



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAURA TRIENNALE IN SCIENZE POLITICHE

**La cittadinanza sociale europea: il diritto allo studio come
strumento di integrazione e coesione**

Cattedra di diritto dell'Unione Europea

Prof. Gianluca Contaldi

Luca Tedesco

Relatore

Candidato

Anno Accademico 2024/2025

“Bisogna costruire l’unità tra i popoli e non la cooperazione tra gli Stati”

Jean Monnet

INDICE

ABBREVIAZIONI IMPIEGATE	IV
INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO PRIMO – LA CITTADINANZA SOCIALE EUROPEA: UN QUADRO STORICO... 1.1 <i>LE ORIGINI E L’EVOLUZIONE DELLA CITTADINANZA EUROPEA</i>	6
1.1.1 <i>La nascita del pensiero europeo (1950-1986)</i>	6
1.1.2 <i>Dall’Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht, l’introduzione della cittadinanza europea (1986-1995)</i>	8
1.1.3 <i>Integrazione e sviluppo post-Maastricht della cittadinanza europea (1995-2025)</i>	11
1.2 <i>LA CITTADINANZA SOCIALE COME COMPONENTE DELLA CITTADINANZA EUROPEA</i>	14
1.2.1 <i>Cittadinanza sociale e disparità</i>	15
1.2.2 <i>Il pensiero neoliberale e il suo impatto sulla cittadinanza sociale</i>	17
1.3 <i>IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE NELLA DEFINIZIONE DELLA CITTADINANZA SOCIALE</i>	18
1.3.1 <i>La Commissione europea</i>	18
1.3.2 <i>Il Parlamento europeo</i>	21
1.3.3 <i>Il Consiglio dell’Unione Europea</i>	23
1.3.4 <i>La Corte di giustizia dell’Unione europea</i>	25
CAPITOLO SECONDO – GIURISPRUDENZA EVOLUTIVA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UNIONE EUROPEA.....	29
2.1 <i>QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO</i>	29
2.1.1 <i>L’istituto della cittadinanza europea e il principio di non discriminazione</i>	29
2.1.2 <i>La Carta dei diritti fondamentali dell’UE e i diritti sociali</i>	32
2.1.3 <i>Gli atti di diritto derivato e l’inclusione sociale</i>	35
2.2 <i>PRINCIPALI SENTENZE DELLA CGUE</i>	39
2.2.1 <i>L’evoluzione estensiva del concetto di cittadinanza dell’Unione</i>	40
2.2.2 <i>Il ripensamento della CGUE: la giurisprudenza “restrittiva” (Dano, Alimanovic, Commissione c. Regno Unito)</i>	47
2.2.3 <i>La sentenza del 29 luglio 2024: un’estensione problematica della protezione sociale</i>	54
2.3 <i>IMPLICAZIONI GIURIDICHE E SOCIALI DELLE DECISIONI DELLA CORTE</i>	57
CAPITOLO TERZO – IL RUOLO DEL DIRITTO ALLO STUDIO NELLA COSTRUZIONE DELLA CITTADINANZA SOCIALE	60
3.1 <i>IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO ALLO STUDIO NEI TRATTATI DELL’UNIONE EUROPEA</i>	60
3.2 <i>POLITICHE EUROPEE PER L’ISTRUZIONE E L’ACCESSO ALLO STUDIO</i>	67
3.2.1 <i>L’evoluzione programmatica dell’Unione Europea in materia di istruzione</i>	67
3.2.2 <i>La strategia dell’Unione Europea per la gioventù</i>	74
3.2.3 <i>Il programma Erasmus+ come strumento di cittadinanza sociale e mobilità formativa</i>	78
3.3 <i>VALUTAZIONE DELL’IMPATTO DELLE POLITICHE EUROPEE SULL’EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO ALLO STUDIO.</i>	82
3.4 <i>IL RUOLO DELL’ISTRUZIONE NELLA COSTRUZIONE DI UNA CITTADINANZA ATTIVA E SOCIALE NELL’UNIONE EUROPEA</i>	84
CONCLUSIONI.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	96
SITOGRADIA	99
ATTI DELL’UNIONE EUROPEA.....	104

ABBREVIAZIONI IMPIEGATE

AUE	Atto Unico Europeo
CDFUE	Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea
CE	Comunità Europea
CECA	Comunità Europea del carbone e dell’acciaio
CEE	Comunità Economica Europea
CGUE	Corte di Giustizio dell’Unione Europea
ECVET	European Credit System of Vocational Education and Training
ET 2010	Education and Training 2010
ET 2020	Education and Training 2020
ET 2030	Education and Training 2030
FSE	Fondo Sociale Europeo
FSE+	Fondo Sociale Europeo Plus
NEET	Not in Education, Employment or Training
ONG	Organizzazioni Non Governative
PEDS	Pilastro Europeo dei Diritti Sociali
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea
TUE	Trattato sull’Unione Europea

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, il processo di integrazione europea ha cercato di rispondere alle molteplici sfide economiche, politiche e sociali che attraversano gli Stati membri. Tra gli elementi più significativi di tale processo vi è stata la costruzione della cittadinanza europea, istituzionalizzata con il Trattato di Maastricht del 1992, che ha ampliato la nozione di appartenenza oltre il livello nazionale. Tuttavia, la cittadinanza europea si è inizialmente configurata come un insieme di diritti prevalentemente civili e politici trascurando il pieno riconoscimento della sua dimensione sociale. In questo contesto, il concetto di cittadinanza sociale europea assume un rilievo centrale: rappresenta infatti il tentativo di estendere e consolidare i diritti sociali fondamentali, come il diritto al lavoro, alla sicurezza sociale, alla salute, all'istruzione e all'assistenza, all'interno del quadro normativo e politico dell'Unione.

La cittadinanza sociale costituisce il terzo livello evolutivo della cittadinanza, successivo a quello civile e politico. Essa implica la possibilità, per tutti gli individui, di godere di un minimo comune di benessere materiale e partecipazione sociale, indipendentemente dalla propria posizione economica. Applicare questa prospettiva al contesto europeo significa interrogarsi su come e quanto i cittadini dell'Unione abbiano accesso a forme comuni e garantite di protezione sociale e su quale sia il ruolo delle istituzioni sovranazionali nel garantire tali diritti, in un sistema che continua a essere profondamente eterogeneo dal punto di vista dei modelli di *welfare*.

L'importanza della cittadinanza sociale europea risiede, innanzitutto, nella sua funzione integrativa: essa rappresenta un mezzo fondamentale per promuovere coesione sociale, solidarietà tra Stati membri e senso di appartenenza a un progetto politico comune. In un'Unione nata su basi economiche come mercato interno, concorrenza e mobilità, ma che ha via via acquisito ambizioni politiche e identitarie, i diritti sociali si configurano come condizione necessaria per rendere credibile e legittima la cittadinanza europea. Senza un accesso equo alle opportunità e alle tutele, la cittadinanza rischia di restare un'etichetta giuridica priva di contenuto effettivo, incapace di influenzare positivamente la vita quotidiana dei cittadini.

La cittadinanza sociale, inoltre, si configura come uno strumento per ridurre le disparità tra territori e tra categorie sociali, in un'Europa ancora profondamente segnata

da squilibri socioeconomici. Le differenze nei livelli di protezione sociale tra Nord e Sud, tra Est e Ovest, tra cittadini economicamente attivi e soggetti vulnerabili, rappresentano un ostacolo all’attuazione concreta dei principi di egualianza e non discriminazione sanciti dai Trattati. L’affermazione di una cittadinanza sociale europea efficace significa dunque anche contrastare la frammentazione normativa e culturale che mina la costruzione di uno spazio pubblico europeo coeso.

A rafforzare la necessità di una cittadinanza sociale sono stati anche alcuni fattori contingenti, come le crisi economiche e sanitarie che hanno colpito l’Unione negli ultimi anni. La crisi finanziaria del 2008 e la pandemia di COVID-19, hanno messo in evidenza la fragilità dei sistemi di *welfare*, mostrando come l’assenza di un coordinamento europeo nelle politiche sociali possa tradursi in una gestione diseguale delle emergenze, con effetti deleteri sulla fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. In questo quadro, l’idea di cittadinanza sociale europea acquista anche un significato di resilienza: è la base su cui costruire una risposta comune alle sfide future, garantendo a tutti condizioni minime di dignità, accesso ai servizi e partecipazione alla vita collettiva.

Un aspetto cruciale della cittadinanza sociale europea è rappresentato dal diritto allo studio, che occupa un ruolo privilegiato tra i diritti sociali riconosciuti dall’Unione. L’istruzione, infatti, non solo contribuisce allo sviluppo individuale e professionale, ma è anche un potente veicolo di integrazione sociale, mobilità intergenerazionale e costruzione dell’identità europea. Attraverso l’accesso equo all’istruzione, l’UE può concretamente promuovere la parità di opportunità, contrastare l’esclusione e favorire l’inclusione di giovani, migranti, minoranze e cittadini economicamente svantaggiati. Il diritto allo studio diventa così non solo uno strumento di giustizia distributiva, ma anche un mezzo per costruire una cittadinanza attiva, consapevole dei propri diritti e doveri, capace di partecipare al dibattito democratico e di contribuire alla costruzione dell’Europa.

Programmi come Erasmus+, la Strategia europea per la gioventù e i numerosi fondi destinati all’istruzione superiore, alla formazione professionale e all’educazione degli adulti, testimoniano l’impegno dell’Unione in questo ambito. Ma se da un lato tali iniziative hanno dato impulso a forme concrete di cittadinanza sociale, dall’altro la loro efficacia resta spesso condizionata da fattori come la disomogeneità nell’attuazione, la limitata accessibilità per le fasce più deboli e l’assenza di un quadro vincolante a livello

normativo. È qui che emerge una delle principali ambivalenze del progetto europeo: il riconoscimento dei diritti sociali non sempre si traduce in un effettivo godimento di tali diritti da parte di tutti i cittadini.

L'importanza della cittadinanza sociale europea deve dunque essere letta anche come espressione di un progetto politico ancora incompiuto, che richiede non solo strumenti giuridici, ma anche volontà politica, consenso sociale e investimenti strategici. In questo senso, la cittadinanza sociale è il banco di prova della tenuta del modello europeo: rappresenta la possibilità di superare l'Europa delle differenze e dei mercati, per costruire un'Unione più equa, coesa e solidale. Non si tratta semplicemente di estendere i benefici del *welfare* nazionale a livello transnazionale, ma di ripensare il modello stesso di convivenza europea, incentrandolo non solo sulla competitività e sulla crescita, ma anche sulla giustizia sociale, la dignità e i diritti fondamentali della persona.

La cittadinanza sociale europea è tanto un traguardo quanto una sfida. Essa interroga l'identità dell'Unione, i suoi principi fondativi e la sua capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini. In un'epoca in cui i populismi, la disillusione democratica e le disuguaglianze rischiano di minare la fiducia nei progetti collettivi, riscoprire e rafforzare la dimensione sociale della cittadinanza è un passaggio indispensabile per rendere l'Europa un luogo di inclusione, partecipazione e futuro condiviso.

All'interno del più ampio percorso di costruzione dell'Unione Europea, il riconoscimento della cittadinanza sociale rappresenta un passaggio cruciale per rafforzare la coesione tra gli Stati membri e rendere effettivi i valori di uguaglianza e solidarietà. La presente ricerca si inserisce in questo quadro analitico, con l'obiettivo di indagare in che modo la dimensione sociale della cittadinanza si sia evoluta nel tempo e quali strumenti giuridici e politici abbiano contribuito a strutturarla.

L'indagine proposta mira, dunque, a comprendere come l'Unione abbia affrontato il nodo della cittadinanza sociale attraverso le sue politiche educative e in che misura il diritto allo studio sia stato effettivamente integrato in una prospettiva di giustizia sociale e inclusione. In particolare, si pone l'attenzione sulla capacità del sistema europeo di produrre un impatto trasformativo nelle vite dei cittadini, favorendo percorsi di mobilità, apprendimento e partecipazione che vadano oltre la dimensione formale della cittadinanza per incidere concretamente sul piano dei diritti sostanziali.

L’analisi della cittadinanza sociale europea e in particolare del diritto allo studio come suo elemento qualificante richiede un approccio metodologico articolato, capace di integrare prospettive giuridiche, politiche, storiche e sociali. La complessità del tema, infatti, risiede nella natura ibrida del diritto dell’Unione Europea, che combina fonti sovranazionali e ordinamenti nazionali e nel carattere multisettoriale delle politiche educative e sociali.

Quanto alla struttura della tesi, essa si articola in tre capitoli, preceduti da questa introduzione e seguiti dalle conclusioni.

Il primo capitolo offre un inquadramento teorico e storico del concetto di cittadinanza sociale. Si analizzano le origini del pensiero europeo in materia di diritti sociali, le tappe fondamentali dell’integrazione, dal Trattato di Parigi al Trattato di Maastricht, fino agli sviluppi recenti post-Lisbona, e il ruolo delle principali istituzioni europee nella definizione della dimensione sociale dell’Unione. Si affrontano anche le tensioni tra approcci neoliberisti e istanze sociali, le disparità tra gli Stati membri e l’impatto del principio di sussidiarietà sulle politiche sociali europee.

Il secondo capitolo è interamente dedicato all’analisi della produzione giurisprudenziale della CGUE in materia di cittadinanza sociale. Dopo un’esposizione del quadro normativo di riferimento, incentrato sugli articoli 18, 20 e 21 TFUE e sulla Carta dei Diritti Fondamentali, si esaminano alcune sentenze emblematiche che hanno ridefinito i confini del diritto all’assistenza sociale, all’istruzione, alla parità di trattamento. Il capitolo riflette sul progressivo ampliamento (e in parte successiva restrizione) dei diritti dei cittadini europei in mobilità, mettendo in luce le implicazioni giuridiche, politiche e sociali delle decisioni della Corte.

Il terzo capitolo si concentra invece sull’istruzione come diritto sociale e come strumento di coesione. Viene analizzata la base giuridica del diritto allo studio nell’ordinamento dell’UE, la sua evoluzione programmatica e il quadro delle politiche europee in materia di educazione. Il focus è posto sulle misure per garantire l’inclusione, l’accesso equo e la mobilità educativa, con particolare attenzione al programma Erasmus+. Viene inoltre discusso il valore dell’istruzione per la promozione della cittadinanza attiva, della partecipazione democratica e della solidarietà transnazionale.

CAPITOLO PRIMO – La cittadinanza sociale europea: un quadro storico

1.1 Le origini e l'evoluzione della cittadinanza europea

Il concetto di cittadinanza europea è stato sottoposto ad un articolato processo di sviluppo storico, sociale e giuridico da quando è stato formalmente introdotto nel 1992 attraverso la stipula dei trattati di Maastricht. Ma in realtà la nascita e lo sviluppo delle discussioni concernenti l'introduzione di una cittadinanza comunitaria risalgono a molti decenni prima, già con la stipula dei primi Trattati di natura economica negli anni '50, che seppur non direttamente concernenti la sfera sociale introducevano una concezione di appartenenza europea fino ad allora inedita¹. Tuttavia, lo sviluppo successivo, fino ad un'idea di cittadinanza transnazionale e sociale, non era percepito come possibile, soprattutto in un contesto di forte frammentazione statale come quello del secondo dopoguerra².

1.1.1 La nascita del pensiero europeo (1950-1986)

Nelle sue fasi iniziali, la cooperazione europea era in gran parte interessata alla stabilità economica e all'integrazione del mercato, piuttosto che allo sviluppo di un'identità politica o sociale condivisa. Ciò risultava evidente sia nel Trattato di Parigi del 1951³, che introduceva la CECA, che nel Trattato di Roma del 1957⁴, che istituì la CEE. La politica sociale, in questa fase, fu affrontata solo marginalmente, principalmente in relazione ai diritti dei lavoratori e al principio di non discriminazione nell'occupazione⁵. I Trattati istitutivi contenevano disposizioni volte a facilitare la mobilità del lavoro e prevenire la discriminazione basata sulla nazionalità, ma non vi era una visione completa di appartenenza europea che si estendesse oltre la forza lavoro⁶. Nonostante la limitata

¹ S. LASHYN, A. VON DER GOLTZ. "The Emergence of European Citizenship." In *Reimagining Citizenship in Postwar Europe*, edited by Rachel Chin and Samuel Clowes Hunke, p.278. Cornell University Press, 2025. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/jj.23338322.16>.

² C. WIESNER, A. BJÖRK. "Introduction: Citizenship in Europe after World War II—the Challenges of Migration and European Integration." *Contributions to the History of Concepts* 9, no. 1 (2014): p.53. <http://www.jstor.org/stable/43610958>.

³ S. LASHYN, A. VON DER GOLTZ. "The Emergence of European Citizenship." In *Reimagining Citizenship in Postwar Europe*, edited by Rachel Chin and Samuel Clowes Hunke, p.278. Cornell University Press, 2025. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/jj.23338322.16>.

⁴ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p.9

⁵ P. HANSEN, S.B. HAGER. *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*. NED-New edition, 1. Berghahn Books, 2010, p.44

⁶ Ibidem

attenzione alla politica sociale, iniziarono però ad emergere, già dai Trattati di Parigi, alcuni principi fondamentali di quella che sarebbe poi diventata la cittadinanza europea. Uno degli elementi chiave era il riconoscimento della libera circolazione dei lavoratori, che era considerata essenziale per il funzionamento del mercato comune⁷. Questo principio è stato in seguito rafforzato attraverso la legislazione secondaria, in particolare sotto forma di regolamenti e direttive volti a coordinare i sistemi di sicurezza sociale tra gli Stati membri⁸. L'idea era di garantire che i lavoratori che si spostavano oltre i confini nazionali, muovendosi all'estero per eseguire un'attività economica, non perdessero i loro benefici di sicurezza sociale o subissero discriminazioni in termini di condizioni di lavoro. Tuttavia, queste misure erano principalmente guidate dalla volontà di garantire il corretto funzionamento delle attività economiche e solo in seconda battuta avrebbero poi influenzato e rafforzato le politiche sociali nazionali⁹.

Nel contesto appena descritto di un forte centramento economico delle prime fasi dell'integrazione europea il Fondo sociale europeo, istituito nel 1957 con i Trattati di Roma¹⁰, è stata una delle prime iniziative volte a ridurre le disparità tra regioni e a sostenere le politiche occupazionali. Più precisamente il FSE aveva “...il compito di promuovere all'interno della comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale, dei lavoratori”¹¹. Dunque, sebbene la sua vera funzione primaria fosse essenzialmente economica, ovvero aiutare i lavoratori ad adattarsi ai cambiamenti strutturali del mercato del lavoro che erano scaturiti dalla nascita della CEE, l'introduzione del Fondo segnò un primo concreto tentativo di istituzionalizzare la componente sociale all'interno del progetto europeo.

Successivamente, durante gli anni '60 e '70, le discussioni sulla dimensione sociale dell'integrazione europea hanno acquisito slancio man mano che l'interdipendenza economica si approfondiva e i limiti di un approccio puramente guidato dal mercato diventavano evidenti¹². Il crescente riconoscimento delle conseguenze sociali dirette

⁷ S. LASHYN, A. VON DER GOLTZ. “The Emergence of European Citizenship.” In *Reimagining Citizenship in Postwar Europe*, edited by Rachel Chin and Samuel Clowes Huneke, p.278. Cornell University Press, 2025. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/jj.23338322.16>.

⁸ Regolamento CEE n.1408/71 e Regolamento CEE 574/72

⁹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p.11

¹⁰ Regolamentato dagli artt. 123-128 del Trattato CEE

¹¹ *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, Art. 123, Roma, 25 marzo 1957

¹² S. LASHYN, A. VON DER GOLTZ. “The Emergence of European Citizenship.” In *Reimagining Citizenship in Postwar Europe*, edited by Rachel Chin and Samuel Clowes Huneke, pp.279-280. Cornell University Press, 2025. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/jj.23338322.16>.

scaturite dalle politiche economiche comunitarie, ha portato alla graduale espansione del coinvolgimento dell'UE negli affari sociali. Una svolta significativa nello sviluppo della politica sociale europea avvenne in seguito con il Programma di azione sociale del 1974, che introdusse un approccio più strutturato alle tutele dei lavoratori, ai diritti sociali e alle politiche di uguaglianza. Questo programma rifletteva un crescente consenso tra gli Stati membri sul fatto che l'integrazione economica dovesse essere accompagnata da tutele sociali per prevenire disparità tra i lavoratori nei diversi Paesi e apriva inoltre la strada alle iniziative successive¹³.

1.1.2 Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht, l'introduzione della cittadinanza europea (1986-1995)

Con l'avanzare dell'integrazione europea negli anni '80 e nei primi anni '90, divenne sempre più chiaro che il progetto europeo non poteva limitarsi alla sola cooperazione economica. La crescente interdipendenza tra gli stati membri evidenziò la necessità di un approccio più strutturato ai diritti sociali e all'identità politica, che portò fino al riconoscimento formale della cittadinanza europea. Questo periodo vide l'adozione di strumenti giuridici e politici fondamentali, come l'Atto unico europeo (1986) e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989), che gettarono le basi per il Trattato di Maastricht (1992). Questi sviluppi riflettevano un più ampio cambiamento generale di pensiero: la sola integrazione economica non era sufficiente a promuovere una comunità europea efficace ed efficiente, i cittadini per essere invogliati a collaborare nel processo di integrazione dovevano toccare con mano i benefici del progetto europeo¹⁴.

L'Atto unico europeo segnò la prima importante revisione del Trattato di Roma e introdusse per la prima volta una visione più strutturata e ambiziosa dell'integrazione europea. Mentre il suo obiettivo primario era quello di completare il mercato interno entro il 1992, riconosceva anche la necessità di una maggiore attenzione alla politica sociale¹⁵. L'AUE ha introdotto il voto a maggioranza qualificata all'interno del processo decisionale del Consiglio in determinati ambiti ed ha inoltre introdotto il processo di

¹³ Consiglio delle Comunità Europee. *Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974 concernente un programma d'azione sociale*. GU C 13 del 12.2.1974, p. 1. Disponibile su EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212(01)).

¹⁴ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 11-12.

¹⁵ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 17-18

codecisione¹⁶, rendendo più rappresentativo ed efficiente il processo decisionale e consentendo la graduale espansione dell'azione legislativa dell'UE in materia di politica occupazionale e diritti dei lavoratori¹⁷. Si è trattato, pertanto, di un passo avanti cruciale nel riconoscere che il progresso economico e il benessere sociale erano interconnessi e che un mercato comune duraturo e funzionale richiedeva un certo livello di armonizzazione delle tutele sociali per prevenire la concorrenza sleale e lo sfruttamento del lavoro¹⁸.

Un ulteriore passo avanti nella dimensione sociale dell'integrazione europea è rappresentato dall'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori nel 1989¹⁹. Questo documento delineava una serie di diritti sociali e del lavoro, tra cui salari equi, protezione sociale, uguaglianza di genere sul posto di lavoro e partecipazione dei lavoratori al processo decisionale aziendale²⁰. Sebbene la Carta non fosse giuridicamente vincolante, fungeva da impegno politico per rafforzare le tutele sociali in tutta l'UE, con un certo grado di armonizzazione. La sua adozione non è stata però priva di controversie: il Regno Unito si è infatti inizialmente rifiutato di firmare²¹, sostenendo che la politica sociale avrebbe dovuto rimanere una competenza nazionale piuttosto che una responsabilità a livello UE ed evidenziando la tensione in corso tra liberalizzazione del mercato e regolamentazione sociale, un dibattito che sarebbe continuato negli anni successivi²².

La svolta più significativa nell'istituzionalizzazione della cittadinanza europea si è sicuramente verificata con il Trattato di Maastricht, che ha formalmente concesso la cittadinanza europea a tutti i cittadini degli stati membri dell'Unione. Si è trattato di un cambiamento fondamentale nella natura dell'integrazione europea, poiché ha esteso i diritti dei cittadini oltre la sfera puramente economica e ha creato un'identità giuridica

¹⁶ leggi destinate all'instaurazione del mercato unico, fatta eccezione per le disposizioni fiscali e per quelle relative alla libera circolazione delle persone e ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti

¹⁷ Unione Europea, *Atto Unico Europeo*, firmato il 17 febbraio 1986 (Lussemburgo) e il 28 febbraio 1986 (L'Aia), entrato in vigore il 1º luglio 1987, disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>.

¹⁸ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 18

¹⁹ Riprese dal Trattato di Lisbona all'articolo 151 TFUE

²⁰ Unione Europea, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, adottata il 9 dicembre 1989 a Strasburgo, disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:c10107>.

²¹ Fino al 1998, quando la Carta è rientrata a far parte dei principi del Trattato di Amsterdam

²² Dizie.eu, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, ultima modifica 2024, accesso 28 marzo 2025, <https://www.dizie.eu/dizionario/carta-comunitaria-dei-diritti-sociali-fondamentali-dei-lavoratori/>.

complementare alla cittadinanza nazionale. Per la prima volta, agli individui è stata concessa una serie di diritti in quanto “cittadini europei”, che non erano subordinati al loro status di lavoratori, ma piuttosto derivati dalla loro appartenenza all'UE stessa²³.

Con Maastricht, i cittadini europei hanno avuto accesso a un'ampia gamma di nuovi diritti, tra cui la libertà di muoversi e risiedere ovunque all'interno dell'Unione, la protezione diplomatica e consolare nei paesi extra-UE e il diritto di presentare petizioni alle istituzioni dell'UE. Questi diritti hanno ampliato la nozione di appartenenza europea, rafforzando l'idea che l'UE fosse più di un semplice blocco economico: una comunità politica in cui i cittadini hanno un rapporto diretto con le istituzioni europee. Tuttavia, nonostante questi progressi, i diritti sociali non erano ancora completamente integrati nel concetto di cittadinanza europea. Il Trattato di Maastricht si è concentrato in gran parte sui diritti civili e politici, mentre questioni come la protezione sociale e l'accesso alle prestazioni di welfare sono rimaste in gran parte di competenza dei governi nazionali o comunque di competenza concorrente²⁴.

Allo stesso tempo, Maastricht ha introdotto nuove aree politiche e riforme istituzionali che avrebbero poi contribuito allo sviluppo di un'europa sociale più forte. Il Trattato ha ampliato il ruolo del Parlamento europeo, conferendogli maggiore influenza sui processi legislativi e ha istituito il Comitato delle regioni, che mirava a rafforzare la partecipazione delle autorità locali e regionali al processo decisionale dell'UE. Ha inoltre gettato le basi per l'Unione monetaria europea, che, pur essendo principalmente un'iniziativa economica, ha avuto implicazioni a lungo termine per la politica sociale, in particolare in termini di coordinamento fiscale e governance economica²⁵.

Nonostante la sua natura innovativa, Maastricht ha lasciato irrisolti molti aspetti della politica sociale, portando a continui dibattiti sul ruolo dell'UE nella fornitura di welfare, nella regolamentazione del mercato del lavoro e nella protezione dei diritti dei lavoratori. Alcuni stati membri, in particolare quelli con solidi modelli di welfare nazionale, si sono opposti a un maggiore coinvolgimento dell'UE nella politica sociale, temendo che l'armonizzazione potesse portare a una diluizione dei loro elevati standard. Altri, in particolare quelli favorevoli alla liberalizzazione del mercato, erano preoccupati che una dimensione sociale più forte potesse minare la crescita economica. Di

²³ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p.12

²⁴ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 129

²⁵ Ivi, p.19

conseguenza, la politica sociale è rimasta in gran parte intergovernativa, con decisioni che richiedevano l'unanimità nel Consiglio dell'UE, rendendo difficili progressi socialmente significativi²⁶.

