattato di Maastricht in poi la Gran Bretagna ha ottenuto su aspetti significativi del processo di integrazione (disciplina dell'euro; cooperazione rafforzata in materia di controlli alle frontiere comuni; cooperazione di polizia e di giustizia penale...).

Evidentemente la prospettiva di una Europa sempre più sociale¹⁵ sancita dal Trattato di Lisbona deve nuovamente aver messo a dura prova l'aderenza britannica al disegno europeo.¹⁶

Ad ogni passaggio che rende più stringente l'adesione ad un disegno "politico" europeo il Regno Unito mostra insofferenze più o meno aperte ed esplicite. Per fermarsi ad uno dei passaggi cruciali e più noti, non appena Delors cominciò a premere per l'unificazione monetaria la Thatcher dichiarò che l'Atto Unico "poteva diventare un cavallo di Troia per il sopravvento nella CEE di progetti di più ampia portata"¹⁷, irrigidendosi nella difesa del metodo intergovernativo.

In un discorso tenuto a Bruges il 20 ottobre 1988 l'allora Primo Ministro attaccò senza riserve la moneta unica dichiarandosi, invece, a favore di una Europa quale area di libero scambio. A suscitare quell'ostilità vi fu, tra l'altro, il prevalere in sede europea dell'idea di Delors di un'economia sociale di mercato che contrastava palesemente con la politica di tagli (anche e soprattutto al Welfare) grazie alla quale la Thatcher risollevò le sorti economiche del Regno Unito, accantonando le politiche sociali laburiste.

Probabilmente la spinta di Lisbona ha provocato nuove ritrosie. Con tale Trattato, infatti, si è conferito valore giuridico pari a quello dei Trattati stessi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.¹⁸ Passaggio non irrilevante posto che il capo IV della Carta, intitolato al principio di solidarietà, prevede una serie di diritti economici e sociali fondamentali, tra cui il diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale.¹⁹

¹⁵ Sui diritti sociali e integrazione europea v. S.SCIARRA, *Diritti sociali fondamentali*, in AA.VV., *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1994, 71 ss.; M.LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, *Annuario 1999*, La Costituzione europea, Padova, 2000, 507 ss.; C.SALAZAR, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un viaggio al termine della notte?*, in G.F.FERRARI (a cura di) *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001; B.BERCUSON, *Social and Labour Rights under EU Constitution*, in G.DE BURCA –B.DE WITTE, *The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union*, in G.DE BURCA-B.DE WITTE (a cura di), *Social Rights in Europe*, Oxford, 2005, 153 ss.

¹⁶ Ancora poco prima del referendum su Brexit il Primo Ministro Cameron dichiarava la sua visione di una Unione Europea orientata a rapporti di scambio e relazioni economico-finanziarie: D.CAMERON, *Il risultato va accettato, restiamo uniti*, www.ilsussidiario.net, 27 giugno 2016.

¹⁷ V.CASTRONOVO, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e con il futuro*, Torino, 2004, 75

¹⁸ Una ricostruzione analitica di tale vicenda è in L.DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona, Il diritto dell'Unione Europea*, 2008, 656 ss.

¹⁹ Sul punto e sulle potenziali innovazioni della Carta in tale nuova configurazione v. D.DAMJANOVIC E B.DE WITTE, *Welfare Integration through EU Law: The Overall Picture in the Light of the Lisbon Treaty*, in U. NEERGAARD,

Ma sul punto proprio il Regno Unito ha operato per smorzare il peso della Carta, e rendere quanto più labili i suoi dispositivi. Nella sua redazione finale, infatti, è stata introdotta, su pressione britannica, una quanto mai inopportuna distinzione tra disposizioni e principi, nel senso che in determinate norme (tra cui quelle contenute nel Capo IV sopra citato) si dichiara espressamente che trattasi di principi che in base all'art. 52 della stessa Carta “*possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorchè essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi ad un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo della legalità di detti atti*”.²⁰ Come è stato giustamente osservato tale distinzione, oltrechè fondata su “*premesse teoriche poco convincenti (...) risulta problematica anche da un punto di vista pratico*”,²¹ con la conseguenza che sarà la Corte di giustizia a doverla interpretare nei singoli casi concreti che saranno portati al suo esame. Non sono queste, in realtà, le uniche aporie poiché “*anche altre novità introdotte dal Trattato di Lisbona in materia di politica sociale, (...) riguardano in modo quasi esclusivo il piano dei principi, non introducendo alcuna modifica significativa per quanto riguarda gli strumenti a disposizione dell'Unione*”.²²