1.1.3 Integrazione e sviluppo post-Maastricht della cittadinanza europea (1995-2025)

Il graduale spostamento verso una visione più inclusiva e socialmente orientata della cittadinanza europea ha preso forma nei decenni successivi al Trattato di Maastricht. Mentre il Trattato gettava le basi per un'identità giuridica e politica per i cittadini dell'UE, rimaneva in gran parte incentrato sui diritti civili e politici, lasciando la dimensione sociale sottosviluppata. Nel tempo, tuttavia, le istituzioni europee, gli stati membri e gli attori della società civile hanno cercato di ampliare la portata della cittadinanza oltre l'integrazione economica, incorporando protezioni sociali, diritti del lavoro e misure antidiscriminatorie nel quadro del diritto dell'UE. Il periodo post-Maastricht è stato caratterizzato da sviluppi legislativi, revisioni dei trattati e iniziative politiche che hanno rafforzato collettivamente il ruolo della cittadinanza europea nel plasmare il benessere sociale ed economico dei cittadini dell'UE. Una dei punti di svolta di questo processo è stata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata nel 2000, firmata con i Trattati di Nizza del 2001 e resa giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona nel 2009²⁷. La Carta ha consolidato un ampio spettro di diritti, tra cui protezioni economiche e sociali, integrandoli ulteriormente nel tessuto giuridico dell'UE. Copre principi fondamentali quali i diritti dei lavoratori, l'uguaglianza di genere, la non discriminazione, l'accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sanitaria, riflettendo una visione olistica della cittadinanza che si estende oltre le libertà di mercato. L'inclusione di questi diritti in un unico documento giuridico ha rappresentato un passo importante verso il rafforzamento della dimensione sociale dell'integrazione europea, in quanto ha fornito un chiaro punto di riferimento per tribunali, decisori politici e istituzioni nel garantire la protezione dei diritti fondamentali in tutta l'Unione. Tuttavia, nonostante la sua importanza giuridica, l'applicazione della Carta è rimasta limitata, in quanto si applica

²⁶ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp.12-13

²⁷ Unione Europea, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, adottata il 7 dicembre 2000, resa giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona (1º dicembre 2009), disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>.

principalmente alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri solo quando attua il diritto dell'UE, lasciando lacune importanti nelle aree in cui le politiche nazionali divergono²⁸.

Un'altra importante evoluzione nel periodo post-Maastricht è stata l'introduzione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017, un'iniziativa progettata per rafforzare le politiche sociali e occupazionali in tutta l'UE. Il PEDS ha stabilito 20 principi chiave incentrati su pari opportunità, condizioni di lavoro eque e accesso ai servizi essenziali, riaffermando l'impegno dell'UE per la giustizia sociale e l'equità economica²⁹. Sebbene non sia giuridicamente vincolante, il Pilastro ha introdotto un quadro per la valutazione delle politiche sociali e del lavoro negli Stati membri, fungendo da parametro di riferimento per promuovere la convergenza negli standard sociali. Mirava inoltre a rafforzare il ruolo delle priorità sociali all'interno del più ampio quadro politico dell'Unione, incoraggiandone l'integrazione nel Semestre europeo, il meccanismo dell'UE per il coordinamento economico e di bilancio. L'adozione del PEDS ha segnalato un rinnovato sforzo per affrontare le disparità sociali, ma la sua mancanza di diretta esecutività giuridica ha fatto sì che la sua efficacia dipendesse in larga misura dalla volontà dei governi nazionali di allineare le proprie politiche ai suoi principi³⁰.

Nonostante questi progressi, la realizzazione di una cittadinanza sociale europea pienamente sviluppata rimane un processo complesso e non del tutto compiuto. Uno degli ostacoli principali è il principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea³¹, che di fatto assegna la responsabilità primaria delle politiche sociali ai governi nazionali anziché alle istituzioni dell'UE. Questo principio, se da un lato consente di affrontare i problemi al livello più vicino ai cittadini, dall'altro ha portato a notevoli disparità nei sistemi di protezione sociale e di welfare tra gli Stati membri, complicando gli sforzi per armonizzare i diritti sociali a livello dell'UE. L'attuale tensione tra sovranità nazionale e governance sovranazionale continua a plasmare i dibattiti sul futuro della politica sociale europea, poiché alcuni paesi sostengono una più profonda

²⁸ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp.26-32

²⁹ Unione Europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, proclamato il 17 novembre 2017 durante il Vertice sociale di Göteborg, disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-pillar-of-social-rights.html>.

³⁰ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp.32-38

³¹ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 89

integrazione mentre altri cercano di mantenere il controllo sulle spese sociali e sulle normative sul lavoro³².

Inoltre, le crisi economiche hanno messo in luce le debolezze nella capacità dell'UE di coordinare efficacemente le politiche sociali. La crisi finanziaria del 2008 e le successive misure di austerità imposte a diversi Stati membri hanno avuto un impatto grave sulle protezioni sociali, sui diritti dei lavoratori e sui servizi pubblici, colpendo in modo sproporzionato le popolazioni più vulnerabili³³. La pandemia di COVID-19 ha poi ulteriormente evidenziato le carenze strutturali nei sistemi sociali e sanitari, dimostrando la necessità di risposte più forti a livello comunitario alle perturbazioni sociali ed economiche. In risposta alla crisi pandemica, iniziative come il Next generation EU hanno tentato di affrontare le disuguaglianze sociali fornendo sostegno finanziario alle politiche di occupazione, welfare e transizione climatica. Tuttavia, permangono interrogativi sulla capacità a lungo termine dell'UE di rafforzare ed espandere i diritti concessi dalla cittadinanza europea, in particolare poiché gli Stati membri continuano a controllare la maggior parte del processo decisionale in materia di politica sociale³⁴.

Man mano che l'UE avanza, il futuro della cittadinanza sociale europea dipenderà dalle riforme istituzionali, la volontà politica e la capacità di bilanciare la governance economica con la protezione sociale. Le sfide della trasformazione digitale, della transizione climatica e dei cambiamenti demografici richiederanno politiche adattive che garantiscano che i diritti sociali non siano solo riconosciuti ma anche efficacemente implementati. L'agenda post-2025 potrebbe vedere rinnovati sforzi per rafforzare le protezioni sociali attraverso misure legislative, migliorare il ruolo delle considerazioni sociali nell'elaborazione delle politiche economiche e sviluppare ulteriormente meccanismi per far rispettare gli standard sociali in tutta l'UE.

³² A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p.21

³³ Ivi, pp. 42-43

³⁴ F. CORTI, I. MADAMA, Osservatorio Coesione Sociale, *Quaderno collettivo COVID-19: Politiche di coesione sociale nell'emergenza*, pp.77-79 luglio 2020, accesso 28 marzo 2025, <https://osservatoriocoesioneesociale.eu/wp-content/uploads/2020/07/Quaderno-collettivo-COVID.pdf>.

1.2 La cittadinanza sociale come componente della cittadinanza europea

L’idea di una cittadinanza sociale, originariamente introdotta e sviluppata da T.H. Marshall nel 1950³⁵, si è progressivamente integrata all’interno della struttura giuridica dell’Unione Europea, sebbene attraverso uno sviluppo frammentato e inconsistente. Mentre il Trattato di Maastricht, come abbiamo visto, ha introdotto formalmente la cittadinanza europea all’interno dei Trattati, garantire ai cittadini di tutti gli Stati membri una vasta sfera di diritti civili e politici sovranazionali si è dimostrato più arduo del previsto. Infatti, il riconoscimento di una vera e propria cittadinanza sociale europea è rimasto limitato a causa dell’assenza di basi giuridiche solide a sostenerne la causa all’interno del diritto primario UE. Le politiche sociali ricadono in maggior parte all’interno delle competenze degli Stati membri e, pertanto, lo sviluppo di una legislazione europea in materia è stato limitato, consentendo una discrezionalità significativa ai sistemi giuridici nazionali³⁶.

L’evoluzione giuridica della cittadinanza sociale europea ha preso forma attraverso alcuni atti legislativi significativi e diversi sviluppi giudiziali volti, sebbene indirettamente, alla protezione di particolari diritti sociali al livello sopranazionale³⁷.

La Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea rappresenta uno dei passi più importanti nel riconoscimento dei diritti sociali univoci a livello comunitario, ma nonostante la sua natura vincolante, essa si applica alle istituzioni europee e soprattutto agli Stati membri solo nell’attuazione di una legge dell’Unione, limitando così il suo impatto diretto sul welfare dei sistemi nazionali³⁸. In aggiunta, la legislazione secondaria, come le direttive sulla non discriminazione (2000/43/CE e 2000/78/CE) e i diritti dei lavoratori (2003/88/CE e 2019/1152/UE) o il regolamento 883/2004 relativo al coordinamento della sicurezza sociale, hanno in qualche modo contribuito a modellare quelli che sono i contorni giuridici della cittadinanza sociale. Ma se da un lato l’UE attraverso questi strumenti ha introdotto misure per facilitare l’adattamento dei diritti sociali anche ai cosiddetti cittadini “mobili”; dall’altro, esse non sono mirate ad un sistema di cittadinanza sociale uniforme, ma piuttosto servono come meccanismo per

³⁵ T.H. MARSHALL. *Citizenship and Social Class*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950, citato in P. HANSEN, S.B. HAGER. *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*. NED-New edition, 1. Berghahn Books, 2010, p.33

³⁶ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p.21

³⁷ Ivi, pp.23-26

³⁸ Ivi, p.32

mitigare le inevitabili disparità che nascono all'interno di sistemi di welfare nazionale disomogenei tra loro³⁹.

1.2.1 Cittadinanza sociale e disparità

Una delle sfide più grandi nel riconoscere la cittadinanza sociale europea come una realtà giuridica e pratica è la persistente disparità economica e sociale tra gli stati membri. L'Unione europea, nonostante il suo impegno nel promuovere l'integrazione e le pari opportunità, rimane caratterizzata da profonde variazioni nei modelli di welfare, nelle tutele del lavoro e nei sistemi di sicurezza sociale. Queste differenze determinano un accesso diseguale ai diritti sociali, creando incertezza giuridica e tensioni politiche tra il principio di cittadinanza europea e la sovranità nazionale. Mentre il diritto dell'UE mira ad armonizzare alcuni aspetti dei diritti sociali, la realtà è che ogni stato membro mantiene il controllo sul proprio sistema di welfare, il che porta a significative divergenze nei livelli di protezione sociale⁴⁰.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto un ruolo fondamentale nell'affrontare queste disparità, in particolare nel chiarire la misura in cui i cittadini dell'UE possono richiedere prestazioni sociali in uno stato diverso dal loro paese di nazionalità primaria. Sentenze come *Grzelczyk*⁴¹ e *Bidar*⁴² hanno inizialmente rafforzato il principio secondo cui i cittadini dell'UE non dovrebbero subire discriminazioni nell'accesso alle prestazioni sociali. Questi casi hanno suggerito un passaggio verso un'interpretazione più inclusiva della cittadinanza europea, indicando che le protezioni sociali potrebbero estendersi oltre i confini nazionali. Tuttavia, sentenze successive, come *Dano*⁴³ e *Alimanovic*⁴⁴, hanno adottato un approccio più restrittivo, affermando il diritto degli Stati membri di limitare l'accesso alle prestazioni sociali per i

³⁹ Ivi, pp.12-13

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.* EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184>.

⁴² Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Sentenza del 15 marzo 2005, Bidar, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.* EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0209>.

⁴³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Elisabeta Dano, Florin Dano contro Jobcenter Leipzig.* C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358. Sentenza del 11 novembre 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0333>.

⁴⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Jobcenterx Berlin Neukölln contro Nazifa Alimanovic e a.* C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597. Sentenza del 15 settembre 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0067>.

cittadini UE economicamente inattivi che non soddisfano i requisiti di residenza o di occupazione. Questi precedenti giuridici sottolineano la natura fragile e condizionata della cittadinanza sociale europea. Mentre il principio della libera circolazione è sancito dal diritto dell'UE, la sua dimensione sociale rimane contestata, poiché gli Stati mantengono il potere di regolamentare l'accesso alle prestazioni sociali⁴⁵. Ciò ha portato a un'attuazione frammentata e discontinua dei diritti sociali, in cui alcuni cittadini godono di ampie protezioni mentre altri affrontano significative restrizioni. La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente esacerbato queste disparità, evidenziando la capacità non uniforme degli stati membri di fornire assistenza sociale durante le crisi. I paesi con solidi sistemi di *welfare*, come la Germania e gli stati nordici, sono stati in grado di implementare solide reti di sicurezza finanziaria, mentre altri, in particolare nell'Europa meridionale e orientale, hanno faticato a fornire un supporto adeguato⁴⁶.

Un'altra importante conseguenza di queste disparità è il fenomeno della migrazione sociale e assistenziale all'interno dell'UE. Alla ricerca di migliori opportunità di lavoro e di protezioni sociali più forti, i cittadini dei paesi a basso reddito spesso si trasferiscono in stati membri più ricchi. Questo movimento ha scatenato dibattiti politici e giuridici sul c.d. "turismo del welfare"⁴⁷, con alcuni governi che sostengono che i migranti che arrivano all'interno dell'unione sfruttano la libera circolazione per raggiungere sistemi di welfare più generosi. Questa preoccupazione ha influenzato cambiamenti di politica restrittivi, come si è visto nei dibattiti del Regno Unito sull'accesso dei migranti dell'UE ai sussidi, che alla fine hanno contribuito alla *Brexit*⁴⁸.

Nonostante queste tensioni, l'UE ha tentato di attenuare le disuguaglianze sociali attraverso programmi di finanziamento o di emergenza; tuttavia, finché gli Stati membri manterranno il controllo primario sulla politica sociale non permettendo una vera e propria armonizzazione verso un'Europa "sociale", la cittadinanza sociale europea continuerà a essere un concetto incompleto e applicato in modo non uniforme, dipendente

⁴⁵ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p.199-212

⁴⁶ C. BURLINA, A. RODRIGUEZ-POSE. 2023. "Inequality, Poverty, Deprivation and the Uneven Spread of COVID-19 in Europe." *Regional Studies* 58 (2): 263–84. doi:10.1080/00343404.2023.2172390.

⁴⁷ S. MANTU, P. MINDERHOUD. 2016. "Exploring the limits of social solidarity: welfare tourism and EU citizenship" *EU Law Journal*, Unio, pp.4-19

⁴⁸ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 45-48 vedi sentenza Commissione c. Regno Unito (2016)

dalla volontà politica dei governi nazionali e dalla giurisprudenza in evoluzione della CGUE⁴⁹.

1.2.2 Il pensiero neoliberale e il suo impatto sulla cittadinanza sociale

L'evoluzione della cittadinanza sociale europea è stata profondamente plasmata dal predominio del pensiero economico neoliberista, che ha influenzato l'elaborazione delle politiche dell'UE a partire dagli anni '80. Il neoliberismo enfatizza l'efficienza del mercato, la deregolamentazione e la disciplina fiscale, spesso a scapito delle tutele del welfare sociale. Questa ideologia ha avuto un impatto significativo sullo sviluppo dei diritti sociali all'interno dell'Unione, poiché le decisioni politiche degli ultimi quarant'anni sono state spesso guidate da priorità economiche "individuali" piuttosto che da considerazioni di giustizia sociale⁵⁰.

Il Trattato di Maastricht e i successivi quadri di governance economica, come il Patto di Stabilità e Crescita, hanno formalmente introdotto e sviluppato l'istituto della cittadinanza europea, ma hanno anche fortemente rafforzato la disciplina di bilancio e limitato la capacità dei governi nazionali di aumentare la spesa sociale, in particolare durante le crisi economiche. Questi vincoli sono diventati particolarmente evidenti dopo la crisi finanziaria del 2008, quando misure di austerità sono state imposte a diversi stati membri dell'UE come condizione per l'assistenza finanziaria. I conseguenti tagli ai servizi pubblici, alle riforme delle pensioni e alla deregolamentazione del mercato del lavoro hanno indebolito significativamente le tutele sociali, evidenziando lo scontro tra le politiche economiche neoliberiste e gli obiettivi della cittadinanza sociale europea⁵¹.

L'impatto delle politiche neoliberiste sui mercati del lavoro è stato particolarmente pronunciato. L'UE ha promosso la flessibilità del mercato del lavoro come mezzo per migliorare la competitività economica, portando alla crescita dell'occupazione precaria. Mentre la mobilità del lavoro e la deregolamentazione hanno facilitato l'integrazione economica, hanno anche contribuito a un aumento delle forme di lavoro non standard, come i contratti temporanei, il lavoro occasionale e il lavoro part-time. Queste forme di occupazione spesso comportano salari più bassi, protezioni previdenziali più deboli e

⁴⁹ Ivi, pp. 241-246

⁵⁰ P. HANSEN, S.B. HAGER. *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*. NED-New edition, 1. Berghahn Books, 2010, p.62

⁵¹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p.14

diritti dei lavoratori ridotti, esacerbando le disuguaglianze sia all'interno dei confini nazionali che tra gli Stati membri⁵².

Un altro effetto chiave del neoliberismo è stata la privatizzazione dei servizi sociali essenziali, incoraggiata dalla legge sulla concorrenza dell'UE e dalle normative sugli aiuti di Stato. Molti paesi, in particolare quelli che hanno ricevuto assistenza finanziaria dall'UE, sono stati spinti a privatizzare settori come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i trasporti pubblici, spostando la responsabilità del welfare dallo Stato ai singoli individui. Di conseguenza, l'accesso a un'assistenza sanitaria, un'istruzione e un alloggio di qualità è diventato sempre più determinato dalle forze di mercato, aggravando le disuguaglianze sociali in tutta l'Unione⁵³.

1.3 Il ruolo delle istituzioni europee nella definizione della cittadinanza sociale

Lo sviluppo della cittadinanza sociale europea nel corso dei decenni è stato profondamente influenzato dal ruolo delle istituzioni dell'UE, i cui quadri giuridici e politici hanno plasmato la portata e i limiti dei diritti sociali a livello sovranazionale. Sebbene la politica sociale rimanga principalmente di competenza degli Stati membri, la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Corte di giustizia dell'Unione europea hanno svolto un ruolo cruciale nella definizione e nell'ampliamento dell'ambito di applicazione della cittadinanza sociale attraverso iniziative legislative, coordinamento delle politiche e interpretazioni giurisprudenziali. La complessità della struttura istituzionale dell'UE ha tuttavia portato a un approccio frammentato e spesso incoerente ai diritti sociali, che riflette la tensione in corso tra integrazione economica e protezione sociale.

1.3.1 La Commissione europea

In qualità di organo esecutivo dell'Unione la Commissione europea è responsabile per la proposta della maggior parte degli atti legislativi, per assicurare la corretta esecuzione di regolamenti e direttive e controllare la corretta implementazione delle

⁵² Parlamento europeo, *Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*, European Parliament, 2016
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU%282016%29587285_EN.pdf

⁵³ B. MAHNKOPF. *Privatisation of Public Services in the EU: An Attack on Social Cohesion and Democracy*, Work Organisation, Labour & Globalisation 2, no. 2, 2008, pp. 72–84.
<https://doi.org/10.13169/workorglaboglob.2.2.0072>

politiche sociali all'interno degli Stati membri⁵⁴. Ma se, da un lato, gli sforzi della Commissione si concentrano nel promuovere un accesso e un'implementazione equi ai benefici sociali, dall'altro il ruolo della stessa è anche quello di coadiuvare gli interessi economici e politici dell'Unione cercando di contenere le divergenze con gli Stati membri e le altre istituzioni europee⁵⁵.

Uno dei contributi più significativi della Commissione nel processo europeo di integrazione sociale è stato il suo ruolo nello sviluppo e nell'applicazione di strumenti legislativi chiave che danno forma alla cittadinanza sociale. Nel corso degli anni essa ha introdotto direttive e regolamenti che affrontano un'ampia gamma di questioni sociali, tra cui l'uguaglianza di genere sul posto di lavoro, il congedo parentale, la portabilità dei diritti di previdenza sociale e le tutele per i lavoratori distaccati e mobili. Ad esempio, la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e professione (2000/78/CE), proposta proprio dalla Commissione europea, è stata una misura fondamentale nel vietare la discriminazione per motivi di religione, disabilità, età o orientamento sessuale nel mercato del lavoro, mentre le direttive sull'equilibrio tra lavoro e vita privata (2019/1158) e sul lavoro tramite agenzia interinale (2008/104/CE), anch'esse proposte dalla Commissione stessa, hanno ulteriormente rafforzato i diritti sul lavoro.

Nonostante questi progressi, la Commissione deve affrontare sfide istituzionali e politiche significative nel portare avanti la sua agenda di politica sociale. A differenza di settori come la politica della concorrenza o il commercio, dove ha forti poteri esecutivi, la capacità della Commissione di proporre innovazioni su questioni sociali dipende fortemente dalla volontà degli Stati membri di cooperare. La politica sociale, infatti, rimane una competenza condivisa tra l'UE e i suoi Stati membri, il che significa che la maggior parte delle misure legislative richiede l'approvazione unanime del Consiglio dell'UE, dove i governi nazionali spesso danno priorità ai propri interessi rispetto a una più profonda integrazione europea. In alcuni casi, gli Stati membri più liberali economicamente o fiscalmente conservatori, come i Paesi Bassi, la Germania e soprattutto il Regno Unito⁵⁶, hanno resistito alle iniziative sociali a livello di UE,

⁵⁴ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 195-197

⁵⁵ Ibidem

⁵⁶ Prima della Brexit

sostenendo che esse dovevano rimanere di competenza degli stati membri e attuando normative molto restrittive in merito⁵⁷.

Un'altra sfida importante per gli sforzi della Commissione nel promuovere la cittadinanza sociale deriva dal suo ruolo nella governance economica, in particolare nell'applicazione della disciplina fiscale nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e del Semestre europeo. Mentre la Commissione è stata una sostenitrice dell'espansione delle protezioni sociali, le sue responsabilità di governance economica spesso richiedono di monitorare e applicare rigide regole di bilancio, che possono limitare la capacità degli Stati membri di aumentare la spesa per il welfare e le prestazioni sociali. Questa tensione è diventata particolarmente evidente all'indomani della crisi finanziaria del 2008, quando la Commissione ha svolto un ruolo centrale nell'imporre misure di austerità agli Stati membri in difficoltà, portando a profondi tagli nei servizi pubblici e nelle tutele del lavoro⁵⁸.

La contraddizione tra la promozione dei diritti sociali e l'applicazione dei vincoli fiscali ha sollevato preoccupazioni sulla coerenza e la consistenza dell'approccio dell'UE alla politica sociale. Per affrontare queste tensioni, la Commissione ha cercato di integrare gli obiettivi sociali nel più ampio quadro politico dell'UE, integrando gli indicatori sociali nel processo del semestre europeo e sostenendo un approccio più equilibrato alla governance economica. L'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali è stata una svolta fondamentale in questo senso, in quanto ha fornito un quadro per rafforzare i diritti sociali in tutta l'Unione. Tuttavia, il PEDS rimane in gran parte non vincolante, basandosi sulla volontà politica degli Stati membri di attuarne i principi⁵⁹. La Commissione ha inoltre avviato iniziative come il Fondo sociale per il clima e il Recovery and Resilience Facility, che includono disposizioni per gli investimenti sociali, ma la misura in cui questi fondi sosterranno efficacemente i miglioramenti a lungo termine nella cittadinanza sociale rimane incerta⁶⁰.

Oltre alla legislazione e alla governance economica, la Commissione ha svolto un ruolo fondamentale nel monitoraggio e nell'applicazione della conformità alle politiche sociali dell'UE. Attraverso agenzie come l'Autorità europea del lavoro, istituita nel 2019,

⁵⁷ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 65

⁵⁸ ivi, pp. 32-38

⁵⁹ Ivi, p. 35

⁶⁰ Commissione Europea, *Questions and Answers on the EU budget for recovery: RRFI, 2020, ultimo accesso 3 aprile 2025* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_949

ha lavorato per migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali e garantire che le leggi sociali e del lavoro dell'UE siano correttamente implementate⁶¹. Infine, la Commissione si impegna nel dialogo sociale con sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro e gruppi della società civile, cercando di creare un consenso sulle riforme del mercato del lavoro e sulle misure di protezione sociale⁶².

Guardando al futuro, la Commissione affronta sia opportunità che sfide nel promuovere la cittadinanza sociale europea. La necessità di ripresa dalla crisi economica post-pandemica offre l'opportunità di rimodellare la politica sociale dell'UE, con una maggiore attenzione a salari equi, protezione sociale e resilienza del mercato del lavoro. Allo stesso tempo, l'ascesa del lavoro tramite piattaforma e dei modelli di occupazione digitale pone nuove sfide normative, che richiedono quadri giuridici aggiornati per proteggere i lavoratori non tradizionali. La transizione verde e il passaggio a un'economia climaticamente neutra richiederanno anche politiche che affrontino la dispersione del lavoro e la disuguaglianza sociale.

1.3.2 Il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, in quanto unica istituzione dell'UE ad essere eletta a suffragio diretto⁶³, è tradizionalmente un forte sostenitore di un approccio alla cittadinanza europea più integrato e basato sui diritti sociali dei cittadini. Nel corso degli anni, il Parlamento ha spinto per una maggiore protezione giuridica dei lavoratori, misure antidiscriminazione più forti e maggiori finanziamenti per i programmi sociali, svolgendo un ruolo chiave nella definizione e promozione di politiche volte al miglioramento del benessere sociale generale dei cittadini europei⁶⁴. Uno dei contributi principali del Parlamento europeo si è concretizzato attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato nel 2017, come quadro per migliorare le condizioni di vita e di lavoro in tutta l'UE. Tuttavia, il potere legislativo del Parlamento rimane limitato, in quanto non ha l'autorità di approvare atti legislativi in modo indipendente e deve costantemente negoziare con la Commissione e il Consiglio. Questa limitazione istituzionale ha portato

⁶¹ Autorità Europea del Lavoro. <https://www.elia.europa.eu/en/topics>

⁶² Comissione Europea, *La Commissione propone azioni concrete per un maggiore coinvolgimento delle parti sociali a livello nazionale e dell'UE*, 2023, ultimo accesso 3 aprile 2025

⁶³ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 147-148

⁶⁴ Parlamento Europeo, "Diritti fondamentali nell'UE," *Parlamento Europeo*, ultimo accesso 3 aprile 2025, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>.

a compromessi che indeboliscono la forza delle misure di politica sociale, che spesso si scontrano con le priorità di governance economica. Per esempio, mentre il Parlamento europeo, dopo un lungo processo di negoziazione, è riuscito a sostenere l'aggiunta di maggiori criteri sociali all'interno del Semestre Europeo (il quadro europeo annuale per il coordinamento delle politiche economiche); l'abilità dello stesso di garantire un effetto giuridico vincolante alle problematiche sociali rimane limitato. In molti casi, infatti, le politiche sociali rimangono soggetto di strumenti normativi non vincolanti che di fatto non costringono in alcun modo gli Stati membri e le altre istituzioni Ue ad adeguarsi alla linea di pensiero del Parlamento⁶⁵.

Come abbiamo appena visto, uno degli obiettivi principali del Parlamento europeo è rappresentato dall'inclusione di una dimensione sociale più forte all'interno del quadro di governance economica, per non dare la priorità alle politiche economiche a discapito dei diritti sociali, soprattutto in periodi contrassegnati da un importante disciplina di bilancio o austerità. In questo senso, uno dei dibattiti più importanti all'interno del Parlamento europeo ha riguardato l'introduzione di salari minimi e di un sistema di previdenza sociale uniforme. A più riprese l'assemblea ha richiesto misure legislative che consentissero una soglia minima di assistenza sociale uguale per tutti gli Stati membri, in modo da assottigliare le differenze che caratterizzano i sistemi di welfare. In questo senso l'adozione della direttiva 2041 del 2022 sull'adeguamento dei salari minimi ha rappresentato un risultato importante a seguito dei lunghi sforzi del Parlamento per il miglioramento della protezione dei salari⁶⁶. Nonostante ciò, l'implementazione di questo tipo di misure rimane in larga parte dipendente dagli Stati membri, in quanto politica sociale è dunque competenza concorrente, limitando di molto l'abilità del Parlamento di garantire uno standard uniforme per tutta l'Unione.

Oltre alla “difesa legislativa” dei diritti sociali, il Parlamento ha giocato un ruolo cruciale nel plasmare il dibattito pubblico europeo per quanto riguarda la cittadinanza sociale e l'identità europea. Per esempio, attraverso la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali⁶⁷, ha condotto indagini, audizioni e relazioni evidenziando sfide socioeconomiche come la disoccupazione giovanile, lo sfruttamento del lavoro e la

⁶⁵ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 35

⁶⁶ Eur-lex, *Salari minimi nell'Unione europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/LSU/?uri=CELEX:32022L2041>, ultimo accesso 3 aprile 2025

⁶⁷ Parlamento europeo, commissioni <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/empl/about>, ultimo accesso 3 aprile 2025

disuguaglianza di genere sul posto di lavoro; ed ha, inoltre, lavorato a stretto contatto con le organizzazioni della società civile e i sindacati per cercare di amplificare le voci delle comunità emarginate sostenendo politiche di inclusione sociale più impattanti⁶⁸.

In aggiunta, il Parlamento europeo è stato determinante nell'assicurare il finanziamento di programmi sociali (come FSE+) e di scambio (come Erasmus+), che sono risultati determinanti per un processo di integrazione europea più inclusivo e unanime⁶⁹.

1.3.3 Il Consiglio dell'Unione Europea

Il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i governi degli stati membri, è stato storicamente il principale ostacolo istituzionale allo sviluppo di un sistema più unificato e vincolante di cittadinanza sociale europea. In quanto uno dei due organi legislativi dell'UE⁷⁰, insieme al Parlamento europeo, il Consiglio svolge un ruolo decisivo nel dare forma alla politica sociale, poiché determina la portata e il contenuto della legislazione dell'UE in questo campo. Tuttavia, a causa della sua natura intergovernativa, le decisioni del Consiglio spesso riflettono le priorità divergenti dei governi nazionali piuttosto che un impegno unificato per i diritti sociali. Mentre alcuni stati membri, in particolare quelli con sistemi di welfare ben sviluppati, hanno sostenuto protezioni sociali più forti a livello dell'UE, altri, in particolare quelli favorevoli a un modello economico liberale, hanno resistito a un'integrazione più profonda, sostenendo che la politica sociale dovrebbe rimanere una competenza nazionale⁷¹.

Una base giuridica fondamentale per questa riluttanza verso un intervento più profondo dell'UE nella politica sociale è il principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 paragrafo 1 del Trattato sull'Unione europea⁷². Questo principio stabilisce che le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini, il che significa che l'azione dell'UE deve essere intrapresa solo quando gli obiettivi non possono essere

⁶⁸ European Economic and Social Committee, *EESC Info*, 2024

⁶⁹ Employment, Social Affairs and Inclusion, *European Social Fund Plus (ESF+)* https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/european-social-fund-plus-esf_en e Commissione europea, *Erasmus+, Performance* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/erasmus-performance_en?

⁷⁰ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 241

⁷¹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 32-38

⁷²“...L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità”

raggiunti efficacemente a livello nazionale o regionale⁷³. In pratica, ciò ha consentito ad alcuni governi di bloccare o diluire le iniziative legislative che avrebbero rafforzato i diritti sociali in tutta l'Unione. Di conseguenza, molte politiche sociali dell'UE sono state limitate a strumenti non vincolanti, come raccomandazioni e linee guida, piuttosto che a direttive o regolamenti giuridicamente vincolanti. Il Pilastro europeo dei diritti sociali, come abbiamo visto a più riprese, è un ottimo esempio di questa dinamica: nonostante sia un impegno politico significativo, la sua effettiva attuazione rimane dipendente dalla discrezione degli Stati membri, in quanto privo di veri e propri meccanismi di esecutività⁷⁴.

L'influenza del Consiglio sulla politica sociale è ulteriormente rafforzata dal processo decisionale all'interno dell'istituzione. Mentre alcuni settori del diritto dell'UE richiedono il voto a maggioranza qualificata, in cui le decisioni possono essere prese senza l'unanimità, la politica sociale è ancora soggetta a speciali procedure legislative che spesso richiedono l'accordo unanime tra tutti gli Stati membri⁷⁵. Ciò significa che anche un solo paese può porre il veto o indebolire significativamente le proposte di politica sociale, fatto che è risultato particolarmente evidente nei dibattiti sulla creazione di un regime europeo di sussidi di disoccupazione, che ha ripetutamente incontrato l'opposizione dei governi diffidenti nei confronti dei trasferimenti fiscali e della potenziale centralizzazione dei meccanismi di sicurezza sociale⁷⁶.

Uno degli ambiti più controversi in cui il ruolo del Consiglio è stato particolarmente restrittivo è l'intersezione tra politica sociale ed economica. Il quadro di governance economica dell'UE, in particolare attraverso il Patto di stabilità e crescita e il semestre europeo, pone rigidi limiti alle politiche di bilancio nazionali, dando priorità alla disciplina fiscale rispetto agli investimenti sociali. Ciò è evidente nel modo in cui il Consiglio ha gestito la spesa sociale, in particolare in tempi di crisi.

Nonostante questo, il Consiglio ha anche svolto un ruolo nell'approvazione di alcuni progressi significativi nella politica sociale dell'UE. Negli ultimi anni, ha adottato importanti misure legislative, come la direttiva sui salari minimi adeguati (2022/2041), che stabilisce principi comuni per salari equi in tutta l'UE e la direttiva sull'equilibrio tra

⁷³ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 89-95

⁷⁴ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 35

⁷⁵ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 180

⁷⁶ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 43-44

lavoro e vita privata (2019/1158), che ha introdotto standard minimi per il congedo parentale e accordi di lavoro flessibili. Tuttavia, queste direttive spesso emergono come compromessi, riflettendo la necessità di bilanciare obiettivi sociali progressisti con le preoccupazioni politiche degli Stati membri in merito alla competitività economica e alla flessibilità del mercato del lavoro⁷⁷.

Uno degli ambiti di resistenza più duraturi del Consiglio è stato quello della mobilità del lavoro e dei lavoratori distaccati. Mentre l'UE garantisce la libera circolazione dei lavoratori, alcuni Stati membri, in particolare quelli con salari più alti e maggiori tutele del lavoro, hanno espresso preoccupazioni sulla concorrenza salariale e sul *dumping* sociale. Ciò ha portato a intense negoziazioni sulla revisione della direttiva sui lavoratori distaccati (2018/957/CE), che mirava a garantire che i lavoratori temporaneamente inviati in un altro Paese ricevessero la stessa retribuzione per lo stesso lavoro. La versione finale della direttiva, pur rafforzando le tutele, è stata notevolmente diluita rispetto alle proposte iniziali, a causa delle pressioni dei governi favorevoli alle imprese e dei lobbisti del settore⁷⁸.

Con nuove sfide emergenti, come l'impatto della digitalizzazione sui mercati del lavoro, la necessità di maggiori tutele sociali in risposta alle politiche sui cambiamenti climatici e le crescenti disuguaglianze esacerbate dalla pandemia di COVID-19, la questione di quanto potere l'UE dovrebbe avere sulla politica sociale rimane irrisolta. È necessaria una maggiore integrazione per affrontare in modo efficace le sfide sociali transfrontaliere o è necessario che i governi nazionali debbano mantenere il controllo sulle politiche di *welfare* e del mercato del lavoro per riflettere le diverse realtà economiche e culturali dei diversi Stati membri?

1.3.4 La Corte di giustizia dell'Unione europea

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto un ruolo fondamentale nel dare forma alla cittadinanza sociale europea, agendo sia come interprete che, per molti versi, come creatore del diritto dell'UE. Mentre il Parlamento europeo, la Commissione e il

⁷⁷ D.MOLONEY, S. PRINCEN, *Assessing the Role of the European Council and the European Commission during the Migration and COVID-19 Crises*, West European Politics 47 (7), 2023, 1556–87. doi:10.1080/01402382.2023.2225403.

⁷⁸ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, <https://distaccoue.lavoro.gov.it/it-it/Aree-Tematiche/Area-Tematica/id/11/La-Direttiva-UE-n-957-del-2018#:~:text=957%20del%202018%20sostituisce%20il,amministrative%20e%20dai%20contratti%20collettivi>, ultimo accesso 3 aprile 2025

Consiglio operano all'interno del tradizionale processo legislativo, la Corte esercita la sua influenza attraverso sentenze che definiscono i diritti e gli obblighi dei cittadini dell'UE e degli Stati membri. Risolvendo le controversie e chiarendo l'interpretazione del diritto dell'UE, la CGUE è stata un motore chiave dell'integrazione giuridica, garantendo che i principi di libera circolazione, non discriminazione e parità di accesso ai diritti sociali siano applicati in modo coerente in tutta l'Unione⁷⁹.

L'importanza della CGUE nello sviluppo dei diritti sociali deriva dalla sua capacità di colmare le lacune nella legislazione dell'UE e di adattare i quadri giuridici esistenti alle nuove realtà socioeconomiche. Attraverso la sua giurisprudenza, la Corte ha ampliato la portata della cittadinanza europea, rafforzando l'idea che la cittadinanza dell'Unione sia più di un semplice status economico: comporta anche alcune tutele sociali⁸⁰. Se da un lato alcune sentenze, come *Grzelczyk*⁸¹ e *Bidar*⁸², hanno contribuito a stabilire il diritto dei cittadini dell'UE ad accedere ai benefici sociali negli stati membri ospitanti, dall'altro casi successivi come *Dano*⁸³ e *Alimanovic*⁸⁴ hanno introdotto un approccio più restrittivo, limitando l'accesso al welfare per i cittadini economicamente inattivi⁸⁵. Questi casi illustrano come la Corte reinterpreti e ridefinisca continuamente l'equilibrio tra sovranità nazionale e protezioni sociali sovranazionali, rispondendo ai cambiamenti politici, alle sfide economiche e alla natura in evoluzione dell'integrazione europea.

Oltre ai singoli casi, l'impatto più ampio della CGUE sul diritto dell'UE risiede nel suo ruolo di motore di armonizzazione giuridica. A differenza dei tribunali nazionali, che operano all'interno di un unico sistema legale, la Corte garantisce che il diritto dell'UE

⁷⁹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 202-203

⁸⁰ Ibidem

⁸¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184>.

⁸² Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Sentenza del 15 marzo 2005, Bidar, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0209>

⁸³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Elisabeta Dano, Florin Dano contro Jobcenter Leipzig*. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358. Sentenza del 11 novembre 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0333>.

⁸⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Jobcenter Berlin Neukölln contro Nazifa Alimanovic e a. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597*. Sentenza del 15 settembre 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0067>.

⁸⁵ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 203-219

sia applicato uniformemente in tutti gli Stati membri, prevenendo divergenze che potrebbero compromettere l'integrità del mercato interno e i diritti dei cittadini dell'UE. Attraverso pronunce pregiudiziali, procedimenti di infrazione e azioni dirette, la Corte ha ripetutamente creato precedenti che plasmano gli sviluppi politici futuri, funzionando efficacemente come legislatore *de facto* in aree in cui i negoziati politici in seno al Consiglio si sono arenati. Ciò è stato particolarmente evidente nel campo dei diritti del lavoro, del coordinamento del welfare e della non discriminazione, dove le sue pronunce hanno spinto ad adattamenti legislativi e alla creazione di nuove politiche dell'UE. Allo stesso tempo, l'attivismo legale della CGUE è stato spesso fonte di controversia politica⁸⁶.

Mentre alcuni considerano la sua giurisprudenza uno strumento necessario per approfondire l'integrazione europea, altri criticano il suo eccesso giudiziario, sostenendo che invade le prerogative dei governi nazionali e delle istituzioni elette dell'UE⁸⁷. La tensione tra libertà economiche e diritti sociali è un tema ricorrente nella sua giurisprudenza, come si è visto nelle sentenze *Viking*⁸⁸ e *Laval*⁸⁹, dove la Corte è stata accusata di dare priorità all'integrazione del mercato rispetto alle tutele del lavoro⁹⁰. Analogamente, le sentenze sull'accesso alle prestazioni sociali hanno scatenato dibattiti sul turismo del welfare e sulla sostenibilità finanziaria, con alcuni governi che hanno utilizzato le decisioni della CGUE per giustificare politiche nazionali più severe in materia di assistenza sociale⁹¹.

Nonostante queste sfide, la Corte rimane un pilastro indispensabile del sistema giuridico e politico dell'UE, assicurando che la cittadinanza sociale europea continui a evolversi in risposta a nuove sfide. Mentre l'Unione affronta questioni come la trasformazione digitale del lavoro, le transizioni economiche legate al clima e i cambiamenti demografici che influenzano i sistemi di welfare, la CGUE continuerà

⁸⁶ Ivi, pp. 202-203

⁸⁷ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 203

⁸⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). *Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti, C-438/05*. https://old.adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/08/viking_2007.pdf.

⁸⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). *Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 luglio 2007, Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, C-341/05*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0341>.

⁹⁰ E. LONGO, *Viking, Laval e la costruzione dell'economia costituzionale europea*, Macerata, Università di Macerata, 2011, p. 219 https://u-pad.unimc.it/retrieve/de3e5026-ce79-83cd-e053-3a05fe0a1d44/Viking_Laval_e_la_costruzione_dell_econo.pdf.

⁹¹ S. MANTU, P. MINDERHOUD, *Exploring the limits of social solidarity: welfare tourism and EU citizenship*, Unio, EU Law Journal, 2, 2016, pp. 12-13

probabilmente a svolgere un ruolo determinante nell'interpretazione e nell'adattamento del diritto dell'UE alle realtà emergenti.

Il prossimo capitolo esaminerà più in dettaglio come la giurisprudenza della Corte abbia plasmato i diritti sociali europei, esplorando casi chiave che hanno creato precedenti giuridici in aree quali l'accesso al welfare, i diritti del lavoro e l'equilibrio tra libertà economiche e protezioni sociali. Attraverso questa analisi, diventerà chiaro che la CGUE non è semplicemente un'interprete del diritto, ma una forza attiva nella creazione di nuove norme legali, plasmando il concetto stesso di cittadinanza sociale europea in modi che si estendono oltre le intenzioni dei trattati originali.

CAPITOLO SECONDO – Giurisprudenza evolutiva della corte di giustizia dell'unione europea

2.1 Quadro normativo di riferimento

L’evoluzione giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell’Unione Europea in materia di cittadinanza sociale e accesso ai diritti sociali si inserisce in un contesto normativo stratificato, dinamico e in costante evoluzione, riflesso della complessità dell’integrazione europea e della progressiva espansione delle competenze dell’Unione in ambiti tradizionalmente di pertinenza statale. Tale contesto si fonda su un insieme articolato di fonti primarie e secondarie, interpretate e arricchite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la cui attività ha giocato un ruolo determinante nel delineare i confini e i contenuti della cittadinanza dell’Unione.

2.1.1 L’istituto della cittadinanza europea e il principio di non discriminazione

Al centro dello sviluppo giurisprudenziale si colloca l’articolo 20 TFUE, che rappresenta il punto di origine della cittadinanza dell’Unione in senso tecnico-giuridico. Esso, riprendendo in parte l’art. 9 TUE, stabilisce che: “*è istituita una cittadinanza dell’Unione. È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro*”. Questa disposizione, pur nella sua apparente semplicità, ha una portata generale fondamentale: attribuisce un nuovo ruolo ai cittadini europei, che non vengono più visti come semplici soggetti economicamente attivi, ma come partecipi, anche a livello politico e giuridico, del progetto europeo. Pertanto, la sua introduzione nel Trattato di Maastricht ha segnato un cambiamento qualitativo nella costruzione dell’identità europea, offrendo ai cittadini uno status ulteriore oltre a quello già garantito dalle costituzioni nazionali⁹².

Ma il contenuto dell’articolo 20 non si limita alla sola definizione dell’istituto della cittadinanza europea. La norma riconosce esplicitamente una serie di diritti specifici, tra cui il diritto di circolazione e soggiorno all’interno dell’UE, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, il diritto alla protezione diplomatica da parte di qualsiasi Stato membro in un

⁹² U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 125-129

Paese terzo e il diritto di petizione e ricorso al Mediatore europeo⁹³. Dunque, il riconoscimento della cittadinanza dell’Unione sancito da detto articolo ha rafforzato l’idea che l’integrazione europea non debba esaurirsi nella costruzione di un mercato unico, ma debba anche fondarsi su un senso di appartenenza e di uguaglianza tra cittadini, capace di tradursi in diritti concreti e tutele effettive⁹⁴. In questo senso, l’articolo 20 TFUE può essere considerato il fondamento formale dell’evoluzione verso una cittadinanza sociale europea, poiché è da esso che discende la legittimazione a rivendicare, anche a livello sovranazionale, diritti ulteriori rispetto a quelli civili e politici.

Uno dei diritti più importanti, su cui di fatto si fonda il processo di integrazione europea, è sancito dall’articolo 21 TFUE. Tale disposizione prevede che “*ogni cittadino dell’Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*”. Un diritto, già sancito sin dagli anni ‘60 per i lavoratori⁹⁵, che è stato, da Maastricht in poi, esteso a tutti i cittadini dell’Unione, indipendentemente dalla loro condizione economica o professionale, trattando i cittadini europei come tali e non come entità facenti parte di un mero processo economico⁹⁶.

La portata dell’articolo 21 TFUE va ben oltre il solo spostamento fisico dei cittadini da uno Stato membro all’altro. Le libertà di circolazione e soggiorno implicano infatti l’inclusione del cittadino nel tessuto sociale dello Stato ospitante, ponendo interrogativi sul diritto all’alloggio, all’assistenza sanitaria, all’educazione e all’accesso ai servizi pubblici. È proprio da questa disposizione che nasce la tensione tra la libertà di circolazione garantita a livello europeo e le competenze nazionali in materia di *welfare*. In molti casi, infatti, l’effettività del diritto di soggiorno presuppone l’accesso a risorse minime, prestazioni assistenziali o servizi pubblici che sono gestiti a livello statale e non sempre vengono in realtà garantiti dal legislatore nazionale e dalla CGUE che ha talvolta applicato un’interpretazione restrittiva⁹⁷.

⁹³ Ivi, pp. 129-130

⁹⁴ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 12

⁹⁵ E senza limitazione alcuna, riguardo la mancanza dei lavoratori nazionali, dalla direttiva 68/360/CEE del Consiglio (1968). Parlamento Europeo, *Free movement of workers*

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/41/free-movement-of-workers>

⁹⁶ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020, p. 131

⁹⁷ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 242

L’articolo 21, nel contesto dell’integrazione europea, si pone come un ponte tra cittadinanza “formale” e cittadinanza “sostanziale”⁹⁸, cercando di garantire libertà di movimento e pari opportunità senza presenza alcuna di discriminazione in base alla nazionalità. Se il cittadino europeo può muoversi liberamente ma viene escluso dall’accesso ai servizi di base nello Stato ospitante, la libertà di soggiorno rischia di diventare sostanzialmente teorica, vanificando gli sforzi di armonizzazione del progetto europeo⁹⁹. Il valore giuridico dell’articolo 21, dunque, si misura anche nella sua abilità nel sostenere una visione inclusiva e progressiva della cittadinanza europea, che dovrebbe essere sempre capace di integrare anche i diritti sociali, in modo tale da garantire ai cittadini una condizione di spostamento sostenibile e coerente con il progetto di integrazione.

Proprio per questo, un altro pilastro portante non solo della giurisprudenza della CGUE ma di tutta l’Unione è l’articolo 18 TFUE, che costituisce il principio orizzontale di non discriminazione che permea tutto l’impianto giuridico europeo. Esso vieta, infatti, ogni forma di discriminazione fondata sulla nazionalità nell’ambito di applicazione dei Trattati. Questo articolo non introduce un diritto autonomo, ma funge da garanzia trasversale, sostanzialmente applicabile a tutti i settori in cui l’UE ha competenza e a tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell’Unione¹⁰⁰.

Il divieto di discriminazione previsto dall’articolo 18 è stato determinante nell’affermazione di una cittadinanza europea sostanziale, perché ha permesso ai cittadini mobili di rivendicare il diritto a essere trattati, in assenza di una giustificazione obiettiva, allo stesso modo dei cittadini dello Stato ospitante. Ciò è particolarmente rilevante in materia di accesso alle prestazioni sociali, all’istruzione e al mercato del lavoro, che, diventano indispensabili per una corretta esecuzione dei trattati istitutivi; infatti, l’articolo 18 rappresenta spesso la base giuridica attraverso cui vengono impugnate pratiche escludenti o discriminatorie da parte degli Stati membri¹⁰¹.

⁹⁸ G. SAPUTELLI. *L’evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea*. Italian Papers on Federalism, n. 1-2/2015. Roma: ISSiRFA – CNR, 2015.

⁹⁹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 244

¹⁰⁰ Eur-lex, *Non discriminazione (principio di)*. <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/non-discrimination-the-principle-of.html#:~:text=Ci%C3%B2implica%20che%20le%20persone,disabilit%C3%A0%2C%20et%C3%A0%20o%20orientamento%20sessuale>.

¹⁰¹ E. MUIR, “EU Citizenship, Access to ‘Social Benefits’ and Third-Country National Family Members: Reflecting on the Relationship Between Primary and Secondary Rights in Times of Brexit,” *European*

Il valore dell'articolo 18 TFUE si rafforza anche nel suo ruolo complessivo di garantire l'effettività degli altri diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, consolidando l'integrazione giuridica tra Stati membri e promuovendo l'uguaglianza come valore fondante dell'UE. L'interpretazione estensiva del principio di non discriminazione ha consentito alla Corte di superare la rigida distinzione tra cittadini nazionali e cittadini europei, riconoscendo, talvolta, a questi ultimi l'accesso a determinati benefici, come prestazioni sociali, sussidi di disoccupazione o borse di studio, sulla base del solo status di cittadino dell'Unione e della residenza effettiva nello Stato ospitante. Di conseguenza, l'obiettivo non è solo quello di evitare discriminazioni palesi, ma anche quello di favorire condizioni reali di uguaglianza e appartenenza, così da rafforzare il senso di cittadinanza e coesione all'interno dell'UE¹⁰².

2.1.2 La Carta dei diritti fondamentali dell'UE e i diritti sociali

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, inizialmente proclamata a Nizza nel 2000, ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati¹⁰³. Ciò ha segnato un passaggio fondamentale nella struttura costituzionale dell'Unione, elevando la tutela dei diritti fondamentali a principio vincolante per tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE, così come per gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione. In questo quadro, la Carta rappresenta non solo un codice dei diritti individuali, ma anche un pilastro della costruzione della cittadinanza europea in senso sociale¹⁰⁴.

Particolarmente rilevanti, in quest'ottica, sono l'articolo 34, che tutela il diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, e l'articolo 14, che garantisce il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale¹⁰⁵. Queste disposizioni, pur non definendo standard uniformi di prestazioni sociali, fissano principi fondamentali che devono essere rispettati e promossi ognqualvolta vi sia un intervento normativo o

Papers 3, no. 3 (2018): 1217–1234,
https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2018_3_17_SS2_Articles_Elise_Muir_00274.pdf.

¹⁰² G. DAVIES. "When Do Union Citizens and Their Families Have the Right to Equal Treatment on Grounds of Nationality in EU Law?", European Journal of Migration and Law 26, 3 (2024): 267-290, doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340180>

¹⁰³ Eur-lex, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>

¹⁰⁴ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 26

¹⁰⁵ Ivi, p. 27

amministrativo riconducibile all’ambito di applicazione del diritto dell’Unione. Ciò consente ai cittadini di invocare tali diritti come elementi essenziali della propria condizione giuridica all’interno dell’ordinamento europeo¹⁰⁶.

L’articolo 34 si inserisce nella sezione IV della Carta, intitolata “Solidarietà”, e riconosce che l’Unione deve garantire il diritto alla sicurezza sociale e all’assistenza sociale *“alle condizioni stabilite dal diritto dell’Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali”*. Questo passaggio sottolinea il carattere ibrido della cittadinanza sociale: essa è vincolata al rispetto delle competenze statali, ma allo stesso tempo costituisce un riferimento obbligato per le istituzioni europee, che devono tenerne conto nella definizione e attuazione delle politiche, specie nei settori della mobilità, del lavoro, dell’inclusione sociale e della coesione territoriale. L’articolo 34 menziona esplicitamente anche il diritto alle prestazioni sociali, in particolare per le situazioni di bisogno come: vecchiaia, maternità, invalidità, disoccupazione o perdita del sostegno familiare¹⁰⁷. Tali riferimenti alludono a un concetto moderno e integrato di *welfare*, che va oltre la dimensione meramente assistenziale, per includere meccanismi di prevenzione, tutela e promozione dell’autonomia personale.

Allo stesso modo, l’articolo 14 garantisce il diritto all’istruzione, che include l’accesso gratuito all’istruzione obbligatoria, il diritto di accedere alla formazione professionale e permanente, nonché la libertà di creare istituzioni educative. La norma non si limita a dichiarare il diritto all’istruzione come tale, ma lo colloca in una prospettiva dinamica, che si adatta alle esigenze della società della conoscenza. In questo senso, l’articolo 14 CDFUE assume un significato particolare nel quadro della cittadinanza sociale, poiché il diritto all’educazione è considerato fondamentale per l’inclusione, la partecipazione civica e l’integrazione economica. Il legame tra istruzione e cittadinanza è stato ulteriormente consolidato dalle politiche europee che promuovono la mobilità degli studenti, come Erasmus+, e dal riconoscimento giurisprudenziale del diritto degli studenti a non subire discriminazioni nel paese ospitante¹⁰⁸.

La Carta, inoltre, non si limita a enunciare diritti di tipo prestazionale, ma include anche diritti collettivi e principi sociali fondamentali, come il diritto dei lavoratori all’informazione e alla consultazione all’interno dell’impresa (art. 27), alla tutela in caso

¹⁰⁶ Ibidem

¹⁰⁷ Ivi, pp. 27-28

¹⁰⁸ Ivi, pp. 109-110

di licenziamento ingiustificato (art. 30) e alla protezione della famiglia e della vita professionale (art. 33)¹⁰⁹. Tali norme rafforzano il contenuto sostanziale della cittadinanza europea, contribuendo a delineare un modello di cittadino che non è soltanto titolare di libertà individuali, ma anche beneficiario di diritti sociali che trovano concreta attuazione nel contesto transnazionale.

Un altro elemento significativo è che la CDFUE integra, formalizza e innova la tradizione costituzionale comune degli Stati membri, incorporando principi consolidati delle carte dei diritti nazionali e delle convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹¹⁰ e la Carta sociale europea¹¹¹. In questo senso, la Carta non solo armonizza, ma europeizza il linguaggio dei diritti fondamentali, permettendo di superare le frammentazioni normative interne e proponendo un paradigma comune su cui basare l'integrazione sociale.

Va tuttavia evidenziato che la Carta non si applica in modo universale a tutte le attività degli Stati membri. Il campo di applicazione, configurato dall'articolo 51, stabilisce che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri *“esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione”*. Questo significa che, in assenza di un collegamento diretto con il diritto dell'UE, le norme della Carta non possono essere invocate per censurare leggi o prassi nazionali. Tuttavia, numerose sentenze della Corte di Giustizia hanno dimostrato che questo limite può essere interpretato in modo estensivo, includendo ogni azione statale che incida su diritti garantiti dal diritto dell'Unione¹¹².

La rilevanza della Carta nel contesto della cittadinanza sociale europea è duplice: da un lato, essa costituisce un parametro giuridico vincolante che deve guidare l'azione delle istituzioni e degli Stati; dall'altro, essa funge da catalizzatore politico, ispirando programmi, strategie e iniziative a livello europeo, come il Pilastro europeo dei diritti sociali e l'Agenda sociale¹¹³. In tal modo, la Carta non è soltanto uno strumento

¹⁰⁹ Unione Europea. *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. 2000/C 364/01. GUCE C 364 del 18 dicembre 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

¹¹⁰ M. GIORGIANNI, "Il rapporto fra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea," *Diritti Comparati*, 10 agosto 2013, <https://www.diritticomparati.it/il-rapporto-fra-la-convenzione-europea-dei-diritti-delluomo-e-la-carta-dei-diritti-fondamentali-dell/>.

¹¹¹ Parlamento europeo, *Carta sociale europea*, documento informativo, 2005, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialedepliant/_chartesocialedepliant-it.pdf.