Vi è inoltre un'altra motivazione che spiega la posizione britannica di *Brexit*: le politiche interne in tema di *welfare* inaugurate nel 2012 proprio da Cameron. Il *Welfare Reform Act* del 2012 e soprattutto con il *Benefit Cap (Housing Benefit) Regulations* 2012 abilitano, in linea generale, attraverso singoli provvedimenti di settore, ad introdurre un tetto ai benefici sociali. Tale tetto può venire applicato quando l'ammontare complessivo dei benefici sociali di cui è titolare un individuo o un nucleo familiare eccede il reddito medio settimanale dell'individuo o della famiglia, al netto dell'imposizione fiscale e previdenziale.²³

Corsi e ricorsi storici: così come Margaret Thatcher non poteva non contrastare l'idea dell'economia sociale di mercato di Delors mentre inaugurava un nuovo corso di razionalizzazione del *welfare* britannico, allo stesso modo Cameron, attraverso modalità decisamente diverse, ha notificato a Tusk e ai Capi di Stato e di Governo dell'Unione che la linea britannica va unilateralmente verso una riduzione dei costi

R.NILSEN E L.M. ROSEBERRY, *Integrating Welfare Functions into EU Law. From Rome to Lisbon. Copenhagen*, 2009, 78 ss. In particolare sull'art. 34 della Carta v. J.TOOZE, *Social Security and Social Assistance*, in T.HERVEY E J.KENNER, *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2003, 161 ss.

²⁰ Sulla vicenda v. F.COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi*, Napoli, 2011, 14

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, 15.

²³ Un commento articolato della riforma è in K.PUTTICK, “*21 st century welfare*” and universal credit: reconstructing the wage-work-welfare bargain, in *Industrial Law Journal*, 2012, 236 ss. Sugli effetti della riforma con riguardo al principio di non discriminazione del genere femminile v. F.GUELLA, *Le riforma del welfare nel Regno Unito e l'ammissibilità degli effetti discriminatori connessi a tetti indifferenziati alle prestazioni sociali*, in questa *Rivista*, n. 23/2016

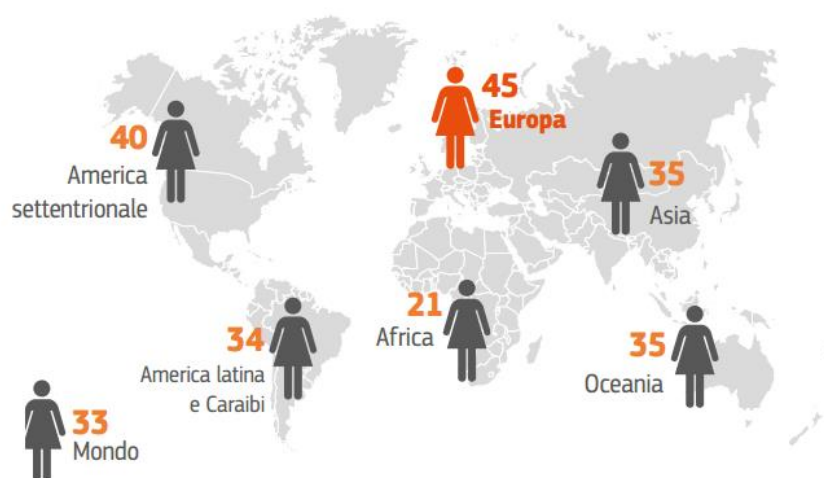
dello Stato sociale, conformemente all'idea tipica della socialdemocrazia britannica che concepisce il welfare *“come un vincolo piuttosto che come risorsa”*.²⁴