¹¹² A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 29-30

¹¹³ Eur-lex, *Agenda sociale rinnovata*, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-renewed-social-agenda.html?fromSummary=17>

normativo, ma anche un manifesto politico e valoriale, che orienta l'UE verso un modello di cittadinanza attiva, inclusiva e solidale.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea rappresenta quindi un punto di svolta per l'evoluzione della cittadinanza sociale europea. Essa fornisce una cornice normativa solida e integrata che, pur nel rispetto delle competenze degli Stati membri, consente di affermare un modello europeo di diritti sociali fondato sulla dignità, sull'uguaglianza e sulla solidarietà. Tuttavia, la distinzione non sempre nitida tra diritti e principi all'interno del documento compromette la piena tutela dell'ambito sociale dei cittadini europei e può rappresentare un ostacolo al rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione¹¹⁴.

2.1.3 Gli atti di diritto derivato e l'inclusione sociale

Un ruolo fondamentale nella costruzione normativa della cittadinanza sociale europea è stato svolto da una serie di atti di diritto derivato adottati dalle istituzioni dell'Unione Europea che, pur non modificando direttamente le competenze degli Stati membri in materia sociale, hanno inciso profondamente sulla definizione dei diritti dei cittadini dell'Unione (e in parte anche dei cittadini di paesi terzi), soprattutto in termini di mobilità, accesso alle prestazioni e inclusione sociale.

In particolare, la Direttiva 2004/38 del 29 aprile 2004, rappresenta il testo normativo di riferimento per il diritto dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri. Essa ha unificato e aggiornato una serie di strumenti normativi precedenti relativi alla libera circolazione, conferendo al diritto di soggiorno una disciplina più chiara, coerente e funzionale a un modello di cittadinanza europea inclusiva¹¹⁵.

La direttiva stabilisce un sistema graduale: soggiorni fino a tre mesi sono liberi e non soggetti a requisiti, salvo il possesso di un documento di identità valido. Per soggiorni superiori, invece, è richiesto che il cittadino disponga di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione sanitaria, così da non diventare un onere per il sistema di assistenza dello Stato ospitante. Dopo cinque anni di soggiorno legale e ininterrotto, il cittadino

¹¹⁴ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 32

¹¹⁵ Ivi, pp. 41-42

acquisisce il diritto di soggiorno permanente, il quale non è più soggetto a condizioni¹¹⁶. Questo meccanismo progressivo riflette l'intenzione di premiare il radicamento sociale e personale nel paese ospitante, configurando un percorso di integrazione giuridicamente tutelato.

Particolare rilievo assume il fatto che la direttiva si estende anche a categorie non economicamente attive, come studenti, pensionati o familiari a carico, purché rispettino i criteri di autosufficienza economica. Questa estensione è significativa in quanto rompe con la visione “funzionale” del cittadino europeo legata esclusivamente alla dimensione lavorativa. La direttiva riconosce quindi una cittadinanza dell’Unione come status autonomo, indipendente dal contributo economico, pur sempre nel rispetto di un bilanciamento tra diritti individuali e legittime preoccupazioni degli Stati membri in materia di sostenibilità del *welfare*¹¹⁷.

Inoltre, la direttiva pone con forza il principio della parità di trattamento: durante il soggiorno i cittadini dell’Unione devono beneficiare degli stessi diritti dei cittadini dello Stato ospitante, inclusi i diritti sociali e di accesso a prestazioni pubbliche. Tuttavia, come vedremo, tale parità non è assoluta né del tutto immediata. La direttiva consente agli Stati membri di limitare l’accesso a determinate prestazioni sociali nei primi tre mesi di soggiorno e, successivamente, finché il cittadino non soddisfi le condizioni richieste (come residenza stabile o attività lavorativa). Tali eccezioni sono espressione del compromesso tra libertà di circolazione e autonomia degli Stati in ambito sociale e rappresentano un nodo centrale nel dibattito sull’uniformità della cittadinanza sociale¹¹⁸.

Parallelamente, nel quadro dell’inclusione dei cittadini di paesi terzi, un ruolo altrettanto significativo è giocato dalla Direttiva 2003/109, concernente lo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. Tale normativa riconosce una situazione giuridica speciale ai cittadini extra-UE che risiedono legalmente e ininterrottamente per almeno cinque anni in uno Stato membro, a condizione che dimostrino stabilità economica, conoscenza della lingua o integrazione culturale (secondo

¹¹⁶ Unione Europea, *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, GU L 158 del 30.4.2004, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01)).

¹¹⁷ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 41-42

¹¹⁸ Ibidem

la legislazione nazionale) e che non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico. La direttiva stabilisce, inoltre, che i titolari di questo status hanno diritto a una serie di diritti comparabili a quelli dei cittadini europei, inclusi l'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione, alla formazione professionale, all'assistenza sanitaria e alle prestazioni sociali. Pur non trattandosi di cittadini dell'Unione, dunque, questi soggetti vengono gradualmente integrati nel sistema giuridico dell'UE attraverso un percorso di inclusione normativa, che si fonda sul principio di non discriminazione rispetto al cittadino nazionale¹¹⁹.

L'obiettivo sotteso alla direttiva è duplice: da un lato promuovere l'integrazione stabile e sicura di persone che hanno stabilito legami durevoli con uno Stato membro e quindi intessono rapporti soprattutto economici con l'UE; dall'altro evitare situazioni di esclusione o marginalizzazione di lungo periodo, che comprometterebbero la coesione sociale interna oltre che quella del singolo individuo cittadino di paesi terzi. Anche in questo caso, il criterio dell'integrazione è determinante, tanto che l'accesso alla mobilità intra-UE dei soggiornanti di lungo periodo è subordinato a requisiti aggiuntivi rispetto ai cittadini UE, in particolare legati all'occupazione o alla disponibilità economica¹²⁰.

Sia la direttiva sulla libera circolazione che quella sui soggiornanti di lungo periodo vanno lette nel contesto della crescente tensione tra diritti individuali europei e sovranità sociale nazionale. Da una parte, l'UE promuove una visione inclusiva e armonizzata della cittadinanza fondata sulla parità di trattamento; dall'altra, lascia margini di flessibilità, talvolta molto ampi, agli Stati membri nella regolazione dell'accesso concreto ai sistemi di *welfare*. Questa ambivalenza normativa riflette una delle principali sfide del progetto europeo: conciliare l'integrazione sovranazionale con la diversità dei modelli sociali nazionali.

Entrambe le direttive rappresentano quindi strumenti essenziali per l'attuazione concreta della cittadinanza sociale europea. Esse non introducono un sistema unificato di *welfare*, ma forniscono cornici legali comuni che garantiscono standard minimi e diritti equivalenti in tutte le situazioni in cui sia attuato il diritto dell'Unione. L'efficacia di

¹¹⁹ Unione Europea, *Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, GU L 16 del 23.1.2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109>.

¹²⁰ EUR-Lex, *Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Testo consolidato del 20 maggio 2011*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=celex:02003L0109-20110520>.

queste direttive dipende tuttavia anche dalla loro implementazione interna e dal dialogo che esse instaurano con le corti nazionali e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, tema che sarà approfondito nelle sezioni successive.

Oltre alle direttive precedentemente menzionate, un ulteriore strumento chiave per la realizzazione della cittadinanza sociale è rappresentato dal Regolamento n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale¹²¹. Questo regolamento mira a coordinare i sistemi di *welfare* dei vari Stati membri in modo da garantire che i cittadini mobili non perdano i propri diritti sociali (pensione, sanità, maternità, disoccupazione) nel momento in cui si trasferiscono da uno Stato all'altro¹²².

Il principio cardine del regolamento è quello della totalizzazione dei periodi contributivi, che consente al cittadino di sommare i periodi di assicurazione, lavoro o residenza maturati in diversi Stati membri ai fini dell'acquisizione del diritto alle prestazioni. Viene inoltre sancito il principio del paese competente, secondo cui le prestazioni sono erogate dallo Stato in cui il cittadino è assicurato al momento del verificarsi del rischio. Il regolamento garantisce anche la portabilità delle prestazioni, permettendo ai cittadini di riceverle in qualsiasi Stato dell'UE, a prescindere dal luogo in cui risiedono effettivamente¹²³.

Il regolamento è di particolare rilevanza perché assicura che la mobilità non diventi un ostacolo alla continuità dei diritti sociali. In mancanza di un tale meccanismo, i cittadini che si spostano tra Stati membri rischierebbero di vedersi negato l'accesso a prestazioni maturate nel tempo. Pertanto, il regolamento costituisce una rete di sicurezza normativa, che rende effettivo l'esercizio della libertà di circolazione sancita dai Trattati. Sebbene la sua applicazione presenti ancora numerose sfide, soprattutto a causa delle divergenze tra i sistemi nazionali e delle difficoltà amministrative, il regolamento 883/2004 è fondamentale per la realizzazione di una cittadinanza sociale pienamente operativa. La sua portata è rafforzata da strumenti complementari come il regolamento di

¹²¹ Unione Europea, *Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (testo consolidato all'11 gennaio 2011)*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20110111:IT:PDF>.

¹²² A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 67

¹²³ Ibidem

applicazione 987/2009, che ne specifica le modalità tecniche ed esecutive, facilitando la cooperazione tra le istituzioni nazionali competenti¹²⁴.

Nel loro insieme, la Direttiva 2004/38, la Direttiva 2003/109 e il Regolamento 883/2004 disegnano una mappa normativa articolata e multilivello, che consente ai cittadini europei di beneficiare di una gamma crescente di diritti sociali transnazionali. Essi pongono le basi per una cittadinanza sociale effettiva, pur nel rispetto delle competenze nazionali in materia di *welfare*. Più che strumenti omogenei, sono dispositivi di armonizzazione e coordinamento, che cercano di mediare tra le diverse realtà statali e l’ambizione dell’Unione di costruire uno spazio comune di diritti.

Tuttavia, l’efficacia di queste norme dipende in larga misura dalla volontà politica degli Stati membri, dalla corretta trasposizione e attuazione interna e dalla vigilanza giurisprudenziale, soprattutto da parte della Corte di Giustizia, che ha avuto un ruolo decisivo nel garantirne l’interpretazione conforme ai principi dell’Unione. L’analisi della prassi giurisprudenziale verrà affrontata nei paragrafi successivi, ma è opportuno già qui evidenziare come le norme sopra richiamate rappresentino le fondamenta normative su cui si è costruita e consolidata l’idea di una cittadinanza europea dotata di contenuti sociali reali e accessibili.

2.2 Principali sentenze della CGUE

Come abbiamo precedentemente anticipato, l’affermazione della cittadinanza europea come concetto giuridico dotato di contenuti sostanziali è stata, fin dalla sua origine, il risultato di un progressivo sviluppo giurisprudenziale, in cui la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha assunto un ruolo centrale. In questo senso, le sentenze che andremo ad analizzare hanno contribuito a tracciare i confini di una nozione di cittadinanza fondata non solo su diritti civili e politici, ma anche su prerogative sociali e assistenziali, in un’ottica sempre più distante dalla visione economicista originaria dell’integrazione europea.

¹²⁴ EUR-Lex, *Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Regolamento CE n. 883/2004)*, sintesi della legislazione dell’UE, ultimo aggiornamento 17 marzo 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM%3Ac10521>.

2.2.1 L'evoluzione estensiva del concetto di cittadinanza dell'Unione

Un primo momento di svolta si è avuto con la decisione della Corte nel caso *Martinez Sala*¹²⁵. Si tratta della prima sentenza in cui la Corte ha riconosciuto la possibilità per un cittadino dell'Unione di beneficiare del principio di non discriminazione ai sensi dell'articolo 18 TFUE¹²⁶ anche in assenza di un legame lavorativo con lo Stato ospitante.

Il caso riguardava Maria Martinez Sala, cittadina spagnola residente in Germania da diversi anni, titolare di un permesso di soggiorno scaduto ma in fase di rinnovo. Le autorità tedesche avevano rifiutato la sua richiesta di *Kindergeld*¹²⁷ sulla base del fatto che Martinez Sala non possedeva un titolo di soggiorno valido al momento della domanda. La CGUE, tuttavia, ha ritenuto che, in quanto cittadina dell'Unione legalmente residente in uno Stato membro diverso dal proprio, la ricorrente avesse diritto a non essere discriminata rispetto ai cittadini nazionali, a prescindere dal fatto che essa avesse o meno una carta regolare di soggiorno secondo lo stesso Stato ospitante¹²⁸.

La sentenza ha affermato con forza che la cittadinanza dell'Unione implica il diritto alla parità di trattamento, estendendolo a situazioni che fino ad allora erano rimaste escluse dal campo di applicazione del diritto dell'UE¹²⁹. Questo ha significato un superamento della visione puramente economica dell'integrazione europea, avviando un processo di espansione sostanziale della cittadinanza, che da elemento accessorio legato al mercato interno si trasforma in fondamento autonomo di diritti.

Un punto centrale della decisione riguarda la valorizzazione dello status di cittadino dell'Unione come fondamento sufficiente per invocare il principio di non discriminazione, in assenza di attività lavorativa o contributiva. La Corte ha ritenuto sufficiente la residenza regolare in quanto cittadina europea, e non legale secondo l'amministrazione nazionale, aprendo così la strada a una concezione della cittadinanza

¹²⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Martinez Sala contro Freistaat Bayern*, causa C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217, sentenza del 12 maggio 1998,
https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=4F7C651C93B90355E0C8A4F7A91A39E4?text=&d_ocid=43841&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1262930

¹²⁶ all'epoca articolo 12 TCE

¹²⁷ Un assegno familiare erogato mensilmente in Germania per i figli a carico

¹²⁸ Sentenza *Martinez Sala*, punto 65

¹²⁹ N. N. SHUIBHNE, "The Resilience of EU Market Citizenship," *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 6, 2010, pp. 16-17

fondato sul principio di uguaglianza e sull'appartenenza alla comunità europea, piuttosto che su criteri meramente produttivi¹³⁰.

La portata innovativa della sentenza *Martinez Sala* risiede anche nell'aver riconosciuto che una situazione puramente “sociale”, come quella dell'accesso a prestazioni assistenziali, rientrasse nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. È questo passaggio concettuale che ha reso possibile il futuro sviluppo di una cittadinanza non solo formale, ma anche sostanziale, fondata sul riconoscimento di diritti ulteriori rispetto a quelli previsti in precedenza per i soli lavoratori migranti¹³¹.

Inoltre, la sentenza in questione ha avuto un impatto diretto anche sulla prassi amministrativa degli Stati membri, obbligandoli a riconsiderare le proprie politiche in materia di prestazioni sociali, residenza e titoli di soggiorno, nella misura in cui il criterio della cittadinanza dell'Unione diventa centrale per l'accesso a diritti sociali fondamentali¹³². Sebbene la Corte non abbia definito compiutamente i limiti di questa estensione, *Martinez Sala* costituisce senza dubbio il punto di partenza di un'evoluzione giurisprudenziale che porterà progressivamente al consolidamento della cittadinanza europea come “status fondamentale”, capace di fondare diritti autonomi rispetto alla nazionalità e alla condizione lavorativa.

L'orientamento generale della sentenza *Martinez Sala* viene consolidato e ampliato con la successiva sentenza *Grzelczyk*¹³³, di circa tre anni dopo. Essa segna un'evoluzione decisiva nel riconoscimento di una cittadinanza dell'Unione dotata di contenuti effettivi e potenzialmente autonomi rispetto al ruolo economico dell'individuo. Il caso riguardava Rudy Grzelczyk, cittadino francese residente in Belgio, iscritto all'università e lavoratore a tempo parziale durante i primi anni di studio. Al quarto e ultimo anno, avendo cessato l'attività lavorativa, Grzelczyk aveva richiesto un sussidio minimo di sussistenza¹³⁴, ricevendone un rifiuto da parte delle autorità belghe, con la motivazione che egli non aveva più lo status di lavoratore e non poteva quindi beneficiare del diritto alla parità di trattamento.

¹³⁰ Sentenza *Martinez Sala*, punto 61

¹³¹ N. N. SHUIBHNE, "The Resilience of EU Market Citizenship," *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 6, 2010, pp. 16-17

¹³² Sentenza *Martinez Sala*, punto 62

¹³³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184>.

¹³⁴ Il *minimex*

La Corte ha ribaltato l'impostazione delle autorità nazionali, affermando che la condizione di studente cittadino dell'Unione, legalmente residente nello Stato ospitante, era sufficiente per godere del principio di non discriminazione. Ancora una volta, come in *Martinez Sala*, la Corte ha valorizzato il solo status di cittadino dell'Unione, ponendo in secondo piano la dimensione economica e sottolineando invece il principio di uguaglianza di trattamento¹³⁵.

L'elemento centrale della sentenza è rappresentato dall'enunciazione secondo cui “la cittadinanza dell'Unione è destinata a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”¹³⁶. Questa formulazione non è solo simbolica: essa costituisce un vero e proprio passaggio concettuale che sposta il baricentro del diritto dell'Unione da una logica di mercato a una logica di cittadinanza. È stata la prima volta in cui la Corte ha elevato espressamente lo status di cittadino europeo al rango di fondamento giuridico autonomo per la rivendicazione di diritti, anche in assenza di una relazione diretta con l'attività lavorativa o con il contributo economico al sistema di *welfare* nazionale¹³⁷.

Rispetto a *Martinez Sala*, citata a più riprese nello stesso giudizio in questione, la sentenza *Grzelczyk* si distingue per la sua maggiore chiarezza sistematica e per l'ambizione del principio affermato. Mentre nella prima il diritto alla prestazione sociale era stato riconosciuto in una situazione incerta dal punto di vista del soggiorno legale¹³⁸, in questo caso la residenza dello studente era pienamente conforme sia alle normative europee che a quelle nazionali; inoltre, la richiesta di assistenza si collocava in un contesto di temporanea necessità, coerente con i principi di proporzionalità e integrazione. Successivamente, infatti, la Corte sottolinea anche come l'accesso a forme essenziali di sostegno sociale sia parte integrante del pieno godimento della libertà di circolazione e soggiorno¹³⁹.

Con la sentenza *Grzelczyk*, si compie quindi un ulteriore passo verso una cittadinanza dell'Unione dal contenuto sociale, in grado di rivendicare il riconoscimento di diritti fondamentali anche in contesti tipicamente nazionali come le politiche di

¹³⁵ Sentenza *Grzelczyk*, punto 29

¹³⁶ Sentenza *Grzelczyk*, punto 31

¹³⁷ N. N. SHUIBHNE, "The Resilience of EU Market Citizenship," *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 6, 2010, pp. 16-17

¹³⁸ Poiché in realtà per l'amministrazione nazionale tedesca la signora Martinez Sala non aveva ancora ricevuto il permesso di soggiorno

¹³⁹ Sentenza *Grzelczyk*, punto 33

welfare. La Corte afferma esplicitamente un modello di cittadinanza europea che, pur rispettando le prerogative degli Stati membri, tende a superare le barriere della cittadinanza esclusivamente statale, promuovendo un’idea di appartenenza fondata sulla solidarietà, l’inclusione e la parità di trattamento a livello comunitario.

Nel successivo caso *Bidar*¹⁴⁰, la Corte affronta un’altra importante questione: il diritto di accesso al sostegno economico per lo studio da parte di studenti cittadini dell’Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine. Il caso di specie riguardava Dany Bidar, cittadino francese residente nel Regno Unito, dove si era stabilito insieme alla madre per ragioni di salute e aveva completato parte del suo percorso scolastico. Successivamente, aveva chiesto un prestito d’onore per studenti universitari, beneficio concesso solo ai cittadini britannici o a cittadini stranieri in possesso di un diritto di soggiorno permanente. Le autorità britanniche rifiutarono la richiesta, ritenendo che Bidar, pur essendo residente, non soddisfacesse i requisiti legali per l’accesso al beneficio. La CGUE ha considerato tale rifiuto una violazione del principio di non discriminazione sancito dall’articolo 18 TFUE e ha affermato che un cittadino dell’Unione, regolarmente soggiornante in uno Stato membro diverso da quello di origine, può rivendicare il diritto a non essere discriminato in ambiti come l’accesso al sostegno economico per lo studio, se ha sviluppato un legame reale con la società dello Stato ospitante¹⁴¹.

Questa decisione conferma l’impostazione emersa nei casi *Martinez Sala* e *Grzelczyk*¹⁴², ma introduce un elemento nuovo: la nozione di integrazione sostanziale nello Stato ospitante. Per la Corte, il diritto a ricevere una prestazione pubblica a sostegno dello studio non può essere limitato in modo arbitrario a cittadini nazionali, ma può essere subordinato a requisiti oggettivi e proporzionati, come un periodo minimo di residenza o la frequenza continuativa di istituti scolastici nel paese¹⁴³.

Attraverso questa sentenza, la Corte non solo estende ulteriormente il raggio di applicazione del principio di parità di trattamento, ma sottolinea che la cittadinanza dell’Unione implica anche diritti di natura culturale e formativa, strettamente connessi

¹⁴⁰ Corte di Giustizia dell’Unione Europea. *Sentenza del 15 marzo 2005, Bidar, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0209>.

¹⁴¹ Sentenza *Bidar*, punto 32

¹⁴² Ibidem

¹⁴³ Sentenza *Bidar*, punto 47

alla piena partecipazione alla vita sociale del paese ospitante. L'accesso all'istruzione superiore e ai suoi strumenti di sostegno economico viene quindi interpretato come componente essenziale della cittadinanza europea, in quanto favorisce la mobilità, l'integrazione e l'uguaglianza di opportunità in conformità con l'art. 18 TFUE¹⁴⁴.

Tuttavia, la Corte mantiene un approccio bilanciato, riconoscendo agli Stati membri una certa discrezionalità nel fissare criteri che garantiscano un effettivo radicamento territoriale del richiedente. Non viene dunque sancito un diritto automatico e incondizionato all'accesso ai benefici economici connessi all'istruzione, ma viene ribadita l'illegittimità di quelle restrizioni che si fondano esclusivamente sulla nazionalità o che si risolvano in discriminazioni indirette non giustificate. Il criterio della "concessione significativa" con la società ospitante emerge come un mezzo per bilanciare l'esigenza di apertura con la tutela della coesione interna e della sostenibilità delle politiche pubbliche degli Stati membri¹⁴⁵. In prospettiva più ampia, la decisione contribuisce a rafforzare l'idea che il godimento effettivo della cittadinanza dell'Unione comporti il riconoscimento di una rete minima di tutele e strumenti di sostegno, anche nel settore educativo, che costituiscono una condizione essenziale per la partecipazione attiva e paritaria dei cittadini mobili alla vita dell'Unione.

Tuttavia, mentre *Bidar* sostanzialmente consolida l'approccio inclusivo della Corte, la successiva sentenza *Förster*¹⁴⁶ rappresenta un importante momento di razionalizzazione da parte del giudice europeo. In questa pronuncia, la Corte si è trovata a dover bilanciare il principio di parità di trattamento con la necessità, più volte sottolineata dagli Stati membri, di evitare un accesso indiscriminato alle prestazioni finanziarie, che incentivi il c.d. "turismo del welfare". Il caso riguardava una cittadina tedesca, Vatsouras Förster, che studiava nei Paesi Bassi e che si era vista negare l'accesso a un finanziamento pubblico olandese per il sostegno agli studenti universitari (l'equivalente di una borsa di studio), sulla base del fatto che non avesse ancora maturato cinque anni di residenza legale e ininterrotta nei Paesi Bassi, come previsto dalla normativa nazionale. La Corte è stata chiamata a valutare la compatibilità di questo requisito temporale con il diritto dell'Unione, in particolare con i principi sanciti dagli articoli 18 e 21 TFUE e con la Direttiva 2004/38/CE.

¹⁴⁴ Sentenza *Bidar*, punto 48

¹⁴⁵ Sentenza *Bidar*, punto 61

¹⁴⁶ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*

Nella sua decisione, la CGUE ha riconosciuto che l'articolo 24, paragrafo 2 della Direttiva 2004/38 consente, do fatto, agli Stati membri di negare l'accesso a prestazioni di sostegno allo studio agli studenti cittadini dell'Unione che non abbiano acquisito un diritto di soggiorno permanente¹⁴⁷. In questo contesto, la Corte ha ritenuto proporzionato e legittimo il requisito dei cinque anni di residenza continuativa, considerandolo una misura ragionevole per dimostrare un legame effettivo e duraturo con la società ospitante¹⁴⁸.

Questa sentenza non contraddice apertamente la linea giurisprudenziale affermata in *Bidar*, ma ne limita l'estensione automatica, introducendo con chiarezza il principio secondo cui i diritti sociali derivanti dalla cittadinanza europea non possono essere esercitati in modo del tutto incondizionato. La Corte precisa che il riconoscimento di tali diritti può e deve essere subordinato alla prova di una integrazione reale e stabile nello Stato ospitante, il cui accertamento può avvenire anche attraverso criteri oggettivi come la durata della residenza legale, che tuttavia non può essere l'unico criterio preso in considerazione¹⁴⁹.

Da un lato, quindi, la Corte riaffirma il principio di non discriminazione tra cittadini europei e nazionali, ma dall'altro legittima la possibilità per gli Stati di introdurre criteri di accesso finalizzati a tutelare l'equilibrio finanziario dei sistemi pubblici. È questa esigenza di sostenibilità, già presente implicitamente nelle sentenze precedenti, a diventare esplicita con la sentenza *Förster*, aprendo la strada a quella che, negli anni successivi, sarà una giurisprudenza più cauta e meno espansiva. Il valore della sentenza *Förster* risiede dunque nella sua funzione chiarificatrice. Essa segna un punto di snodo nella giurisprudenza della CGUE: se fino a quel momento la Corte aveva progressivamente ampliato i diritti sociali dei cittadini europei mobili, in *Förster* viene affermata con nettezza la legittimità di condizioni nazionali proporzionate e non discriminatorie per limitare l'accesso ai benefici finanziari¹⁵⁰.

Su larga scala, la sentenza *Förster* costituisce in qualche modo un aggiustamento equilibrato del modello di cittadinanza europea emerso in precedenza. La Corte riconosce

¹⁴⁷ Sentenza *Förster*, punto 55

¹⁴⁸ Avvocato generale Jan Mazak, *Conclusioni nella causa C-158/07, Förster contro Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, 10 luglio 2008,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67575&doclang=IT>, punto 96

¹⁴⁹ Ivi, punto 135

¹⁵⁰ Sentenza *Förster*, punto 49

esplicitamente che la cittadinanza non può comportare un accesso illimitato e immediato alle risorse pubbliche, ma deve essere interpretata nel rispetto di un principio di reciprocità sociale e responsabilità condivisa tra cittadino e Stato ospitante¹⁵¹.

Questo snodo interpretativo è particolarmente rilevante per comprendere la tensione che si è venuta a creare tra l'affermazione di un'egualanza sostanziale tra cittadini dell'Unione e la necessità di tutelare gli equilibri finanziari nazionali. In effetti, se le sentenze *Martinez Sala*, *Grzelczyk* e *Bidar* rappresentano il momento della spinta propulsiva verso una cittadinanza europea a contenuto sociale. La sentenza *Förster* segna in qualche modo l'inizio di una stagione di maggiore prudenza, in cui la Corte legittima l'introduzione di criteri oggettivi, come una condizione di precedente residenza di cinque anni, per valutare la legittimità dell'accesso alle prestazioni sociali¹⁵².

Nel complesso, l'orientamento emerso da questa fase giurisprudenziale delinea un modello di cittadinanza che, pur fondandosi su un principio generale di non discriminazione, resta subordinato a condizioni contestuali legate alla residenza, all'integrazione e alla proporzionalità delle misure adottate. Questo bilanciamento è diventato uno degli assi portanti della giurisprudenza successiva e della filosofia sottostante all'intervento della CGUE nel campo dei diritti sociali. Da un lato, la Corte non ha mai messo in discussione il valore centrale della cittadinanza europea come titolo legittimante l'accesso a prestazioni assistenziali. Dall'altro, ha riconosciuto che tale accesso non può essere illimitato, ma va regolato tenendo conto delle specificità economiche, sociali e culturali dei singoli ordinamenti.

Il passaggio concettuale che si compie in questa evoluzione è notevole. Si parte da una cittadinanza intesa come mero complemento della libertà di circolazione dei lavoratori, per arrivare a una cittadinanza sostanziale e sociale, in grado di fondare diritti anche in assenza di attività economica. Questo ampliamento riflette un cambiamento di paradigma all'interno dell'integrazione europea post-Maastricht: da un'Europa dei mercati a un'Europa dei cittadini¹⁵³. Tuttavia, il percorso resta incompiuto e segnato da ambiguità, poiché alla dimensione universalistica della cittadinanza si contrappone il mantenimento di significativi margini di discrezionalità nazionale.

¹⁵¹ Sentenza *Förster*, punti 52-53

¹⁵² Sentenza *Förster*, punto 60

¹⁵³ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 134

Alla luce di questi sviluppi giurisprudenziali, appare evidente come la Corte abbia cercato, almeno inizialmente, di attribuire un significato progressivo alla cittadinanza europea, affermando una valenza sociale e inclusiva. Le decisioni analizzate mostrano una tendenza espansiva, orientata a garantire diritti effettivi e non puramente simbolici ai cittadini dell'Unione. Tuttavia, tale apertura si accompagna, dalla sentenza *Förster* in poi, alla consapevolezza dei limiti strutturali del progetto europeo, segnando così l'inizio di un lento ma progressivo ripensamento giurisprudenziale, che troverà piena espressione nelle pronunce successive.

2.2.2 Il ripensamento della CGUE: la giurisprudenza “restrittiva” (Dano, Alimanovic, Commissione c. Regno Unito)

A partire dalla metà dello scorso decennio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha mostrato un progressivo cambiamento di orientamento rispetto alla fase precedente. Se le sentenze *Martinez Sala*, *Grzelczyk Bidar* e, in parte, *Förster* avevano progressivamente aperto alla possibilità per i cittadini europei economicamente inattivi di accedere a determinati benefici sociali e assistenziali negli Stati membri ospitanti, a condizione di una residenza legale o di un certo grado di integrazione; successivamente la Corte ha ristretto, in modo progressivo, l'ambito di tali diritti, sulla scia di mutate condizioni politiche, economiche e sociali.

Questo cambio di orientamento deve essere compreso nel contesto delle conseguenze della crisi finanziaria globale post-2008, che ha esacerbato la pressione sui bilanci pubblici degli Stati membri e alimentato un clima politico più sensibile al tema dell’“abuso” dei sistemi di *welfare* da parte dei cittadini europei mobili. In particolare, alcuni governi hanno invocato la necessità di limitare il c.d. “turismo del welfare”, accusando la legislazione europea di rendere troppo facile l’accesso ai benefici sociali per soggetti non contribuenti¹⁵⁴. Questa narrativa ha trovato spazio anche nel dibattito politico interno di vari Stati, contribuendo a rafforzare posizioni euroscettiche e protezionistiche, come emerso nel contesto della *Brexit*¹⁵⁵.

La CGUE, pur mantenendo formalmente il principio della parità di trattamento tra cittadini europei, ha iniziato a valorizzare maggiormente le condizioni materiali poste dalla Direttiva 2004/38/CE, in particolare gli articoli 6 e 7, che subordinano il diritto di

¹⁵⁴ Ivi, pp. 42-43

¹⁵⁵ Ivi, p. 45

soggiorno superiore ai tre mesi alla disponibilità di risorse economiche sufficienti e a una copertura sanitaria. In questo nuovo assetto, lo status di cittadino dell'Unione non appare più sufficiente, da solo, a fondare un diritto incondizionato alle prestazioni sociali. Al contrario, diventa centrale la verifica della legittimità del soggiorno in base alle condizioni stabilite dalla normativa secondaria dell'Unione¹⁵⁶.

In questo quadro generale si inseriscono alcune pronunce significative che delineano un orientamento giurisprudenziale più restrittivo¹⁵⁷, volto a rafforzare la discrezionalità degli Stati membri nella concessione delle prestazioni sociali ai cittadini dell'Unione economicamente inattivi. Pur non rinnegando i principi precedentemente affermati, la Corte ne limita l'applicazione, operando una chiara distinzione tra i cittadini dell'Unione in possesso di un diritto di soggiorno legittimo e coloro che, sebbene presenti fisicamente nel territorio di uno Stato membro, non soddisfano i requisiti necessari per beneficiare dei diritti legati alla cittadinanza sociale. Tali decisioni non segnano una rottura radicale con l'impostazione giurisprudenziale preesistente, ma rappresentano piuttosto un tentativo, forse non troppo ben riuscito, di bilanciare due esigenze fondamentali¹⁵⁸: la tutela dei diritti dei cittadini mobili e la necessità di preservare la sostenibilità finanziaria e l'autonomia normativa degli Stati membri nel campo delle politiche sociali. In questo modo, la Corte dimostra una maggiore sensibilità al contesto sociopolitico, nel tentativo di prevenire tensioni istituzionali e reazioni di rigetto verso il processo di integrazione europea. Ma allo stesso tempo compromette in parte i risultati positivi che erano stati raggiunti con le precedenti pronunce, soprattutto in relazione ai cittadini economicamente inattivi e quindi più deboli¹⁵⁹.

La sentenza *Dano*¹⁶⁰ del 2014 costituisce una delle prime espressioni evidenti di questa svolta¹⁶¹. Il caso riguardava Ms. Dano, cittadina rumena residente in Germania con il figlio, che aveva richiesto prestazioni assicurative di base, pur non avendo mai lavorato né dimostrato di cercare attivamente un impiego nel paese ospitante. Le autorità tedesche

¹⁵⁶ Ivi, pp. 45-49

¹⁵⁷ Ivi, p. 203-205

¹⁵⁸ D. CARTER, M. JESSE, *The “Dano Evolution”: Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, *European Papers*, Vol. 3, 2018, No. 3, pp. 1179–1208.

¹⁵⁹ *Ibidem*

¹⁶⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Elisabeta Dano, Florin Dano contro Jobcenter Leipzig*. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358. Sentenza del 11 novembre 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0333>.

¹⁶¹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 205

avevano rifiutato l'erogazione delle prestazioni, due volte, ritenendo che la ricorrente non soddisfacesse i requisiti stabiliti dalla Direttiva 2004/38, in particolare quelli previsti per il mantenimento del diritto di soggiorno oltre i tre mesi. La questione sollevava quindi il problema cruciale di stabilire se un cittadino dell'Unione economicamente inattivo potesse, in assenza di mezzi di sostentamento propri, rivendicare il diritto a ricevere prestazioni sociali in uno Stato diverso da quello di cittadinanza, fondandosi unicamente sul proprio status di cittadino dell'Unione. La Corte, discostandosi apertamente dall'approccio estensivo delle pronunce precedenti, ha ritenuto legittimo il rifiuto dell'assistenza da parte delle autorità tedesche, sostenendo che, in questo caso, “...queste prestazioni dovrebbero essere concesse unicamente in conformità della legislazione dello Stato membro di residenza...”¹⁶². In altri termini, lo status di cittadino dell'Unione non può da solo giustificare l'accesso incondizionato alle prestazioni sociali; tale diritto è subordinato al rispetto di criteri oggettivi, dettati dallo Stato membro, che conferiscano una base legittima di soggiorno o appartenenza alla vita sociale del paese ospitante.

La CGUE ha posto particolare enfasi sull'articolo 7 della Direttiva 2004/38, che prevede che i cittadini economicamente inattivi debbano disporre di risorse economiche sufficienti per non diventare “...un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante...”¹⁶³. Nel caso concreto, la mancanza di tali risorse e il fatto che la signora Dano non fosse in realtà del tutto integrata all'interno dello Stato membro ospitante, hanno portato la Corte a ritenere che Dano non avesse diritto al soggiorno ai sensi della direttiva e, di conseguenza, non potesse neppure invocare il principio di parità di trattamento per accedere alle prestazioni sociali¹⁶⁴.

Questa sentenza ha segnato un importante cambio di paradigma: la Corte sposta il baricentro dell'analisi giuridica dall'inclusione alla legittimità formale della presenza del cittadino nel territorio dello Stato ospitante. Solo se tale presenza è conforme ai criteri previsti dal diritto dell'Unione e della legislazione nazionale, il cittadino può rivendicare l'uguaglianza di trattamento rispetto ai cittadini nazionali. *Dano* introduce una distinzione sostanziale tra il “soggiorno di fatto” e il “soggiorno giuridicamente rilevante”. Anche se

¹⁶² Sentenza *Dano*, punto 53

¹⁶³ Unione Europea. *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 158, 30 aprile 2004. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01)), art. 7 par. 1 comma b

¹⁶⁴ Sentenza *Dano*, punti 66-69

un cittadino dell’Unione si trova fisicamente in uno Stato membro, ciò non implica automaticamente il diritto di beneficiare del *welfare* nazionale di quello Stato¹⁶⁵. È questa la rottura più evidente con le pronunce precedenti, che avevano privilegiato una concezione più dinamica e inclusiva della cittadinanza europea. Dal punto di vista sistematico, la Corte ha inteso rafforzare la responsabilità individuale come presupposto dell’integrazione europea. I cittadini che si trasferiscono in un altro Stato membro non possono, secondo questa impostazione, aspettarsi di ricevere prestazioni sociali se non dimostrano un sufficiente grado di inserimento economico o sociale. In questo senso, la sentenza *Dano* può essere letta anche come una risposta giuridica alle preoccupazioni degli Stati membri in merito al rischio di “turismo sociale”, divenuta particolarmente saliente nel dibattito pubblico post-crisi¹⁶⁶.

Inoltre, la decisione della Corte ha avuto un impatto importante a livello politico e giurisprudenziale. Ha rafforzato la posizione degli Stati membri che chiedevano maggiore autonomia nella gestione del proprio *welfare* e ha offerto una base giuridica più solida per introdurre controlli sul soggiorno dei cittadini europei inattivi¹⁶⁷.

Questa logica è stata rafforzata dalla successiva sentenza *Alimanovic*¹⁶⁸ che ha ulteriormente chiarito la portata della deroga prevista all’articolo 24 della Direttiva 2004/38. Tuttavia, *Alimanovic* si distingue da *Dano* per una caratteristica rilevante: i ricorrenti avevano effettivamente lavorato nello Stato membro ospitante e, almeno per un certo periodo, si trovavano in una posizione più stabile sotto il profilo dell’integrazione economica¹⁶⁹. Il caso riguardava una madre, cittadina svedese di origine tedesca, e i suoi figli, residenti in Germania. Dopo aver svolto lavori temporanei nel paese ospitante, i membri della famiglia erano rimasti disoccupati e avevano richiesto le stesse prestazioni sociali negate nel caso *Dano*. Le autorità tedesche rifiutarono nuovamente l’erogazione del sussidio di disoccupazione, sostenendo che il diritto al soggiorno era venuto meno in

¹⁶⁵ A. NATO, *La solidarietà europea: a che punto siamo?* EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023. Università degli Studi di Bari Aldo Moro, 2023, pp. 69-70

¹⁶⁶ Ivi, p. 75

¹⁶⁷ D. CARTER, M. JESSE, *The “Dano Evolution”: Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, European Papers, Vol. 3, 2018, No. 3, pp. 1179–1208.

¹⁶⁸ Corte di Giustizia dell’Unione Europea, *Jobcenterx Berlin Neukölln contro Nazifa Alimanovic e a. C-* 67/14, ECLI:EU:C:2015:597. Sentenza del 15 settembre 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0067>.

¹⁶⁹ Sentenza *Alimanovic*, punto 27

quanto l'attività lavorativa svolta era stata limitata nel tempo e non aveva generato un radicamento sufficiente per accedere ai benefici sociali nazionali.

La Corte ha confermato la legittimità della posizione tedesca, affermando che, secondo l'articolo 7, par. 3 della Direttiva 2004/38, i cittadini che hanno lavorato per meno di un anno conservano il diritto di soggiorno solo per un periodo limitato di sei mesi dopo la perdita del lavoro. Oltre tale periodo, la conservazione del diritto di soggiorno non è più garantita, salvo che non si dimostri di possedere altri requisiti, come risorse economiche sufficienti, previsti dalla stessa direttiva. In assenza di tali elementi, e in conformità con l'articolo 24 par. 2 della stessa direttiva, lo Stato membro ospitante non è tenuto a garantire l'accesso ai benefici sociali¹⁷⁰.

Con questa sentenza, la CGUE introduce un elemento temporale molto preciso nella valutazione della legittimità del soggiorno: la durata dell'attività lavorativa diventa una condizione determinante per stabilire se il cittadino europeo possa essere considerato integrato a sufficienza nella società ospitante da giustificare l'accesso alla protezione sociale.

Da un punto di vista giuridico, la sentenza *Alimanovic* rafforza la distinzione tra diritto di soggiorno formale e diritto sostanziale a beneficiare delle politiche di *welfare*. Sebbene i cittadini europei abbiano, in linea generale, il diritto di muoversi liberamente all'interno dell'UE, tale diritto non comporta necessariamente un accesso incondizionato ai sistemi di protezione sociale degli Stati membri¹⁷¹. Anzi, la CGUE precisa che le autorità nazionali hanno non solo la facoltà, ma anche il dovere di verificare il rispetto delle condizioni di soggiorno ai fini dell'erogazione delle prestazioni¹⁷².

La sentenza conferma inoltre un altro punto centrale già emerso nel caso *Dano*: il principio di parità di trattamento è subordinato alla legittimità del soggiorno. Se il cittadino europeo non ha più diritto di risiedere nel territorio di uno Stato membro secondo le condizioni previste dalla normativa europea, non può invocare alcuna discriminazione nel trattamento ricevuto¹⁷³.

Dal punto di vista sostanziale, invece, la sentenza *Alimanovic* si inserisce pienamente nella logica del c.d. “riequilibrio giurisprudenziale”. La Corte prende atto

¹⁷⁰ Sentenza *Alimanovic*, punti 57-58

¹⁷¹ Ibidem

¹⁷² Sentenza *Alimanovic*, punto 59

¹⁷³ Sentenza *Alimanovic*, punto 60

delle crescenti preoccupazioni politiche e finanziarie degli Stati membri, riconoscendo loro un margine di discrezionalità più ampio nella valutazione delle situazioni individuali. A differenza di quanto avveniva in pronunce più inclusive come *Grzelczyk* o *Bidar*, il principio della solidarietà tra cittadini europei viene subordinato a criteri di effettiva integrazione e contributo economico, che fungono da discriminante tra chi può accedere ai benefici sociali e chi invece può legittimamente esserne escluso¹⁷⁴.

Dal punto di vista politico, la decisione in *Alimanovic* ha avuto un impatto rilevante nel consolidare una giurisprudenza di contenimento, che ha trovato terreno fertile in vari contesti nazionali segnati da pressioni populiste, crisi migratorie e retoriche antieuropistiche. La Corte, pur mantenendo fermo il quadro normativo unionale, ha contribuito a rafforzare la flessibilità applicativa delle norme europee, evitando contrapposizioni dirette con gli ordinamenti nazionali in materia di *welfare*¹⁷⁵.

La “nuova” tendenza trova conferma anche nella sentenza *Commissione c. Regno Unito* del 2016¹⁷⁶. A differenza dei casi *Dano* e *Alimanovic*, che avevano come protagonisti singoli cittadini UE, questa causa oppone direttamente la Commissione europea a uno Stato membro, rivelando l’importanza istituzionale e politica del dibattito in corso.

Nel dettaglio, la Commissione aveva intentato un ricorso per inadempimento contro il Regno Unito, accusandolo di violare il principio di non discriminazione previsto dall’articolo 24 della Direttiva 2004/38, in combinato disposto con l’articolo 4 del Regolamento n. 883/2004, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il nodo della questione riguardava il cosiddetto “criterio sul diritto di soggiorno” introdotto dal governo britannico: una procedura attraverso cui i cittadini dell’Unione dovevano dimostrare di avere un diritto di soggiorno valido per poter accedere a prestazioni assistenziali¹⁷⁷.

Secondo la Commissione, tale criterio costituiva una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza, poiché esso non era richiesto ai cittadini britannici. Inoltre,

¹⁷⁴ Sentenza *Alimanovic*, punto 63

¹⁷⁵ D. CARTER, M. JESSE, *The “Dano Evolution”: Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, *European Papers*, Vol. 3, 2018, No. 3, pp. 1179–1208.

¹⁷⁶ Corte di giustizia dell’Unione europea, *Commissione europea contro Regno Unito*, causa C-308/14, sentenza dell’11 luglio 2016, ECLI:EU:C:2016:436, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0308>

¹⁷⁷ Sentenza *Commissione c. Regno Unito*, punto 22

l'introduzione di questo meccanismo avrebbe rappresentato una violazione del principio di coordinamento armonizzato dei regimi di sicurezza sociale tra Stati membri. In particolare, la Commissione riteneva che il Regno Unito non potesse unilateralmente subordinare l'accesso alle prestazioni all'accertamento di condizioni supplementari non previste dalla normativa europea¹⁷⁸.

La Corte di Giustizia, tuttavia, ha rigettato il ricorso della Commissione, sostenendo che l'imposizione del criterio sul diritto di soggiorno era conforme al diritto dell'Unione. La CGUE ha affermato, infatti, che gli Stati membri avevano la possibilità, e persino la responsabilità qualora ve ne fosse stato bisogno, di verificare il rispetto delle condizioni previste dalla Direttiva 2004/38 prima di concedere l'accesso alle prestazioni sociali. In particolare, la Corte ha riconosciuto che il criterio britannico non violava i principi generali del diritto dell'Unione, in quanto mirava a garantire che i benefici assistenziali fossero erogati solo a coloro che avevano un legittimo diritto di soggiorno ai sensi della normativa europea¹⁷⁹.

Questa pronuncia ha confermato in modo netto che il principio di parità di trattamento non è assoluto: esso trova limiti giuridicamente fondati, secondo la CGUE, laddove vi sia una differenza oggettiva nella posizione dei cittadini richiedenti. Se un cittadino UE non soddisfa le condizioni di soggiorno stabilite dalla direttiva, come la disponibilità di risorse economiche, la ricerca attiva di lavoro o la permanenza legale prolungata, lo Stato ospitante può legittimamente escluderlo dall'accesso a determinati benefici.

L'importanza della sentenza *Commissione c. Regno Unito* è duplice. Da un lato, la CGUE sancisce il diritto degli Stati membri di esercitare un controllo amministrativo autonomo sulle condizioni di residenza effettiva e legittima, anche a fronte di potenziali sovrapposizioni con gli strumenti di coordinamento dell'UE in materia di sicurezza sociale. Dall'altro lato, la decisione contribuisce a rafforzare una giurisprudenza di contenimento, nella quale l'ambizione inclusiva della cittadinanza europea viene filtrata attraverso criteri rigorosi di integrazione e sostenibilità nazionale.

Dal punto di vista politico, la Corte aveva tentato, attraverso questa pronuncia, un ultimo strenuo tentativo per attenuare le tendenze populiste del Regno Unito. Tuttavia, tale

¹⁷⁸ Sentenza *Commissione c. Regno Unito*, punto 28

¹⁷⁹ Sentenza *Commissione c. Regno Unito*, punti 82-86

interpretazione ha sì certamente contribuito ad alimentare il dibattito interno sulla sovranità in materia sociale e sull’“eccessiva ingerenza” dell’Unione europea, elementi centrali della campagna referendaria che avrebbero poi portato alla *Brexit*, ma non ha avuto effetti significativi sul risultato finale del referendum¹⁸⁰.

2.2.3 *La sentenza del 29 luglio 2024: un’estensione problematica della protezione sociale*

La sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea del 29 luglio 2024¹⁸¹, che riunisce le cause C-112/22 e C-223/22, è volta a chiarire i limiti entro cui gli Stati membri possono subordinare l’accesso alle prestazioni sociali a requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal diritto dell’Unione. Rispetto alle decisioni precedenti, che hanno riguardato la posizione dei cittadini dell’Unione che esercitano il diritto alla libera circolazione in quanto cittadini europei, la pronuncia del 2024 presenta un elemento distintivo fondamentale: essa riguarda due cittadini di Paesi terzi titolari dello status di soggiornante di lungo periodo, i quali avrebbero indebitamente percepito il reddito di cittadinanza¹⁸².

Il nodo centrale della controversia ha riguardato la compatibilità del requisito previsto dalla normativa italiana, dieci anni di residenza legale e continuativa nel territorio nazionale, con il principio di parità di trattamento sancito dalla Direttiva 2003/109, applicabile ai soggiornanti di lungo periodo. L’Italia ha richiesto un periodo di residenza continuativa sensibilmente superiore a quello necessario per ottenere lo status stesso, fissato a cinque anni. Secondo la Corte, questo ulteriore requisito costituiva un ostacolo ingiustificato e sproporzionato all’effettiva fruizione dei diritti garantiti¹⁸³.

Nella propria valutazione, la Corte, di fatto, si ispira ai principi già affermati in precedenti sentenze concernenti cittadini dell’Unione, in particolare *Grzelczyk e Bidar*, nei quali era stato chiarito che l’accesso a determinate forme di sostegno pubblico non può essere subordinato a criteri che svuotino di contenuto i diritti riconosciuti ai soggetti

¹⁸⁰ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 43-48

¹⁸¹ Corte di giustizia dell’Unione europea (Grande Sezione). 2024. *Sentenza del 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, CU e ND contro Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e altri*. ECLI:EU:C:2024:636.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288832&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11791493>.

¹⁸² Sentenza del 29 luglio 2024, punto 16

¹⁸³ Sentenza del 29 luglio 2024, punto 58

interessati in virtù del loro status giuridico. In *Martínez Sala*, inoltre, si era già affermato che un cittadino dell’Unione legalmente residente in un altro Stato membro non può essere oggetto di discriminazioni arbitrarie nel godimento di prestazioni sociali, indipendentemente dal possesso di uno status lavorativo o economico specifico. Sebbene dunque il caso del 2024 coinvolga cittadini di Paesi terzi, la Corte ha applicato un ragionamento analogo, di fatto equiparando lo status di soggiornante di lungo periodo a quello del cittadino dell’Unione e sottolineando, inoltre, che la stabilità del soggiorno e l’integrazione sociale costituiscono parametri determinanti per valutare il legame effettivo con lo Stato ospitante¹⁸⁴.

La Corte ha infatti ribadito che l’imposizione di un requisito di residenza decennale come quello imposto dalla legislazione italiana, quale condizione per l’accesso a prestazioni sociali, eccede i limiti della discrezionalità statale e viola i principi di proporzionalità e di non discriminazione. Un tale requisito, ha osservato la Corte, non solo si discosta significativamente dagli standard fissati dal diritto dell’Unione, ma mina la coerenza dell’intero sistema normativo europeo volto a promuovere l’integrazione di lungo periodo. Come già chiarito nella precedente sentenza *Förster*, il requisito temporale può costituire uno strumento legittimo per accertare il legame effettivo con la società, ma deve essere proporzionato all’obiettivo perseguito. In quel caso, la Corte aveva considerato compatibile con il diritto dell’Unione una condizione di cinque anni di soggiorno ininterrotto. Nel caso in esame, tuttavia, la soglia fissata a dieci anni è apparsa priva di giustificazione ragionevole e non necessaria per garantire l’effettiva integrazione del richiedente¹⁸⁵.

Tale valutazione assume particolare rilevanza alla luce di una tensione ormai strutturale tra le competenze nazionali in materia sociale e l’efficacia del diritto dell’Unione, che si manifesta in modo ricorrente anche in altre sentenze. In *Dano* e *Alimanovic*, ad esempio, la Corte aveva sicuramente riconosciuto una certa discrezionalità agli Stati nel limitare l’accesso alle prestazioni sociali per i cittadini dell’Unione economicamente inattivi, ma soltanto quando tali limitazioni fossero coerenti con l’obiettivo di tutelare l’equilibrio finanziario del sistema nazionale. Anche in *Commissione contro Regno Unito*, la Corte aveva ammesso che gli Stati possono

¹⁸⁴ Sentenza del 29 luglio 2024, punto 46

¹⁸⁵ Sentenza del 29 luglio 2024, punti 52-56

verificare che i richiedenti abbiano un diritto di soggiorno valido ai fini dell'accesso ai sussidi, ma non possono introdurre criteri che rendano di fatto inaccessibile il beneficio ad una intera categoria di soggetti legalmente soggiornanti¹⁸⁶.

In questo quadro, la sentenza del 2024 si pone come ulteriore chiarimento, molto più recente, della giurisprudenza della Corte in merito ai limiti che gli Stati membri devono rispettare nel disegnare le loro politiche di accesso al *welfare*. La Corte ha sottolineato come l'effettiva partecipazione alla vita sociale, economica e culturale del paese ospitante debba costituire il criterio guida per valutare l'ammissibilità a determinati benefici, più che la durata formale della residenza¹⁸⁷. Questo orientamento appare coerente con una nozione evolutiva di integrazione, che si fonda su elementi concreti e non meramente simbolici o formalistici.

Un altro aspetto centrale è rappresentato dal ruolo della Corte come interprete e garante di una lettura estensiva dei diritti fondamentali sanciti dal diritto dell'Unione. Attraverso questa sentenza, la CGUE ha mostrato ancora una volta la sua disponibilità a intervenire in ambiti tradizionalmente riservati alla competenza statale, come quello delle politiche sociali, quando vi siano elementi che facciano presumere una violazione dei principi fondamentali su cui si fonda l'ordinamento europeo¹⁸⁸. Questa impostazione giurisprudenziale, già emersa nei casi relativi alla cittadinanza dell'Unione, si consolida anche nel contesto della regolamentazione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi stabilmente residenti, rafforzando il carattere vincolante dei diritti derivanti dallo status giuridico acquisito.

La portata della sentenza va dunque oltre il singolo caso, contribuendo a definire con maggiore precisione l'equilibrio tra le prerogative degli Stati e gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. La Corte ha implicitamente confermato che l'adesione a valori condivisi come l'inclusione sociale, la solidarietà e la parità di trattamento non può essere subordinata alla cittadinanza formale, ma deve estendersi a tutti coloro che, in base a un legame stabile e riconosciuto con il territorio dell'Unione, partecipano alla vita della comunità ospitante. In questo modo, la giurisprudenza della Corte si orienta verso una

¹⁸⁶ D. CARTER, M. JESSE, *The “Dano Evolution”: Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, *European Papers*, Vol. 3, 2018, No. 3, pp. 1179–1208.

¹⁸⁷ Sentenza del 29 luglio 2024, punto 58

¹⁸⁸ Sentenza del 29 luglio 2024, punto 26

visione più sostanziale della cittadinanza europea, fondata su criteri di inclusione reale e radicamento sociale.

L'ampliamento progressivo del concetto di cittadinanza sociale, inteso non come privilegio connesso al possesso della cittadinanza nazionale o europea, ma come insieme di diritti fondamentali accessibili a chiunque sia stabilmente integrato in una società, risulta particolarmente evidente in questa sentenza. La CGUE ha mostrato sensibilità nei confronti delle situazioni di vulnerabilità strutturale che caratterizzano spesso la condizione dei cittadini di Paesi terzi, riconoscendo la necessità di proteggere tali soggetti da meccanismi escludenti, anche quando questi si presentano sotto forma di criteri apparentemente neutrali. L'inquadramento di tale sentenza nel più ampio sviluppo della cittadinanza sociale europea consente di cogliere un'evoluzione continua nel significato attribuito ai diritti sociali nel contesto dell'integrazione europea. In questo senso, la pronuncia del 29 luglio 2024 contribuisce a riaffermare il principio secondo cui i diritti non devono essere visti come un riflesso automatico della cittadinanza, ma come strumenti di inclusione effettiva e partecipazione attiva alla vita sociale ed economica.

2.3 Implicazioni giuridiche e sociali delle decisioni della Corte

L'evoluzione giurisprudenziale della CGUE in materia di cittadinanza dell'Unione e diritti sociali ha avuto effetti significativi tanto sul piano giuridico quanto su quello sociale e politico. Le sentenze analizzate nei paragrafi precedenti hanno progressivamente trasformato il concetto di cittadinanza europea da una nozione meramente formale a una condizione dotata di contenuti sostanziali. Tuttavia, tale sviluppo non è stato lineare né privo di contraddizioni e ha sollevato interrogativi complessi in merito alla tenuta del modello sociale europeo, alla distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri e alla sostenibilità dell'integrazione giuridica e politica in ambiti tradizionalmente nazionali come l'istruzione, la protezione sociale e il *welfare* in generale.