5. Richiesta “inaccettabile” ma preoccupazione più che “comprensibile” sul futuro dello Stato sociale nell'UE (di cui dovrebbero preoccuparsi già adesso gli Stati membri)

Per chiudere sia consentito accennare (poiché in questa sede non è possibile fare altrimenti) al vero tema sul futuro dello Stato sociale nell'Unione. Da tempo gli studiosi più autorevoli non mancano di allertare sulla sua insostenibilità, secondo la prospettiva universalistica e meramente protettiva che ha caratterizzato lo sviluppo di quasi tutti i sistemi nazionali nel secondo dopoguerra.²⁵

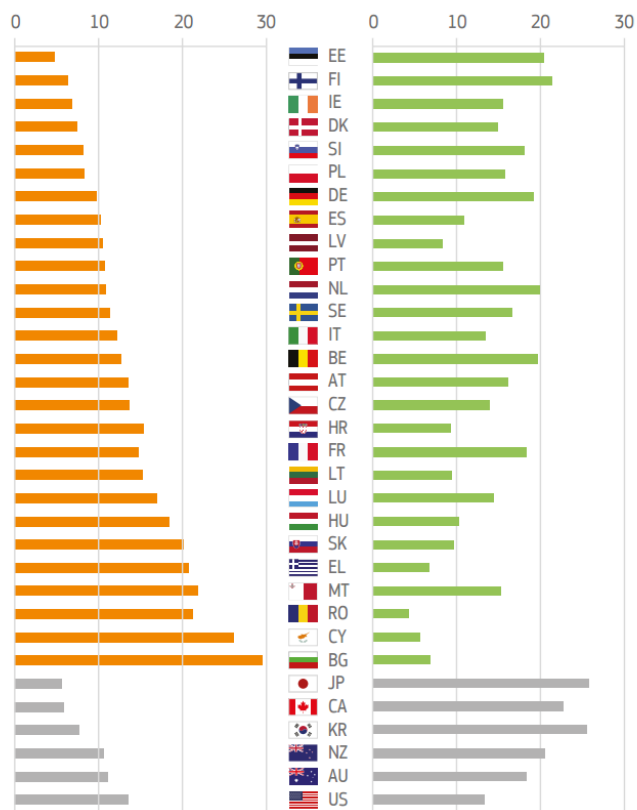
I grafici che seguono (tratti dal Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa del maggio 2017, a cura della Commissione europea) confermano, se ce ne fosse ancora bisogno, tale urgenza.

Gli europei saranno i più vecchi del mondo entro il 2030 Età mediana per regione del mondo



²⁴ M.RHODES, *Alla disperata ricerca di una soluzione: democrazia sociale, thatcherismo e “terza via” nel sistema del welfare britannico* in M.FERRERA (a cura di), *Nuova Europa e nuovo welfare* cit., 59

²⁵ Sul punto si rinvia, per tutti, ad A.GIDDENS, *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari, 2007, secondo cui è l'idea stessa di welfare inteso come strumento passivo e paternalistico a dover essere sostituita dalla diversa idea di welfare “positivo” che implica un ruolo non solo più dello Stato, ma degli individui nella sua costruzione e a M.FERRERA, *Nuova Europa e nuovo welfare* cit. che da tempo spinge verso la costruzione di modelli misti di protezione sociale.



Fonte: OCSE, PISA 2015.

Pochi europei figurano tra i migliori a livello mondiale per quanto riguarda le scienze, la lettura e la matematica

% di quindicenni con scarsi risultati in scienze, lettura e matematica

% di quindicenni con i migliori risultati in scienze, lettura e matematica



Fonte: Commissione europea.

Non c'è possibilità di sostenere lo Stato sociale se la popolazione invecchia e le uniche posizioni stabili lavorative sono di prevalente appannaggio della popolazione over 55. Inoltre, da non trascurare, il presumibile basso tasso di innovatività in tutti i settori, connessa a livelli di istruzione non eccellenti. Al di là di Brexit, queste sono le questioni che Capi di Stato e Governo dell'Unione dovrebbero porre a base delle loro riflessioni non solo per la tenuta della coesione sociale, ma altresì per la coesione dell'unità politica.