La giurisprudenza della CGUE ha svolto un ruolo trasformativo nel ridefinire i confini del diritto dell'Unione e nel promuovere una visione della cittadinanza europea come status autonomo e fonte diretta di diritti. Le prime decisioni della Corte in materia di assistenza sociale hanno di fatto infranto il paradigma economicista che dominava le prime fasi dell'integrazione, legando la titolarità dei diritti europei quasi esclusivamente all'attività lavorativa o alla libera circolazione economica. Il passaggio da una cittadinanza "di mercato" a una cittadinanza "sociale" ha implicato un ampliamento del

perimetro applicativo del diritto dell'UE, in cui i cittadini europei possono far valere diritti fondamentali anche in assenza di un nesso diretto con attività economiche.

Questa espansione concettuale ha portato, per esempio, al riconoscimento del diritto a beneficiare di prestazioni sociali, borse di studio e misure assistenziali in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza, a patto che il richiedente dimostri un certo grado di integrazione nello Stato ospitante. Tale principio si è rivelato fondamentale per ridurre il rischio di esclusione e promuovere una mobilità autenticamente paritaria, capace di superare le barriere della nazionalità e di rafforzare l'idea di una comunità europea dei diritti.

Nonostante la direzione iniziale tendenzialmente inclusiva della CGUE, le sentenze più recenti hanno evidenziato una crescente preoccupazione per la sostenibilità dei sistemi di *welfare* nazionali. Questa tensione tra apertura e controllo, tra universalismo dei diritti e vincoli di bilancio, è divenuta particolarmente evidente a partire dalla crisi economica del 2008, che ha reso gli Stati membri più cauti nell'estendere prestazioni sociali a cittadini UE non autoctoni e non economicamente attivi¹⁸⁹. La Corte, in queste occasioni, ha adottato un approccio più restrittivo, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di subordinare l'accesso ai benefici sociali a condizioni specifiche, come la durata della residenza, la disponibilità economica o il possesso di un lavoro. Sebbene ciò non rappresenti un'inversione di rotta rispetto ai principi consolidati, segna comunque un riequilibrio delle posizioni in favore delle esigenze nazionali. Il risultato è una cittadinanza europea che, pur formalmente inclusiva, si dimostra nella prassi giuridica condizionata, stratificata e potenzialmente ineguale¹⁹⁰.

Le differenze tra i sistemi di *welfare* dei vari Stati membri rappresentano una delle principali sfide per l'uniformazione dei diritti sociali. La CGUE si è spesso trovata a mediare tra il diritto alla parità di trattamento e la necessità di rispettare le diversità nazionali. Tuttavia, la conseguenza di questo compromesso è una situazione in cui i cittadini europei possono godere di diritti molto diversi a seconda del paese in cui si trovano. Questo fenomeno alimenta la cosiddetta “disparità di cittadinanza”, che mina l'idea stessa di uguaglianza di status all'interno dell'Unione¹⁹¹.

¹⁸⁹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp. 220-221

¹⁹⁰ Ivi, pp. 205-206

¹⁹¹ Ivi, p. 201

La valorizzazione del diritto allo studio da parte della Corte ha introdotto una nuova dimensione nella cittadinanza dell’Unione, legando l’istruzione non solo alla crescita individuale, ma anche alla coesione sociale, alla mobilità e all’integrazione europea. Sentenze come *Grzelczyk* e *Bidar* hanno posto il tema dell’accesso all’istruzione al centro del dibattito giuridico, riconoscendo implicitamente che il diritto allo studio è un presupposto essenziale per la realizzazione di un’effettiva cittadinanza sociale europea. Tuttavia, anche in questo ambito emergono tensioni tra universalismo e selettività. Il principio di “integrazione reale” utilizzato dalla Corte per valutare l’accesso alle borse di studio rischia di tradursi in un criterio discrezionale, difficilmente standardizzabile e soggetto all’interpretazione degli Stati membri. Di conseguenza, il diritto all’istruzione rischia di restare, in alcuni contesti, un diritto condizionato e non pienamente garantito, come vedremo nel prossimo capitolo.

L’impatto è particolarmente evidente nel caso degli studenti mobili, come emerso nei casi *Grzelczyk* e *Bidar*. Mentre alcuni ordinamenti garantiscono piena parità di accesso alle borse di studio e ai servizi educativi, altri pongono barriere formali e informali che ostacolano l’effettiva fruizione del diritto all’istruzione. L’effetto netto è una segmentazione del mercato della cittadinanza europea, che rischia di rafforzare piuttosto che ridurre le disuguaglianze preesistenti¹⁹².

Nonostante i progressi registrati, dunque, il futuro della cittadinanza sociale europea appare ancora incerto e frammentato. La CGUE continuerà probabilmente a svolgere un ruolo cruciale nell’evoluzione di questo concetto, ma le sue decisioni saranno sempre più condizionate dal contesto politico ed economico europeo, caratterizzato da instabilità, disuguaglianze e tendenze nazionalistiche.

Nel contesto attuale, caratterizzato da crisi multiple e dalla necessità di una transizione giusta (green deal, digitalizzazione), la cittadinanza sociale richiede un rinnovato impegno istituzionale. Le decisioni della CGUE da sole non possono colmare il divario tra diritti formali e protezioni reali: è necessaria una maggiore coerenza tra la giurisprudenza della Corte e l’azione normativa dell’Unione, per rafforzare l’equità, la solidarietà e l’inclusione come pilastri della cittadinanza europea.

¹⁹² Ivi, p.223

CAPITOLO TERZO – Il ruolo del diritto allo studio nella costruzione della cittadinanza sociale

3.1 *Il riconoscimento del diritto allo studio nei Trattati dell’Unione Europea*

Il diritto all’istruzione rappresenta oggi uno dei pilastri fondamentali della cittadinanza europea, non solo in quanto diritto individuale, ma anche come strumento strategico per la promozione della coesione sociale, dello sviluppo sostenibile e della competitività economica. Il quadro normativo che disciplina il diritto all’istruzione nell’ordinamento dell’Unione Europea trova un fondamento formale nell’articolo 14 della Carta dei Diritti Fondamentali¹⁹³, ma si espande anche nei Trattati istitutivi, in particolare negli articoli 9 TUE e 6, 165 e 166 del TFUE¹⁹⁴. Tali disposizioni delineano una cornice di intervento in cui l’istruzione e la formazione sono concepite come settori di competenza condivisa e cooperativa, nei quali l’Unione esercita un’azione di supporto, coordinamento e integrazione rispetto alle politiche degli Stati membri.

La formalizzazione del diritto all’istruzione nell’articolo 14 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea rappresenta non solo un riconoscimento giuridico importante, ma anche un segnale del progressivo rafforzamento della dimensione sociale dell’integrazione europea¹⁹⁵. L’educazione, in tal senso, non è più considerata un ambito marginale e accessorio della costruzione europea, bensì una leva essenziale per garantire coesione, inclusione e partecipazione democratica. L’articolo 14 si inserisce dunque in un contesto normativo e politico che ha visto l’Unione Europea affermarsi sempre più come spazio giuridico di protezione dei diritti fondamentali, non solo civili e politici, ma anche sociali ed economici¹⁹⁶.

La formulazione dell’articolo 14, che afferma che “*ogni persona ha diritto all’istruzione e all’accesso alla formazione professionale e continua*”¹⁹⁷, suggerisce una

¹⁹³ F. POLLICINO, *L’evoluzione della competenza dell’Unione Europea in materia di istruzione superiore*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Messina, 2023, p. 136

¹⁹⁴ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, pp.109-111

¹⁹⁵ S. BESSON. *The European Union and Human Rights: Towards A Post-National Human Rights Institution?* Human Rights Law Review, 2006, 6 (2), pp.323–360. ff10.1093/hrlr/ngl001ff. fffhal-02516239f

¹⁹⁶ G. DE BÚRCA, *The Evolution of EU Human Rights Law*, in Paul Craig, and Gráinne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, 3rd edn (Oxford, 2021; online edn, Oxford Academic, 21 Oct. 2021), <https://doi.org/10.1093/oso/9780192846556.003.0015>,

¹⁹⁷ Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, art. 14

concezione ampia e articolata del diritto allo studio, che va oltre l’istruzione scolastica di base e include anche la formazione professionale, l’apprendimento permanente e il diritto a un’educazione coerente con le scelte e convinzioni personali. Il riferimento a “*ogni persona*” implica l’universalità del diritto, a prescindere dalla cittadinanza o dallo status giuridico, rafforzando l’idea di un’Unione che riconosce la centralità dell’individuo come portatore di diritti in sé e non solo come cittadino-economico.

A rendere ancora più pregnante la portata dell’articolo è la sua collocazione tra i diritti fondamentali a tutela della persona: non si tratta quindi di un diritto “strumentale”, volto a rafforzare la competitività del mercato interno, ma di un diritto primario, funzionale allo sviluppo dell’individuo e al pieno esercizio della cittadinanza. In questa prospettiva, l’istruzione diventa un presupposto imprescindibile per l’effettività degli altri diritti fondamentali e per la partecipazione consapevole alla vita sociale, politica e culturale¹⁹⁸.

Il riconoscimento normativo dell’articolo 14 deve essere letto in stretta connessione con l’evoluzione politico-istituzionale dell’Unione Europea, in particolare con il passaggio dalla Carta di Nizza del 2000 alla sua piena efficacia giuridica con il Trattato di Lisbona nel 2009¹⁹⁹. Come abbiamo già precedentemente accennato, nella versione originaria, la Carta rappresentava una dichiarazione solenne dei valori comuni e dei diritti condivisi, ma non possedeva una forza giuridica vincolante. Era, in altri termini, un catalogo di principi a cui gli Stati membri e le istituzioni europee avrebbero dovuto ispirarsi, ma privo di efficacia normativa diretta. Fu con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in particolare con l’articolo 6 del TUE, che la Carta acquisì lo stesso valore giuridico dei Trattati, diventando vincolante per le istituzioni europee e per gli Stati membri nell’attuazione del diritto dell’Unione²⁰⁰.

Questa evoluzione ha avuto ricadute significative sul piano dell’effettività del diritto allo studio. La sua portata, da meramente programmatica, è divenuta cogente e suscettibile di essere invocata dinanzi ai giudici nazionali ed europei. Inoltre, l’interpretazione sistematica della Carta, che si fonda sull’interconnessione tra i diritti e i valori che essa promuove, ha permesso di leggere il diritto all’istruzione non come diritto

¹⁹⁸ F. POLLICINO, *L’evoluzione della competenza dell’Unione Europea in materia di istruzione superiore*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Messina, 2023, p. 137

¹⁹⁹ S. DOUGLAS-SCOTT, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review 11, no. 4, 2011, 645–682.

²⁰⁰ TUE, art. 6 par. 1

isolato, ma come parte di un sistema più ampio di tutele²⁰¹. Così, il diritto allo studio è direttamente connesso alla tutela della dignità umana (art. 1), alla libertà personale e di scelta (art. 6) e al principio di uguaglianza e non discriminazione (artt. 20 e 21), contribuendo in modo determinante alla realizzazione di una cittadinanza piena e sostanziale.

La connessione con il principio di dignità è particolarmente significativa. L'educazione costituisce infatti una delle condizioni fondamentali per garantire la possibilità dell'individuo di sviluppare appieno la propria personalità, le proprie capacità e aspirazioni. Un'istruzione accessibile, di qualità e inclusiva consente non solo l'emancipazione da condizioni di marginalità economica e sociale, ma anche la partecipazione attiva e consapevole alla vita democratica²⁰². Per questo la dignità espressa nell'art. 1 CDFUE non dovrebbe essere vista solo come una categoria morale, ma anche come un principio operativo che vincola le istituzioni europee ad adottare politiche che garantiscono pari opportunità educative e formazione lungo tutto l'arco della vita.

Non meno rilevante è la connessione con le libertà, in particolare con quella di pensiero, coscienza e religione (art. 10 della Carta), ma anche con le libertà di circolazione e soggiorno (art. 45), elementi centrali della costruzione europea. Un sistema educativo pluralista, fondato sul rispetto delle convinzioni personali e sulla libertà di scelta, contribuisce alla costruzione di un'identità europea fondata sul dialogo, sulla tolleranza e sulla valorizzazione delle diversità. Infatti, proprio l'articolo 14, al comma 3, afferma che

“la libertà di creare istituti d'insegnamento nel rispetto dei principi democratici, nonché il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'insegnamento dei propri figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio”.

Tale disposizione rappresenta una declinazione concreta della libertà di educazione, che costituisce un fondamento della democrazia pluralista.

²⁰¹ F. POLLICINO, *L'evoluzione della competenza dell'Unione Europea in materia di istruzione superiore*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Messina, 2023, pp. 137-138

²⁰² G. BIESTA, *Good Education in an Age of Measurement: On the Need to Reconnect with the Question of Purpose in Education*, Educational Assessment Evaluation and Accountability, 2009

In stretta relazione con questi principi si pongono anche gli articoli 20 e 21 della Carta, che sanciscono il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione. In particolare, l'articolo 21 introduce un divieto ampio e articolato di discriminazione

“fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle, l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di altro genere, l’appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”.

Il diritto allo studio è dunque un ambito privilegiato in cui si misura la capacità delle politiche pubbliche di garantire uguaglianza sostanziale e pari opportunità²⁰³. In questo senso, l'articolo 14 CDFUE funge da connessione, che collega la dimensione educativa con quella antidiscriminatoria e obbliga gli Stati membri a rimuovere ogni ostacolo economico, culturale e linguistico che impedisca un accesso pieno ed effettivo all'istruzione.

Inoltre, lo stesso articolo 21 al par. 2 sancisce anche il principio di non discriminazione già presente nell'art. 18 TFUE:

“Nell’ambito d’applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità”

Ribadendo ancora una volta, come ha riconosciuto a più riprese la giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁰⁴, che la libertà di circolazione risulterebbe significativamente compromessa se non fosse garantita, ai cittadini dell'Unione, la possibilità di accedere ai sistemi educativi degli Stati membri ospitanti alle stesse condizioni riservate ai cittadini nazionali, inclusa, ove previsto, l'eventuale fruizione di forme di sostegno finanziario.

L'articolo 14, alla luce di questo contesto, non è quindi soltanto una norma che riconosce un diritto individuale, ma diventa anche una leva per l'armonizzazione normativa e per il rafforzamento della coesione tra Stati membri. Se da un lato l'Unione

²⁰³ Ibidem

²⁰⁴ Vedi cap. 2 della presente Tesi

Europea non possiede una competenza piena in materia di istruzione, che resta prevalentemente nazionale ai sensi dell'art. 165 TFUE, dall'altro lato essa può promuovere, mediante strumenti normativi e finanziari, una convergenza verso standard comuni di accesso, qualità e inclusività. Il diritto allo studio, così come delineato nell'articolo 14, funge pertanto da guida per le politiche di cooperazione educativa, la mobilità degli studenti, il riconoscimento delle qualifiche e la promozione della cittadinanza attiva²⁰⁵.

Nella stessa cornice giuridica si inserisce l'articolo 9 del TFUE, il quale stabilisce un principio fondamentale di integrazione degli obiettivi sociali. La disposizione recita che

"nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse alla promozione di un livello di occupazione elevato, alla garanzia di una protezione sociale adeguata, alla lotta contro l'esclusione sociale e a un livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

L'articolo 9 configura quindi un principio trasversale che vincola tutte le politiche europee, anche quelle non direttamente connesse al settore educativo, a tener conto della dimensione formativa ed educativa²⁰⁶.

L'inserimento esplicito dell'istruzione tra i valori guida dell'azione dell'Unione testimonia il riconoscimento della sua funzione trasversale: essa è strumento di emancipazione personale, di equità sociale, di crescita economica e di partecipazione democratica. Il riferimento all'istruzione come elemento necessario nella lotta all'esclusione sociale rafforza il suo carattere di diritto sociale, destinato a incidere sulle disuguaglianze strutturali e a promuovere pari opportunità.

Tale visione è ulteriormente specificata e articolata negli articoli 165 e 166 del TFUE, che costituiscono il cuore normativo della competenza dell'Unione in materia di istruzione e formazione professionale. L'articolo 165, in particolare, stabilisce che

²⁰⁵ F. POLLICINO, *L'evoluzione della competenza dell'Unione Europea in materia di istruzione superiore*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Messina, 2023, pp. 137-138

²⁰⁶ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 109

"l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione".

La disposizione riconosce esplicitamente che la competenza in materia educativa appartiene principalmente agli Stati membri, ma afferma il ruolo complementare dell'Unione nel favorire lo scambio di buone pratiche, la mobilità degli studenti e del personale docente, e il riconoscimento reciproco dei titoli di studio²⁰⁷.

La seconda parte dell'articolo 165 chiarisce che l'azione dell'Unione deve mirare a promuovere

"lo sviluppo di una dimensione europea nell'istruzione, in particolare mediante l'apprendimento delle lingue degli Stati membri, la promozione della mobilità degli studenti e degli insegnanti, la cooperazione tra gli istituti di insegnamento, lo sviluppo dello scambio di informazioni e di esperienze su questioni di interesse comune, l'incoraggiamento dello sviluppo degli scambi giovanili e degli animatori socioeducativi, e l'incoraggiamento della partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa".

Si tratta, dunque, di una concezione dell'istruzione non solo come diritto individuale, ma anche come veicolo di costruzione dell'identità europea, strumento di integrazione sociale e motore di partecipazione attiva²⁰⁸.

L'articolo 166 del TFUE estende il campo di intervento dell'Unione alla formazione professionale. Esso stabilisce che

"l'Unione attua una politica di formazione professionale che sostiene e completa l'azione degli Stati membri", con l'obiettivo di

"facilitare l'adattamento ai cambiamenti industriali, in particolare mediante la formazione e la riqualificazione professionale, migliorare la formazione iniziale e

²⁰⁷ K. GRIMONPREZ, *The European Dimension in Citizenship Education: Unused Potential of Article 165 TFEU*, European Law Review 39 (1): 3-26, 2014

²⁰⁸ Ibidem

continua, facilitare l'inserimento e il reinserimento professionale nel mercato del lavoro e favorire la mobilità dei formatori e delle persone in formazione".

La formazione professionale è quindi vista come strumento essenziale per l'occupabilità, la competitività e la resilienza del tessuto socioeconomico europeo²⁰⁹.

L'articolo 166 conferma così la natura sussidiaria dell'intervento europeo: l'Unione non si sostituisce agli Stati membri, ma li affianca nel rafforzamento dei sistemi nazionali di formazione. Tuttavia, attraverso strumenti come il Quadro europeo delle qualifiche²¹⁰, il sistema ECVET²¹¹ per il trasferimento dei crediti, o l'iniziativa "Garanzia per i giovani"²¹², l'Unione ha avuto un impatto significativo sull'evoluzione delle politiche nazionali. Queste misure mirano a garantire che le competenze acquisite siano riconosciute in tutto il territorio dell'Unione, favorendo l'inclusione dei giovani, dei disoccupati e dei lavoratori in transizione.

È importante sottolineare che l'integrazione tra gli articoli 165 e 166 rispecchia una concezione globale dell'educazione: non esiste una netta separazione tra istruzione generale e formazione professionale, ma piuttosto un continuum di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. La "lifelong learning strategy"²¹³ dell'Unione Europea ne è la manifestazione più evidente. Questo approccio mira a sviluppare competenze non solo per l'inserimento lavorativo, ma anche per l'esercizio della cittadinanza attiva, l'innovazione culturale e la realizzazione personale. Il concetto di educazione come bene pubblico permea quindi entrambe le disposizioni, orientando le politiche verso una visione inclusiva e pluralista.

²⁰⁹ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 111

²¹⁰ Unione Europea, *Il Quadro europeo delle qualificazioni (EQF)*, Europass, aggiornato 2024,

<https://europass.europa.eu/it/strumenti-europass/il-quadro-europeo-delle-qualificazioni>

²¹¹ Unione Europea. *Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)*. EUR-Lex. Ultimo aggiornamento 2024. <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-credit-system-for-vocational-education-and-training-ecvet.html>

²¹² Commissione Europea, *The Reinforced Youth Guarantee*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, aggiornato 2024, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/youth-employment-support/reinforced-youth-guarantee_en

²¹³ Eurydice, *Strategia italiana per l'apprendimento permanente*, Unione Europea, aggiornato 13 dicembre 2024, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/italy/lifelong-learning-strategy>

3.2 Politiche europee per l’istruzione e l’accesso allo studio

3.2.1 L’evoluzione programmatica dell’Unione Europea in materia di istruzione

In un’Unione Europea costruita prevalentemente su competenze condivise e coordinate, l’ambito dell’istruzione rappresenta uno dei settori più emblematici del principio di sussidiarietà. Come abbiamo visto gli articoli 165 e 166 TFUE stabiliscono chiaramente che l’istruzione e la formazione professionale restano di competenza primaria degli Stati membri. Tuttavia, il ruolo dell’UE non si limita a una funzione marginale: esso si configura sempre più come strategico, orientato a promuovere la cooperazione tra i sistemi educativi nazionali, a incoraggiare l’innovazione e a sostenere l’armonizzazione degli obiettivi, pur nel rispetto della diversità dei modelli²¹⁴.

La cornice normativa dei Trattati riconosce che, pur non avendo una competenza diretta nella regolazione dei curricoli scolastici o nell’organizzazione dei sistemi di istruzione, l’UE può svolgere un ruolo importante nel “*favorire lo sviluppo di una dimensione europea dell’istruzione*”²¹⁵. Tale disposizione consente all’Unione di agire soprattutto attraverso strumenti di coordinamento, raccomandazioni e programmi di finanziamento, creando una sorta di *soft governance* in grado di orientare le politiche educative degli Stati membri senza vincolarle formalmente²¹⁶.

Un momento cruciale in questa evoluzione è rappresentato dall’adozione della Strategia di Lisbona nel 2000²¹⁷. Con essa, l’istruzione ha cessato di essere percepita esclusivamente come ambito culturale o sociale, venendo integrata per la prima volta in una strategia di sviluppo economico e occupazionale. L’obiettivo generale della Strategia era ambizioso: trasformare l’Europa nell’ “*economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo*”²¹⁸, attraverso la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. In tale visione, l’investimento nell’apprendimento lungo tutto l’arco della vita, nella formazione delle competenze e nella diffusione dell’innovazione veniva considerato essenziale per affrontare le sfide

²¹⁴ S. MARINO, *La competenza in materia di istruzione nell’Unione europea: prime riflessioni su recenti tendenze*, Eurojus, 28 marzo 2024, <https://rivista.eurojus.it/la-competenza-in-materia-di-istruzione-nellunione-europea-prime-riflessioni-su-recenti-tendenze/>

²¹⁵ Art. 165 TFUE

²¹⁶ S. MARINO, *La competenza in materia di istruzione nell’Unione europea: prime riflessioni su recenti tendenze*, Eurojus, 28 marzo 2024, <https://rivista.eurojus.it/la-competenza-in-materia-di-istruzione-nellunione-europea-prime-riflessioni-su-recenti-tendenze/>

²¹⁷ Consiglio europeo straordinario del 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

²¹⁸ Ivi, punto 5

della globalizzazione e della trasformazione tecnologica²¹⁹. La Strategia di Lisbona ha inaugurato una stagione di intensa cooperazione intergovernativa nel settore educativo, promuovendo un nuovo metodo di lavoro che avrebbe segnato profondamente le dinamiche della governance europea: il Metodo di coordinamento aperto²²⁰. Questo strumento, basato su obiettivi comuni, indicatori condivisi, monitoraggio comparativo e scambio di pratiche, ha permesso all’Unione di esercitare un’influenza significativa sulle politiche educative degli Stati membri senza ledere formalmente la loro autonomia decisionale garantita dai Trattati. Attraverso questo approccio, le istituzioni europee sono riuscite a rafforzare la coerenza tra i sistemi educativi nazionali, incentivando una convergenza di fatto attorno a valori e priorità comuni.

Nel 2002, a seguito della Strategia di Lisbona, fu poi adottato il primo programma di lavoro dettagliato per il raggiungimento degli obiettivi educativi europei, con un orizzonte temporale fissato, come da indicazioni della Strategia di Lisbona, al 2010²²¹. Questo piano denominato Education and Training 2010, ha rappresentato il primo tentativo sistematico di costruire un linguaggio condiviso tra i Paesi membri in materia di istruzione e formazione. Concetti come apprendimento permanente, competenze chiave, qualità dell’insegnamento e inclusione sociale hanno iniziato a circolare con crescente intensità nei dibattiti e nei documenti strategici nazionali, contribuendo alla diffusione di una visione comune delle finalità dell’educazione nel contesto europeo.

Nel 2009, al termine del ciclo di Lisbona, l’Unione ha definito un nuovo quadro strategico per la cooperazione nel settore dell’istruzione e della formazione, denominato Education and Training 2020²²². Questo nuovo piano, redatto in continuità con il precedente, ha consolidato l’impostazione programmatica maturata attraverso ET 2010, proponendo una visione articolata su quattro obiettivi strategici: promuovere l’apprendimento permanente e la mobilità, migliorare la qualità e l’efficacia dei sistemi educativi, garantire equità e cittadinanza attiva, sostenere la creatività e l’innovazione²²³. Il quadro ET 2020 ha rappresentato un’importante evoluzione nella *governance* educativa

²¹⁹ Ivi, punto 24

²²⁰ EUR-Lex. *Metodo di coordinamento aperto* <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html>

²²¹ Consiglio europeo, *Conclusioni della presidenza 15 e 16 marzo 2002*, punto 43

²²² Consiglio Europeo, *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')*

²²³ Ibidem

europea, ponendo l'accento non solo sullo sviluppo economico, ma anche sulla dimensione sociale dell'istruzione. Sono stati introdotti una serie di ulteriori indicatori europei di riferimento destinati a misurare i progressi nei settori considerati prioritari, come l'alfabetizzazione, la partecipazione all'educazione prescolare, il tasso di abbandono scolastico, il completamento dell'istruzione terziaria e la formazione degli adulti. Ogni anno, un monitoraggio dettagliato dei dati ha alimentato il processo di valutazione e confronto tra gli Stati membri, stimolando il miglioramento continuo delle politiche nazionali²²⁴.

Parallelamente a questo quadro, la strategia Europa 2020²²⁵ ha ulteriormente rafforzato la centralità dell'istruzione nei piani di sviluppo dell'Unione. La fissazione di due obiettivi vincolanti ambiziosi, come ridurre il tasso di abbandono scolastico sotto il 10% e portare la quota di laureati almeno al 40%, ha conferito una dimensione misurabile e concreta all'impegno degli Stati membri. Inoltre, l'inserimento dell'istruzione nel ciclo del Semestre europeo, cioè nel meccanismo di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche e sociali, ha segnato un passaggio di rilievo, rendendo l'ambito formativo parte integrante della governance macroeconomica dell'Unione²²⁶. In questo modo, l'istruzione è stata riconosciuta non solo come diritto fondamentale e strumento di inclusione, ma anche come fattore strutturale di crescita sostenibile e competitività. L'influenza dell'UE si è fatta sentire anche nella definizione dei piani nazionali di riforma, attraverso raccomandazioni specifiche e orientamenti di politica pubblica coerenti con gli obiettivi comuni²²⁷.

Negli anni successivi, questa traiettoria si è ulteriormente consolidata, fino a culminare, nel 2017, nella proposta della Commissione europea di creare uno Spazio europeo dell'istruzione²²⁸, un'iniziativa che ambiva a costruire entro il 2025 un contesto pienamente integrato per l'apprendimento, l'insegnamento e la ricerca. Il progetto mirava a rimuovere gli ostacoli alla mobilità educativa, a promuovere il mutuo riconoscimento

²²⁴ Ivi, allegato 1

²²⁵ Commissione Europea, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, 3.3.2010 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>

²²⁶ Eur-Lex, *Europa 2020: la strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione*, 2010

²²⁷ Ibidem

²²⁸ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni empty. Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura*, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg, 14.1.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52017DC0673>

delle qualifiche, a sostenere l'inclusione e l'equità e a valorizzare la diversità dei sistemi nazionali attraverso la costruzione di un ecosistema educativo europeo fondato su standard condivisi di qualità e accessibilità. In questa prospettiva, l'istruzione viene considerata come uno spazio comune di libertà e di opportunità, capace di rafforzare il senso di appartenenza all'Unione e di sviluppare un capitale umano resiliente e preparato ad affrontare le transizioni digitale, verde e demografica²²⁹.

In seguito nel 2021, con la scadenza del ciclo ET 2020, l'Unione ha lanciato un nuovo quadro strategico per il decennio successivo, denominato Education and Training 2030²³⁰. Il rilancio del programma ET conferma la validità del metodo di coordinamento aperto e propone una visione ancora più integrata e inclusiva dell'azione educativa europea. I principali assi di intervento della nuova riproposizione del piano ET includono il rafforzamento della dimensione sociale dell'istruzione, la promozione del benessere degli studenti, l'adozione di approcci pedagogici innovativi e l'estensione delle opportunità formative per tutte le fasce della popolazione, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili e alle disuguaglianze territoriali. Il quadro ET 2030 si distingue anche per una maggiore attenzione alla sostenibilità e all'impatto delle politiche educative, attraverso un sistema di monitoraggio più sofisticato e la valorizzazione delle evidenze empiriche²³¹.

Nell'ambito delle sue competenze di supporto e coordinamento in materia educativa, l'Unione Europea ha dunque sviluppato un insieme articolato di strumenti e programmi volti a garantire l'accesso equo allo studio e a contrastare le disuguaglianze educative. In un contesto socioeconomico sempre più complesso, segnato da crisi economiche, migrazioni e sfide demografiche, le misure europee si orientano verso un'istruzione inclusiva e resiliente, capace di accogliere la diversità e rispondere ai bisogni delle fasce più vulnerabili della popolazione. Uno dei principali canali attraverso cui l'UE sostiene l'accesso allo studio è rappresentato dai finanziamenti strutturali e dai

²²⁹ Ibidem

²³⁰ Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021G0226%2801%29>

²³¹ Eur-Lex, *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:4617909>

programmi di investimento. Tra questi, il Fondo Sociale Europeo Plus²³² occupa una posizione centrale. Introdotto per il periodo 2021-2027, il FSE+ unifica diversi strumenti precedenti, tra cui il Fondo sociale europeo, l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il programma per l'aiuto alimentare FEAD, per potenziare l'efficacia degli interventi. Con una dotazione di circa 142 miliardi di euro²³³, il FSE+ finanzia azioni che vanno dal miglioramento della qualità dell'istruzione all'inclusione sociale e lavorativa dei gruppi svantaggiati. Specificamente nel settore educativo, il FSE+ mira a ridurre il numero di giovani che abbandonano precocemente la scuola, a favorire l'accesso all'istruzione terziaria e a promuovere percorsi di apprendimento permanente²³⁴.

Un ulteriore strumento è rappresentato da InvestEU²³⁵, il programma di investimenti dell'UE volto a stimolare gli investimenti pubblici e privati in settori strategici, tra cui l'istruzione e la formazione. Sebbene non sia un fondo educativo in senso stretto, InvestEU ha finanziato numerosi progetti infrastrutturali legati alla modernizzazione delle scuole, all'accesso a tecnologie digitali per l'apprendimento e alla formazione professionale, specialmente nei territori periferici o economicamente svantaggiati. L'inclusione tra i suoi quattro ambiti di intervento principali sottolinea la volontà politica dell'Unione di considerare l'istruzione come infrastruttura sociale di base²³⁶.

Con l'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19, l'UE ha attivato anche NextGenerationEU²³⁷, un piano straordinario di ripresa economica dotato di 750 miliardi di euro, che ha previsto un ruolo significativo per l'istruzione e la digitalizzazione dei sistemi formativi. Attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza²³⁸, che costituisce il cuore del programma, gli Stati membri sono stati chiamati a presentare Piani nazionali di ripresa e resilienza contenenti riforme e investimenti per rafforzare l'inclusività e la qualità dell'istruzione. In molti casi, ciò ha significato investimenti mirati

²³² Commissione europea, *Cos'è l'FSE+*, <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/it/cose-lfse>

²³³ Di cui 91,5 provenienti dal bilancio dell'UE

²³⁴ Ministero dell'Istruzione e del merito, *Scuola e Competenze (FSE+)*, <https://pn20212027.istruzione.it/scuola-e-competenze-fse/>

²³⁵ Unione Europea, *InvestEU* https://investeu.europa.eu/index_en

²³⁶ Eur-lex, *Programma InvestEU (2021-2027)*, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/investeu-programme-2021-2027.html>

²³⁷ Eur-lex, NextGenerationEU, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/extgenerationeu.html>

²³⁸ Commissione Europea, *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it

all’educazione digitale, all’ammodernamento dell’edilizia scolastica, all’accesso gratuito a connettività e dispositivi per studenti vulnerabili, nonché a percorsi di formazione per docenti²³⁹.

Tuttavia, l’accesso allo studio non si esaurisce nella disponibilità di risorse economiche: richiede anche politiche specifiche volte a ridurre il tasso di abbandono scolastico e a migliorare l’inclusività. In tal senso, l’Unione ha promosso una serie di iniziative mirate, tra cui spicca la Garanzia per i giovani²⁴⁰, introdotta nel 2013 e rilanciata con una versione rafforzata nel 2020. Essa rappresenta un impegno congiunto degli Stati membri affinché ogni giovane sotto i 30 anni riceva un’offerta qualitativa di lavoro, formazione o istruzione entro quattro mesi dall’uscita dal sistema scolastico o dalla perdita del lavoro. Pur concentrandosi prevalentemente sull’inserimento lavorativo, la Garanzia per i giovani ha anche una chiara valenza educativa, promuovendo percorsi di *re-skilling* e re-inserimento nei cicli formativi per giovani NEET²⁴¹, che rappresentano una delle categorie più esposte al rischio di esclusione sociale²⁴².

Parallelamente, bisognerebbe promuovere l’introduzione di programmi europei orientati a contrastare il fenomeno della povertà educativa, intesa non solo come assenza di accesso alla scuola, ma come carenza di strumenti culturali e opportunità di apprendimento per bambini e adolescenti. Questa visione è sostenuta, tra l’altro, dalla Raccomandazione del Consiglio del 2021 sulla garanzia europea per l’infanzia²⁴³, che invita gli Stati membri a garantire l’accesso gratuito ed effettivo all’educazione e alla cura della prima infanzia, all’istruzione inclusiva e alle attività extrascolastiche. La Raccomandazione riconosce che i bambini provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati sono spesso esclusi non solo materialmente ma anche simbolicamente dai percorsi educativi e che l’accesso all’istruzione deve essere accompagnato da misure di sostegno alimentare, psicologico e sociale.

²³⁹ European Education Area, *Piano d’azione per l’istruzione digitale (2021-2027)*, <https://education.ec.europa.eu/it/focus-topics/digital-education/action-plan>

²⁴⁰ Eur-lex, *Youth Guarantee*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:4489776#:~:text=The%20Youth%20Guarantee%20was%20set,apprenticeship%3B%20or>

²⁴¹ Not in Education Employment or Training, si riferisce a tutti i giovani europei che non fanno parte di programmi di educazione, formazione o lavoro

²⁴² Employment, Social Affairs and Inclusion, *The reinforced Youth Guarantee*, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/youth-employment-support/reinforced-youth-guarantee_en

²⁴³ Consiglio dell’Unione Europea, *Raccomandazione (ue) 2021/1004 del consiglio del 14 giugno 2021 che istituisce una garanzia europea per l’infanzia*

In quest'ottica, l'inclusione educativa non può prescindere da politiche mirate a sostenere gruppi svantaggiati, quali le minoranze etniche, i migranti, le persone con disabilità e gli studenti in situazione di povertà o vulnerabilità sociale. Il quadro normativo europeo, pur rispettando le competenze degli Stati, incoraggia l'adozione di strategie nazionali per l'inclusione scolastica, che siano coerenti con i principi sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, dal Quadro ET 2030 e dalla Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030²⁴⁴.

Per quanto riguarda le minoranze etniche, l'Unione ha più volte richiamato gli Stati membri a garantire pari opportunità nell'accesso alla scuola e a combattere la segregazione educativa, spesso ancora diffusa nei sistemi scolastici di alcuni Paesi. Il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 include tra le priorità la promozione di ambienti scolastici inclusivi e l'adozione di approcci interculturali nell'insegnamento, al fine di valorizzare la diversità culturale come risorsa e non come ostacolo, considerando che, nel caso degli studenti migranti e rifugiati, l'istruzione rappresenta uno dei principali strumenti di integrazione²⁴⁵. Tuttavia, l'accesso effettivo resta ancora problematico in molte realtà europee, a causa di barriere linguistiche, mancanza di riconoscimento dei titoli, difficoltà socioeconomiche e discriminazioni. L'Unione ha sviluppato linee guida specifiche per supportare gli insegnanti nel lavoro con alunni migranti e promuove l'uso di strumenti europei per il riconoscimento delle competenze informali e non formali, come Europass e Youthpass²⁴⁶.

Per le persone con disabilità, la sfida è duplice: da un lato, occorre rimuovere le barriere fisiche e comunicative che impediscono l'accesso alle strutture scolastiche; dall'altro, è necessario promuovere un cambiamento culturale che valorizzi la diversità come opportunità di apprendimento per tutti. L'UE ha finanziato numerosi progetti pilota attraverso Erasmus+ e Horizon Europe per sviluppare tecnologie assistive, modelli pedagogici inclusivi e formazione specifica per il personale educativo. Inoltre, la Commissione ha invitato gli Stati membri a garantire il pieno accesso all'istruzione

²⁴⁴ Eur-lex, *Strategia per i diritti delle persone con disabilità*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4532503>

²⁴⁵ Commissione Europea, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 - Domande e risposte*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_2179

²⁴⁶ Agenzia italiana per la Gioventù, *Youthpass ed Europass*, <https://agenziagioventu.gov.it/corpo-europeo-di-solidarieta/youthpass-ed-europass/>

terziaria alle persone con disabilità, anche attraverso il potenziamento dei servizi di supporto negli atenei²⁴⁷.

Gli studenti provenienti da contesti svantaggiati restano una delle priorità trasversali delle politiche educative europee. L'UE incoraggia l'adozione di sistemi di borse di studio, servizi di tutoraggio, mense scolastiche gratuite, accesso agevolato alla tecnologia e misure di sostegno psicosociale. Particolare attenzione è dedicata alla prima infanzia e all'istruzione primaria, dove le disuguaglianze tendono a radicarsi precocemente, in questo senso la Raccomandazione del Consiglio del 2019 sull'accesso alla protezione sociale sottolinea l'importanza di sostenere le famiglie con bambini attraverso interventi coordinati tra scuola, servizi sociali e sanità²⁴⁸.

3.2.2 La strategia dell'Unione Europea per la gioventù

La promozione della cittadinanza attiva e della coesione sociale tra i giovani rappresenta uno degli obiettivi trasversali più rilevanti delle politiche dell'Unione Europea. Proprio per questo, l'UE ha progressivamente costruito un quadro strategico volto a integrare le politiche giovanili con gli obiettivi fondamentali del progetto europeo, tra cui la partecipazione democratica, l'inclusione sociale, lo sviluppo personale e la mobilità, passando da un'iniziale frammentazione a una più strutturata e organica visione strategica e giuridica²⁴⁹. Tale processo ha raggiunto una tappa significativa con l'adozione della Strategia dell'UE per la gioventù 2019–2027, che si pone l'ambizioso obiettivo di rafforzare il ruolo dei giovani come attori attivi nella costruzione dell'Europa. Essa si configura quindi come strumento politico-programmatico essenziale per dare concreta attuazione ai valori espressi dall'art. 2 TUE e dal Pilastro europeo dei diritti sociali²⁵⁰.

La strategia si articola su tre pilastri principali: Mobilitare, Collegare, Responsabilizzare. “Mobilitare” sottolinea l'importanza del coinvolgimento civico dei

²⁴⁷ Unione Europea, *Inclusive education for learners with disabilities*, Study for the Peti Committee, 2017,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596807/IPOL_STU\(2017\)596807_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596807/IPOL_STU(2017)596807_EN.pdf)

²⁴⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia*

²⁴⁹ S. MARINO, *La competenza in materia di istruzione nell'Unione europea: prime riflessioni su recenti tendenze*, Eurojus, 28 marzo 2024, <https://rivista.eurojus.it/la-competenza-in-materia-di-istruzione-nellunione-europea-prime-riflessioni-su-recenti-tendenze/>

²⁵⁰ Consiglio dell'Unione Europea e i Rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A42018Y1218%2801%29>

giovani, “Collegare” promuove la coesione e la mobilità attraverso lo scambio culturale e l’apprendimento non formale, mentre “Responsabilizzare” mira invece a rafforzare le competenze e l’autonomia giovanile tramite opportunità concrete in ambito educativo, occupazionale e sociale²⁵¹.

Uno degli strumenti chiave della strategia è la definizione degli European Youth Goals²⁵², ovvero undici obiettivi prioritari identificati attraverso un processo partecipativo che ha coinvolto migliaia di giovani in tutta Europa. Tra questi, si segnalano in particolare la parità di accesso all’istruzione e alla formazione, la coesione sociale, il benessere mentale, il dialogo intergenerazionale e l’equità. Tali obiettivi fungono da guida per l’attuazione delle politiche nazionali e transnazionali in materia giovanile, contribuendo a orientare i programmi di finanziamento e gli interventi legislativi, pur non avendo natura vincolante. La presenza degli Youth Goals all’interno della governance delle politiche giovanili conferisce legittimazione al principio della partecipazione democratica dei giovani, previsto in modo trasversale nei trattati dell’Unione, in particolare agli artt. 10 e 11 del TUE²⁵³.

Un elemento peculiare del modello europeo è rappresentato dal dialogo strutturato tra giovani e istituzioni, concepito come meccanismo di democrazia partecipativa volto a integrare il punto di vista giovanile nella definizione delle politiche pubbliche. Questo processo, formalizzato nei cicli di Dialogo dell’Ue con i giovani²⁵⁴, si sviluppa attraverso consultazioni periodiche, conferenze multilaterali e incontri nazionali ed europei, favorendo un’interazione costante tra società civile, organizzazioni giovanili, Stati membri e istituzioni dell’UE. Ogni ciclo, della durata di 18 mesi, si concentra su una priorità tematica della Strategia europea per la gioventù e viene coordinato a livello nazionale da Gruppi di lavoro composti da rappresentanti ministeriali, consigli nazionali della gioventù, agenzie competenti e altri attori. Le consultazioni così realizzate alimentano le deliberazioni del Consiglio dell’UE in materia di gioventù e possono

²⁵¹ Ibidem

²⁵² Unione Europea, *Eu Youth Strategy, European Yoouth Goals*, https://youth.europa.eu/strategy/european-youth-goals_en

²⁵³ C. DI MAIO e R. TORINO, *L’Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini*, in “L’Europa per i giovani, i giovani per l’Europa. Riflessioni sulla politica di coesione europea dal progetto TRUE – TRUsting Europe”, a cura di Massimo Bartoli, Perugia: Morlacchi Editore U.P., 2024, 1–20, https://iris.uniroma3.it/retrieve/e936c901-632b-4692-9831-bbd141d6b2d5/Di%2BMaio_Torino.pdf.

²⁵⁴ Unione Europea, *Che cos’è il dialogo dell’UE con i giovani?* https://youth.europa.eu/get-involved/eu-youth-dialogue/what-eu-youth-dialogue_it

influenzare le scelte politiche e legislative a livello europeo²⁵⁵. Questo meccanismo partecipativo mira a rafforzare il coinvolgimento dei giovani nella vita democratica. Tuttavia, nonostante l'apparato strutturato e le molte opportunità di confronto, i livelli di partecipazione giovanile restano disomogenei nei diversi Paesi membri. In particolare, si osserva una correlazione tra la “maturità democratica” degli ordinamenti e il grado di coinvolgimento civico dei giovani: nei sistemi democratici più recenti, l’impegno politico giovanile risulta spesso più debole, mentre nelle democrazie consolidate il voto può essere vissuto più come un’abitudine sociale che come espressione di un reale attivismo politico. Ciò evidenzia l’urgenza di rafforzare non solo le strutture formali di partecipazione, ma anche una cultura democratica diffusa e inclusiva²⁵⁶.

Dal punto di vista operativo e finanziario, l’Unione ha sviluppato strumenti ad hoc per sostenere le iniziative giovanili e l’implementazione della Strategia Europea per la gioventù. Uno dei programmi principali è il Corpo Europeo di Solidarietà, lanciato nel periodo 2018-2020 e poi rinnovato per il periodo della Strategia 2021–2027, che consente ai giovani tra i 18 e i 30 anni di partecipare ad attività di volontariato, tirocini o progetti solidali in tutta Europa²⁵⁷. Questo strumento rappresenta una forma innovativa di cittadinanza sociale, in quanto coniuga dimensioni educative, civiche e professionali, rafforzando il legame tra l’individuo e la comunità europea. È significativo che il Corpo Europeo di Solidarietà si fondi su valori chiave come inclusione, tolleranza, sostenibilità e partecipazione attiva, coerenti con il quadro normativo dell’Unione in materia di diritti fondamentali.

Altri programmi complementari alla Strategia come DiscoverEU²⁵⁸, che consente ai giovani di esplorare l’Europa viaggiando in treno, contribuiscono alla creazione di un ambiente favorevole all’attivazione civica e al superamento delle barriere economiche, sociali o geografiche che spesso limitano la partecipazione dei giovani ai processi democratici. In particolare, l’intersezione tra questi strumenti e i programmi di istruzione e formazione continua mira a colmare i divari strutturali e ad affrontare la condizione

²⁵⁵ Ibidem

²⁵⁶ C. DI MAIO e R. TORINO, *L’Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini*, in “L’Europa per i giovani, i giovani per l’Europa. Riflessioni sulla politica di coesione europea dal progetto TRUE – TRUsting Europe”, a cura di Massimo Bartoli, Perugia: Morlacchi Editore U.P., 2024, 1–20, https://iris.uniroma3.it/retrieve/e936c901-632b-4692-9831-bbd141d6b2d5/Di%2BMaio_Torino.pdf

²⁵⁷ Eur-lex, *Il programma «corpo europeo di solidarietà» 2021–2027*, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-solidarity-corps-programme-2021-2027.html>

²⁵⁸ Unione Europea, *DiscoverEU*, https://youth.europa.eu/discovereu_it

NEET, in linea con gli obiettivi 7 e 8 degli Youth Goals²⁵⁹ e con le raccomandazioni del Consiglio sul rafforzamento della Garanzia per i giovani²⁶⁰.

Va sottolineato inoltre come il volontariato transnazionale, promosso sia attraverso il Corpo di Solidarietà sia tramite reti come Eurodesk²⁶¹, costituisca una modalità privilegiata per favorire il senso di appartenenza all'UE. In questo senso, l'educazione alla cittadinanza europea non si limita all'ambito formale o scolastico, ma si estende all'apprendimento esperienziale e alla partecipazione attiva nella vita pubblica, diventando strumento concreto di formazione civica e crescita personale. Tali esperienze permettono ai giovani di acquisire competenze trasversali, quali lavoro di squadra, leadership, pensiero critico, che sono sempre più riconosciute non solo come *soft skills* professionali, ma anche come fondamenti della cittadinanza democratica e inclusiva²⁶².

La Strategia dell'UE per la gioventù si configura, quindi, come un mosaico articolato di misure normative, programmatiche e operative che, pur nel rispetto delle competenze nazionali, mira a costruire una visione condivisa di cittadinanza europea tra i giovani. Essa rappresenta una delle principali espressioni riuscite della funzione integrativa del diritto europeo, in quanto promuove coesione sociale, pari opportunità e partecipazione attiva, contribuendo a plasmare le future generazioni di cittadini europei in modo consapevole e inclusivo.

²⁵⁹ Occupazione e istruzione di qualità per tutti

²⁶⁰ Si v. Consiglio dell'Unione Europea, *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32020H1104%2801%29>

²⁶¹ Unione Europea, *About Eurodesk*, <https://eurodesk.eu/about/>, Eurodesk è la rete ufficiale del programma Erasmus+ Gioventù e del Corpo europeo di solidarietà per l'informazione sui programmi e le iniziative promosse dalle istituzioni europee in favore dei giovani

²⁶² C. DI MAIO e R. TORINO, *L'Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini*, in “L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa. Riflessioni sulla politica di coesione europea dal progetto TRUE – TRUsting Europe”, a cura di Massimo Bartoli, Perugia: Morlacchi Editore U.P., 2024, 1–

3.2.3 Il programma Erasmus+ come strumento di cittadinanza sociale e mobilità formativa

Il programma Erasmus+, oggi principale iniziativa dell’Unione Europea nel campo della formazione, dell’istruzione e della gioventù, rappresenta un pilastro essenziale nel rafforzamento della cittadinanza sociale europea, nonché uno strumento privilegiato per promuovere mobilità e coesione tra le nuove generazioni²⁶³. Sin dalla sua istituzione nel 1987, Erasmus è andato ben oltre la dimensione meramente accademica, contribuendo a consolidare uno spazio europeo dell’apprendimento incentrato sui valori comuni dell’Unione, come la tolleranza, la solidarietà e il rispetto dei diritti fondamentali²⁶⁴. La sua evoluzione nel tempo testimonia l’adozione di un approccio sempre più integrato, inclusivo e strategico alle politiche educative, in coerenza con il dettato dell’art. 165 TFUE e con il quadro della cooperazione europea nel settore dell’istruzione e della formazione.

Originariamente concepito come programma dedicato alla mobilità degli studenti universitari, Erasmus ha progressivamente ampliato il proprio ambito di applicazione per includere tutte le fasce d’età e i livelli formativi, fino a diventare, con Erasmus+, un programma ampio che abbraccia istruzione scolastica, istruzione superiore, formazione professionale, educazione degli adulti, sport e attività giovanili²⁶⁵. Il lancio della versione attuale, denominata Erasmus+ 2021–2027, rappresenta un’evoluzione significativa rispetto alle precedenti edizioni. Essa integra nuove priorità trasversali, inclusione, digitalizzazione, sostenibilità ambientale e partecipazione civica, trasformando Erasmus+ in una leva politica trasversale, destinata non solo a migliorare le competenze individuali, ma anche a incidere sui processi di inclusione sociale e democratizzazione della conoscenza²⁶⁶.

L’obiettivo principale di Erasmus+ resta quello di favorire la mobilità transnazionale a fini educativi, permettendo a studenti, apprendisti, insegnanti, educatori, formatori e giovani in generale di vivere esperienze formative all’estero. Ma tale mobilità non è più concepita come fine a sé stessa: essa è funzionale alla costruzione di un capitale

²⁶³ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 117

²⁶⁴ V. DI COMITE, *Il programma Erasmus: trenta anni di mobilità per promuovere i valori dell’Unione*, pp. 344-348

²⁶⁵ Eur-lex, *Erasmus+ il programma dell’Unione Europea per l’istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4529781>

²⁶⁶ Ibidem

umano europeo, dotato di competenze trasversali, sensibilità interculturale, consapevolezza civica e capacità di partecipazione attiva alla vita democratica dell'Unione²⁶⁷. Erasmus+ è quindi pienamente coerente con le finalità dell'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e del Pilastro europeo dei diritti sociali, contribuendo a realizzare un'effettiva cittadinanza sociale e a superare le barriere socioeconomiche e culturali che ostacolano l'accesso all'istruzione di qualità.

Numerose ricerche, valutazioni d'impatto e studi comparativi hanno confermato il valore aggiunto del programma in termini di sviluppo personale, professionale e civico. Secondo il rapporto "Erasmus+ Annual Report 2023", più di 15 milioni di cittadini europei hanno beneficiato del programma dal 1987, con effetti tangibili sulla occupabilità, sulla mobilità sociale e sulla partecipazione civica²⁶⁸. I partecipanti segnalano con maggiore frequenza un miglioramento delle proprie competenze linguistiche, interculturali e relazionali, nonché una più marcata propensione al voto, al volontariato e all'impegno civico. In particolare, si è rilevato che gli studenti Erasmus sviluppano maggiormente competenze come il pensiero critico, la tolleranza, l'adattabilità e l'attitudine alla risoluzione dei conflitti, tutte dimensioni fondamentali della cittadinanza democratica²⁶⁹.

L'impatto di Erasmus+ non è però soltanto individuale. A livello europeo, il programma contribuisce a ridurre le disuguaglianze educative e territoriali, offrendo opportunità di apprendimento anche in contesti meno privilegiati o periferici. Il programma finanzia numerosi progetti volti a contrastare la povertà educativa, a promuovere la coesione sociale nei territori svantaggiati e a sostenere l'innovazione didattica nelle scuole e nelle università²⁷⁰. In particolare, il nuovo Erasmus+ dedica una specifica attenzione ai gruppi meno rappresentati, attraverso un approccio inclusivo formalizzato nelle linee guida per l'equità e l'inclusione. Tale approccio riconosce che la cittadinanza europea non può realizzarsi pienamente se non si affrontano le barriere materiali e simboliche che limitano l'accesso all'istruzione per tutti²⁷¹.

²⁶⁷ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 117-118

²⁶⁸ Unione Europea, *Erasmus+ Annual Report 2023*, 2023

²⁶⁹ Commissione Europea, *Erasmus+ Higher education impact study*, 2018

²⁷⁰ Eur-lex, *Erasmus+ il programma dell'Unione Europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4529781>

²⁷¹ F. POLLICINO, *L'evoluzione della competenza dell'Unione Europea in materia di istruzione superiore*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Messina, 2023, pp. 195-196

Per esempio, il programma prevede misure specifiche per studenti con disabilità, come il finanziamento di accompagnatori, dispositivi di assistenza e spese aggiuntive legate alla mobilità. Analogamente, vengono promossi progetti di mobilità per giovani con minori opportunità, cioè provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati, da aree rurali, migranti, rifugiati o appartenenti a minoranze etniche²⁷². Queste azioni sono fondamentali per dare concretezza al principio di egualanza sostanziale, sancito dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali e per contribuire alla costruzione di un'Unione più equa, coesa e partecipativa.

Il legame tra Erasmus+ e l'identità europea è uno degli aspetti più interessanti e studiati del programma. La partecipazione al programma contribuisca alla costruzione di un senso di appartenenza all'UE, non solo attraverso l'esperienza della mobilità in sé, ma anche tramite l'incontro diretto con la diversità culturale, la condivisione di valori comuni e la partecipazione a pratiche democratiche transnazionali²⁷³. Per esempio, il "rapporto Erasmus Impact Study" della Commissione Europea ha rilevato che più del 90% dei partecipanti si sente più "europeo" dopo l'esperienza e che molti sviluppano una maggiore fiducia nelle istituzioni europee e nel progetto di integrazione²⁷⁴.

Questo effetto identitario è ulteriormente rafforzato dalla componente non formale ed extracurricolare del programma, che comprende attività giovanili, progetti di cittadinanza attiva e partenariati strategici tra associazioni, enti locali, università e organizzazioni civiche. In questo senso, Erasmus+ si configura come uno spazio pubblico europeo diffuso, in cui i cittadini si formano e si confrontano, elaborando una cittadinanza che è al tempo stesso nazionale ed europea. I progetti sostenuti da Erasmus+ nel campo della educazione civica, della partecipazione politica e dell'inclusione sociale²⁷⁵ rappresentano occasioni privilegiate per sperimentare forme di democrazia partecipativa, di impegno civico e di solidarietà transnazionale.

²⁷² REGOLAMENTO (UE) 2021/817 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 maggio 2021che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R0817>, considerazione 18

²⁷³ M. C. CATONE e N. CRESCENZO *Educare alla cittadinanza globale: le esperienze del Programma Erasmus+ / Youth in Action*, Culture e Studi del Sociale, 3(1), 31-43, 2018 <http://www.cussoc.unisa.it/volumes/index>

²⁷⁴ Commissione Europea, *Erasmus+ Higher education impact study*, 2018, p. 4

²⁷⁵ come, ad esempio, gli scambi giovanili o le iniziative della Key Action 2, che cerca di valorizzare la cooperazione tra organizzazioni e istituzioni, <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/it/programme-guide/part-key-action-2>

Nonostante gli innegabili successi, permangono tuttavia alcune criticità strutturali che rischiano di limitare l'impatto di Erasmus+ nel medio-lungo periodo. In primo luogo, l'accessibilità economica resta una delle principali barriere: nonostante le borse Erasmus siano aumentate, esse non sempre coprono completamente i costi della vita all'estero, specialmente nelle città con un elevato costo della vita. Ciò può escludere o scoraggiare la partecipazione di studenti appartenenti a famiglie a basso reddito, rafforzando un divario sociale che il programma dovrebbe invece contribuire a ridurre²⁷⁶. In secondo luogo, esistono ancora disparità significative tra Stati membri e tra istituzioni educative nella capacità di partecipare e beneficiare del programma. Le università e le scuole con maggiore esperienza progettuale e risorse amministrative tendono a monopolizzare i fondi disponibili, lasciando indietro gli enti più piccoli o situati in regioni meno sviluppate. Questa disuguaglianza territoriale può generare una geografia diseguale della cittadinanza europea, in cui non tutti i giovani hanno le stesse opportunità di accedere ai benefici di Erasmus+²⁷⁷. Infine, il programma si confronta oggi con sfide legate alla sua sostenibilità a lungo termine, sia sul piano finanziario sia su quello ambientale. La crescente domanda e l'ampliamento dei destinatari rendono necessario un incremento costante dei fondi disponibili, che tuttavia dipendono dalle decisioni politiche dei bilanci pluriennali dell'UE. Inoltre, il tema della sostenibilità ecologica della mobilità impone una riflessione sul futuro delle esperienze transnazionali, affinché esse siano compatibili con gli obiettivi climatici dell'Unione²⁷⁸.

Erasmus+ costituisce dunque uno strumento privilegiato di realizzazione del principio di cittadinanza sociale europea, inteso non solo come insieme di diritti sociali garantiti, ma come pratica collettiva di apprendimento, partecipazione e coesione. Nell'attuale fase storica, caratterizzata da tensioni geopolitiche, disinformazione e crisi della partecipazione democratica, investire in Erasmus+ significa rafforzare le fondamenta civiche e culturali dell'Unione, scommettendo sulle giovani generazioni come vettori di un'Europa più giusta, sostenibile e solidale.

²⁷⁶ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 117

²⁷⁷ Commissione Europea, *Erasmus+ annual report 2020, 2021*

²⁷⁸ Ibidem

3.3 Valutazione dell'impatto delle politiche europee sull'effettività del diritto allo studio

La riflessione sull'effettività del diritto allo studio nell'Unione Europea non può prescindere da una valutazione del concreto impatto che le politiche europee hanno prodotto nella prassi educativa degli Stati membri. Un primo elemento che consente di misurare l'efficacia delle politiche europee è rappresentato dagli indicatori di performance educativa, i c.d. *benchmark* introdotti nel 2000 e che sono poi stati aggiornati e integrati dai programmi ET 2020 e 2030²⁷⁹. A partire dai *benchmark* fissati a Lisbona, l'UE ha registrato progressi significativi in diverse aree: ad esempio, il tasso medio di abbandono scolastico nell'UE è sceso dal 17% circa nel 2002 al 9,5% nel 2023, avvicinandosi all'obiettivo del 9% fissato per il 2030²⁸⁰. Questi dati riflettono l'efficacia di strategie come la garanzia per i giovani, le riforme curriculare sostenute dai fondi strutturali e l'ampliamento dell'offerta formativa.

Tuttavia, l'analisi comparativa tra gli Stati membri rivela una persistente disomogeneità nell'efficacia delle politiche, che dipende non solo dalla diversa intensità delle risorse investite, ma anche dalla capacità delle amministrazioni nazionali e locali di implementare gli strumenti europei²⁸¹. Paesi come Finlandia, Paesi Bassi e Slovenia mostrano risultati superiori alla media in termini di inclusione e successo scolastico, grazie a sistemi scolastici coesi, investimenti costanti nell'istruzione pubblica e strategie di lungo periodo²⁸². Al contrario, stati come Romania, Bulgaria e Italia presentano ancora tassi elevati di dispersione scolastica e diseguaglianze educative, nonostante abbiano beneficiato di finanziamenti europei sostanziali²⁸³.

Questa discontinuità nell'impatto mette in luce il limite principale dell'approccio europeo: la sua dipendenza dalla volontà politica e dalla capacità esecutiva degli Stati membri. Il modello di governance europea nel settore educativo si basa sulla *soft law*, ovvero su meccanismi di indirizzo non vincolanti come raccomandazioni, best practices, rapporti comparativi e *peer review*. Sebbene questi strumenti abbiano una funzione

²⁷⁹ Eur-lex, *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum:4617909>

²⁸⁰ Commissione Europea, *Education and Training Monitor*, 2024

²⁸¹ Ibidem

²⁸² Ibidem

²⁸³ Ibidem

importante di stimolo e convergenza, la loro efficacia dipende dalla ricezione nazionale, che può essere frammentaria o, in alcuni casi, puramente formale²⁸⁴.

Inoltre, la valutazione dell'impatto non può limitarsi agli indicatori quantitativi, ma deve includere anche dimensioni qualitative e percettive, come il benessere degli studenti, il senso di appartenenza, la fiducia nelle istituzioni educative e la partecipazione attiva alla vita scolastica. In questo senso l'efficacia delle politiche europee dipende anche dalla capacità di promuovere un'educazione realmente democratica, capace di valorizzare la voce degli studenti e di costruire ambienti di apprendimento inclusivi²⁸⁵. Tali dimensioni, tuttavia, sono spesso trascurate nelle strategie europee, che restano ancorate a logiche performative e a una visione tecnocratica dell'apprendimento.

Un esempio paradigmatico di politica europea ad alto potenziale ma a impatto differenziato è rappresentato, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, dal programma Erasmus+, considerato generalmente come una delle iniziative di maggiore successo dell'UE. Se da un lato Erasmus+ ha favorito la mobilità transnazionale di milioni di studenti e ha contribuito a costruire una coscienza europea tra i giovani, dall'altro ha evidenziato problemi di accessibilità e selettività, che in alcuni casi limitano la partecipazione degli studenti provenienti da contesti vulnerabili²⁸⁶.

Un altro punto critico è rappresentato dalla mancanza di un quadro giuridico vincolante sul diritto allo studio a livello dell'Unione. Nonostante la Carta dei Diritti Fondamentali riconosca all'articolo 14 il diritto all'istruzione, l'assenza di un meccanismo di *enforcement* diretto rende difficile tradurre questo diritto in obblighi positivi per gli Stati membri. La sua giustiziabilità dipende essenzialmente dal recepimento nazionale e dalla sua connessione con altri diritti, come la parità di trattamento, la cittadinanza o la libertà di circolazione²⁸⁷. In assenza di un “diritto all'istruzione europea” pienamente autonomo, chiaro e direttamente azionabile,

²⁸⁴ A. CORBETT, *Ping Pong: competing leadership for reform in EU higher education 1998–2006*, European Journal of Education, Vol. 46, No. 1, 2011, Part I, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1465-3435.2010.01466.x>

²⁸⁵ G. BIESTA, *Learning Democracy in School and Society. Education, Lifelong Learning, and the Politics of Citizenship*, SensePublishers. 2011

²⁸⁶ A. NATO. *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020, p. 117

²⁸⁷ Vedi cap. 2 della presente Tesi

l'effettività delle politiche educative resta condizionata da variabili interne agli ordinamenti nazionali.

Ciononostante, vi sono segnali positivi che indicano una progressiva strutturazione del pilastro sociale dell'UE in chiave educativa. Il Pilastro europeo dei diritti sociali ha dato nuova centralità ai temi dell'educazione, della formazione continua e dell'accesso universale a sistemi educativi di qualità. Il relativo Piano d'azione del 2021 ha ribadito l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini europei competenze adeguate, inclusione sociale e pari opportunità, con l'impegno di ridurre il numero di giovani NEET e migliorare i tassi di alfabetizzazione digitale e competenze di base. Sebbene in realtà anche il Pilastro abbia natura giuridica non vincolante, esso rappresenta un quadro di riferimento sempre più incisivo nelle valutazioni *ex ante* ed *ex post* delle politiche educative²⁸⁸.

Sul piano della partecipazione democratica e della trasparenza, va infine riconosciuto che l'Unione ha compiuto sforzi significativi per coinvolgere gli attori della società civile, le organizzazioni studentesche, le associazioni di insegnanti e le ONG nei processi di programmazione e monitoraggio delle politiche educative. Iniziative come il Dialogo con i giovani²⁸⁹ o la Piattaforma europea per l'istruzione scolastica²⁹⁰ hanno permesso di raccogliere feedback e proposte dal basso, promuovendo una governance più aperta e collaborativa. Tuttavia, resta ancora ampia la distanza tra i documenti strategici dell'UE e la percezione quotidiana delle comunità educanti, soprattutto nei contesti periferici.

3.4 Il ruolo dell'istruzione nella costruzione di una cittadinanza attiva e sociale nell'Unione Europea

Nel contesto dell'Unione Europea, la cittadinanza attiva si configura come un concetto multidimensionale che va oltre la mera titolarità di diritti formali. Essa implica la partecipazione consapevole e responsabile alla vita democratica, l'esercizio critico della libertà individuale, il rispetto per il pluralismo e la promozione della coesione

²⁸⁸ Commissione europea, *COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI EMPTY. Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, 2021

²⁸⁹ Unione Europea, *Che cos'è il dialogo dell'UE con i giovani?* https://youth.europa.eu/get-involved/eu-youth-dialogue/what-eu-youth-dialogue_it

²⁹⁰ Commissione Europea, *European School Education Platform*, <https://school-education.ec.europa.eu/en>

sociale²⁹¹. La dimensione educativa della cittadinanza attiva è stata progressivamente riconosciuta dalle istituzioni europee come un asse portante per la costruzione di un'Unione basata su principi condivisi. In particolare, l'educazione civica e alla cittadinanza è diventata oggetto di politiche coordinate e raccomandazioni comuni, pur restando di competenza primaria degli Stati membri. Nei curricoli scolastici nazionali si registrano convergenze significative nella volontà di promuovere la partecipazione democratica e la consapevolezza civica tra i giovani, anche se permangono differenze marcate nella strutturazione, negli obiettivi didattici e nei metodi di insegnamento²⁹².

A livello sovranazionale, l'Unione Europea ha assunto un ruolo crescente nella promozione di valori comuni attraverso l'istruzione. Sebbene, come abbiamo visto a più riprese, l'articolo 165 TFUE limiti la competenza dell'UE a un ruolo di supporto, coordinamento e completamento delle politiche nazionali, le istituzioni europee hanno messo in atto strategie educative che mirano a rafforzare la dimensione civica e democratica dell'apprendimento. Il Quadro di riferimento delle otto competenze chiave per l'apprendimento permanente, aggiornato nel 2018, riconosce tra queste la "competenza in materia di cittadinanza", intesa come capacità di agire da cittadini responsabili e partecipativi nel rispetto dei diritti umani, delle norme sociali e dei valori democratici²⁹³. Tale competenza comprende non solo la conoscenza dei meccanismi istituzionali, ma anche l'attitudine al dialogo interculturale, al pensiero critico e alla solidarietà sociale.

In questo ambito si inseriscono numerose iniziative educative transnazionali che hanno lo scopo di favorire l'interiorizzazione dei principi europei tra i giovani. Tra queste si possono citare gli scambi scolastici promossi dal programma eTwinning²⁹⁴ e i partenariati strategici per l'innovazione educativa²⁹⁵. Un esempio emblematico è

²⁹¹ G. BIESTA, *Learning Democracy in School and Society. Education, Lifelong Learning, and the Politics of Citizenship*, SensePublishers. 2011

²⁹² Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2022 sull'attuazione di misure di educazione civica*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0114_IT.html?utm_source=

²⁹³ Consiglio dell'Unione Europea, *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01))

²⁹⁴ Commissione Europea, *About eTwinning*, <https://school-education.ec.europa.eu/en/etwinning>

²⁹⁵ Erasmus+, *Partenariati*, <https://www.erasmusplus.it/scuola/partenariati/>

rappresentato dal programma “Cittadini, Uguaglianza, Diritti e Valori”²⁹⁶, volto a sostenere attività che promuovano la partecipazione democratica, l’inclusione sociale e la consapevolezza dei diritti fondamentali. Allo stesso tempo, la Strategia dell’UE per la gioventù 2019–2027 sottolinea l’importanza di una partecipazione civica significativa dei giovani, riconoscendo l’istruzione formale e non formale come strumenti essenziali per attivare processi di cittadinanza inclusiva e pluralista²⁹⁷. Un aspetto centrale di questa riflessione è il ruolo delle cosiddette *soft skills*, ovvero quelle competenze trasversali che, pur non essendo tradizionalmente considerate oggetto prioritario dell’insegnamento scolastico, si rivelano fondamentali per la partecipazione attiva in una società democratica. In una realtà globale e multiculturale, dove la cittadinanza non si esaurisce nei confini dello Stato nazionale, la formazione del giudizio critico e del senso di responsabilità sociale assume un valore centrale. Le competenze sociali e civiche, in particolare, risultano strategiche per contrastare fenomeni di disinformazione, estremismo e polarizzazione.

L’UE ha cercato di promuovere queste competenze anche attraverso l’apprendimento non formale e informale, valorizzando il ruolo delle organizzazioni giovanili, del volontariato e delle attività extracurriculare. Iniziative come lo European Solidarity Corps e il Dialogo strutturato con i giovani testimoniano l’impegno a offrire spazi di partecipazione concreta, nei quali i giovani possano sperimentare forme di cittadinanza attiva e contribuire alla definizione delle politiche che li riguardano. L’apprendimento esperienziale, in questo senso, si configura come un complemento essenziale dell’istruzione scolastica, contribuendo allo sviluppo di una cultura civica effettiva.

Inoltre, l’educazione alla cittadinanza rappresenta uno strumento potente per il rafforzamento della coesione sociale, soprattutto in contesti segnati da diversità etnica, culturale e religiosa. La promozione della tolleranza, della parità di genere, della giustizia sociale e della solidarietà costituisce un obiettivo trasversale delle politiche educative

²⁹⁶ Commissione Europea, *Programma “Cittadini, Uguaglianza, Diritti e Valori”*, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme/citizens-equality-rights-and-values-programme-overview_it

²⁹⁷ DI MAIO e R. TORINO, *L’Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini*, in “L’Europa per i giovani, i giovani per l’Europa. Riflessioni sulla politica di coesione europea dal progetto TRUE – TRUSting Europe”, a cura di Massimo Bartoli, Perugia: Morlacchi Editore U.P., 2024, 1–20, https://iris.uniroma3.it/retrieve/e936c901-632b-4692-9831-bbd141d6b2d5/Di%2BMaio_Torino.pdf.

europee, nella consapevolezza che l'integrazione dei giovani in una comunità democratica non può prescindere dalla comprensione e dal rispetto delle differenze²⁹⁸. Tale approccio è coerente con quanto affermato dal Pilastro europeo dei diritti sociali, che sancisce il diritto all'istruzione e alla formazione come presupposti per una cittadinanza pienamente inclusiva.

Va evidenziato come la cittadinanza attiva debba essere considerata non solo in termini di partecipazione politica formale, ma anche come capacità di agire criticamente nella sfera pubblica, di esercitare diritti con consapevolezza e di contribuire al benessere collettivo. In questo quadro, l'istruzione assume un significato trasformativo: essa non si limita a riprodurre il sapere esistente, ma forma cittadini in grado di pensare in modo autonomo, interagire con gli altri in modo costruttivo e immaginare soluzioni per le sfide comuni²⁹⁹.

La formazione, in particolare quando è di qualità ed equamente distribuita, incide in modo decisivo sull'occupabilità, sulla capacità di reddito, sulla mobilità sociale ascendente e sulla partecipazione attiva alla cittadinanza economica. Secondo i dati Eurostat, il tasso di rischio di povertà o esclusione sociale è significativamente più basso tra le persone con un livello di istruzione terziaria (solo il 10,2% nel 2022) rispetto a coloro che hanno solo un'istruzione primaria o inferiore (oltre il 34%)³⁰⁰. Ciò dimostra come l'investimento educativo non produca benefici soltanto individuali, ma generi esternalità positive per l'intera collettività.

In questa logica, l'accesso equo e universale all'istruzione diventa precondizione indispensabile per una cittadinanza realmente sostanziale. Non basta garantire il diritto formale all'istruzione: è necessario rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale, territoriale o culturale che ne impediscono l'esercizio pieno. Il principio di egualianza sostanziale impone che l'offerta educativa sia non solo disponibile, ma anche accessibile e fruibile da tutti, in particolare da coloro che si trovano in condizioni di svantaggio strutturale.

²⁹⁸ G. BIESTA, *Good Education in an Age of Measurement: On the Need to Reconnect with the Question of Purpose in Education*, Educational Assessment Evaluation and Accountability, 2009

²⁹⁹ G. BIESTA, *Learning Democracy in School and Society. Education, Lifelong Learning, and the Politics of Citizenship*, SensePublishers. 2011

³⁰⁰ Commissione Europea, *Condizione di vita in Europa – povertà e esclusione sociale*,

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?action=statexp-seat&lang=it&title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&utm_source

La connessione tra istruzione, mobilità sociale e partecipazione economica è al centro delle principali strategie europee in materia di crescita inclusiva. Già con la Strategia Europa 2020, l'istruzione è stata posta tra gli obiettivi prioritari per costruire un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva³⁰¹. Tale approccio è stato poi rinnovato con il quadro ET 2030, che individua nell'equità e nell'inclusività dell'educazione i prerequisiti per garantire resilienza sociale e competitività economica. In particolare, l'aumento del livello di competenze della popolazione è visto come condizione per favorire l'innovazione, ridurre le disparità territoriali e stimolare la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto tra i giovani e le fasce sociali vulnerabili³⁰².

In tale quadro, scuole e università assumono una funzione non solo educativa, ma anche sociale, fungendo da spazi di integrazione e di dialogo interculturale. Soprattutto nelle società pluraliste e multiculturali dell'Unione, gli istituti educativi possono svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere la convivenza, contrastare la discriminazione e favorire l'interazione tra studenti provenienti da *background* diversi. I programmi di inclusione scolastica per studenti migranti o di seconda generazione, così come i progetti contro la segregazione scolastica delle minoranze (come i Rom), ne rappresentano esempi concreti³⁰³. Le università, dal canto loro, sono sempre più chiamate a offrire ambienti accoglienti e aperti, capaci di valorizzare la diversità culturale come risorsa, anche attraverso politiche di internazionalizzazione e supporto psicopedagogico³⁰⁴.

Nonostante questi progressi, persistono criticità strutturali che compromettono la piena capacità dell'istruzione di fungere da fattore di inclusione. Una delle sfide più rilevanti riguarda la segregazione scolastica, ovvero la concentrazione di studenti in base all'origine sociale, etnica o territoriale. Questa forma di segregazione, spesso invisibile, contribuisce a riprodurre diseguaglianze di opportunità e risultati, limitando l'efficacia del sistema educativo come strumento di mobilità sociale. Secondo un rapporto della rete Eurydice del gennaio 2025, molti sistemi educativi europei tendono a differenziare

³⁰¹ Commissione Europea, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, 3.3.2010 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>

³⁰² Eur-Lex, *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum.4617909>

³⁰³ Ibidem

³⁰⁴ F. POLLICINO, *L'evoluzione della competenza dell'Unione Europea in materia di istruzione superiore*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Messina, 2023

precocemente i percorsi scolastici, favorendo meccanismi selettivi che penalizzano gli studenti provenienti da famiglie svantaggiate³⁰⁵.

Altra criticità riguarda i divari territoriali, evidenti tanto tra Stati membri quanto all'interno dei singoli Paesi. Le aree rurali, periferiche o economicamente depresse tendono a registrare performance scolastiche inferiori rispetto ai centri urbani, sia in termini di accesso che di qualità dell'offerta formativa. In Italia, ad esempio, il rapporto INVALSI 2023 evidenzia un forte squilibrio tra Nord e Sud nel livello di competenze linguistiche e matematiche degli studenti, con ricadute significative sulla futura occupabilità³⁰⁶. Questi divari mettono in discussione l'effettività del principio di uguaglianza nell'accesso all'istruzione e richiedono politiche mirate di riequilibrio territoriale.

Proprio per questo è importante sottolineare che l'istruzione non è soltanto un ambito di competenza, né un semplice settore di policy: a differenza dei diritti civili e politici che, per quanto fondamentali, possono rimanere astratti se non supportati da condizioni materiali adeguate, il diritto allo studio agisce direttamente sulla capacità individuale di autodeterminarsi, partecipare e contribuire alla vita collettiva³⁰⁷.

Questa funzione trasformativa è particolarmente evidente nell'ambito della cittadinanza sociale europea, intesa non come mero status giuridico ma come effettiva inclusione nei benefici e nelle opportunità della vita sociale ed economica dell'Unione. L'istruzione diventa allora la piattaforma attraverso cui si esercita la libertà di circolazione, si accede al mercato del lavoro, si sviluppa un senso di appartenenza all'Europa e si acquisiscono le competenze necessarie per interagire con una società sempre più interconnessa e multiculturale.

L'esistenza di programmi come Erasmus+, lo sviluppo dello Spazio europeo dell'istruzione e i sistemi di riconoscimento reciproco dei titoli di studio non hanno soltanto una funzione tecnico-organizzativa, ma contribuiscono a costruire un'identità europea condivisa. Quando uno studente italiano trascorre un semestre in una università

³⁰⁵ Eurydice report, *Key data on early childhood education and care in Europe 2025*

³⁰⁶ Invalsi, *Rapporto Invalsi 2023*, https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2023/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202023.pdf

³⁰⁷ DI MAIO e R. TORINO, *L'Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini*, in "L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa. Riflessioni sulla politica di coesione europea dal progetto TRUE – TRUSting Europe", a cura di Massimo Bartoli, Perugia: Morlacchi Editore U.P., 2024, 1–20, https://iris.uniroma3.it/retrieve/e936c901-632b-4692-9831-bbd141d6b2d5/Di%2BMaio_Torino.pdf

polacca o quando una ricercatrice greca ottiene un dottorato in Germania, ciò che si realizza è un'esperienza concreta di cittadinanza transnazionale, che rende tangibile l'idea di un'Europa dei popoli e non soltanto dei mercati.

Sul piano simbolico, quindi, l'istruzione rappresenta anche un veicolo potente per diffondere e radicare valori comuni, come l'uguaglianza, la dignità umana, la solidarietà e la non discriminazione. Se la cittadinanza sociale europea deve avere un contenuto reale e non solo formale, allora l'inclusività del sistema educativo diventa una misura concreta della sua efficacia. Questo implica affrontare in modo deciso le disuguaglianze educative che persistono all'interno dell'Unione e che, in molti casi, tendono a rafforzarsi piuttosto che attenuarsi.

Il diritto allo studio si lega anche al concetto di *empowerment* sociale. L'istruzione è un potente strumento di emancipazione, soprattutto per coloro che storicamente sono stati esclusi dai processi decisionali e dai benefici dello sviluppo. Donne, minoranze, persone con disabilità, migranti: per tutti questi soggetti, l'accesso a un'istruzione di qualità rappresenta una chiave per uscire dalla marginalità e rivendicare un ruolo attivo nella società. In questo senso, l'istruzione non è solo un diritto, ma una leva di giustizia sociale, che consente di riequilibrare rapporti di potere e di costruire un'Europa più equa.

Le politiche europee dovrebbero allora porsi come obiettivo prioritario la trasformazione degli spazi educativi in luoghi di cittadinanza attiva, critica e inclusiva. L'istruzione, infatti, non si limita a trasmettere conoscenze tecniche, ma contribuisce a formare soggetti capaci di immaginare e costruire il futuro. È in questa capacità immaginativa e partecipativa che risiede forse la dimensione più profonda della cittadinanza sociale europea: quella che non si accontenta di accedere ai diritti esistenti, ma aspira a ridefinirli e ampliarli continuamente.

L'istruzione, in definitiva, non è solo il luogo dove si trasmettono conoscenze, ma lo spazio in cui si costruiscono relazioni, identità e appartenenze. La sua capacità di generare inclusione sociale e appartenenza al programma europeo dipende tanto dalla qualità degli apprendimenti quanto dalla sua funzione relazionale e comunitaria. Affinché essa sia realmente un fattore di coesione, è necessario che i sistemi educativi europei si strutturino come spazi aperti, equi e partecipativi, capaci di accogliere la pluralità delle esperienze e di promuovere un'uguaglianza effettiva delle opportunità.

CONCLUSIONI

La presente tesi ha sviluppato un'analisi critica e articolata del concetto di cittadinanza sociale europea, affrontandone le origini teoriche, le trasformazioni giuridiche e le implicazioni politiche, con l'obiettivo di comprendere quanto e in che misura questa dimensione della cittadinanza sia stata effettivamente costruita e applicata all'interno dell'Unione Europea. Al centro della riflessione si è collocato il diritto allo studio, considerato come diritto sociale essenziale e come importante leva strategica per la realizzazione di una cittadinanza sostanziale, non meramente formale, in grado di incidere sulla vita concreta delle persone e di promuovere un senso autentico di appartenenza europea.

La cittadinanza sociale, così come definita dalla letteratura politologica e giuridica, implica non soltanto l'accesso ai diritti civili e politici, ma anche la garanzia di condizioni minime di sicurezza economica, culturale e sociale che rendano effettivo l'esercizio di tali diritti. Essa richiede dunque politiche pubbliche orientate alla giustizia sociale, strumenti redistributivi e meccanismi istituzionali capaci di compensare le disuguaglianze prodotte dal mercato. In questo senso, la cittadinanza sociale europea può essere considerata un banco di prova fondamentale per la verifica della qualità democratica e solidaristica del progetto europeo.

Nel primo capitolo della tesi si è ricostruita l'evoluzione storica della cittadinanza europea. Nata in un contesto in cui la libera circolazione iniziava a rappresentare la colonna portante dell'integrazione europea, la cittadinanza dell'Unione è stata inizialmente concepita come complemento del mercato interno. Il cittadino europeo è stato quindi, in primo luogo, un attore economico mobile, titolare di diritti funzionali alla partecipazione al mercato. Tuttavia, nel corso degli anni, si è verificato un tentativo, parziale ma significativo, di superare questa visione riduttiva e di integrare la dimensione sociale nel quadro complessivo dei diritti dell'Unione. Strumenti giuridici come la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali hanno contribuito a codificare formalmente alcuni diritti sociali fondamentali, tra cui l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la protezione contro la povertà e l'esclusione sociale, la parità di genere e il diritto a condizioni di lavoro dignitose. Nonostante questo, l'espansione dei diritti non si è accompagnata a un effettivo rafforzamento delle

competenze dell’Unione in materia sociale, che restano limitate e subordinate al principio di sussidiarietà. Gli Stati membri, infatti, conservano una forte autonomia nella definizione e attuazione delle politiche sociali, producendo un quadro frammentato e diseguale in cui i diritti dei cittadini variano in base al paese di residenza o alla condizione economica. L’Unione, in questo contesto, ha spesso agito attraverso strumenti di *soft law*, raccomandazioni, coordinamento aperto e incentivi finanziari, senza però riuscire a costruire un vero e proprio sistema di protezione sociale comune.

Il secondo capitolo si è concentrato sull’analisi del ruolo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella definizione e nell’attuazione della cittadinanza sociale. Attraverso l’esame di alcune sentenze fondamentali, è stato possibile osservare come la Corte abbia in taluni casi contribuito a estendere i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, in particolare attraverso l’interpretazione del principio di parità di trattamento tra cittadini nazionali e cittadini dell’Unione in mobilità. Le pronunce nei casi *Martinez Sala*, *Grzelczyk* e *Bidar* hanno rappresentato momenti di apertura, in cui la Corte ha riconosciuto che la cittadinanza europea comporta non solo il diritto di risiedere in altri Stati membri, ma anche quello di accedere, a determinate condizioni, ai benefici sociali, compresi quelli legati all’istruzione e alla formazione. Tuttavia, questa evoluzione giurisprudenziale ha incontrato una battuta d’arresto con le sentenze *Dano*, *Alimanovic* e *Commissione c. Regno Unito* in cui la Corte ha legittimato le restrizioni nazionali all’accesso alle prestazioni sociali per cittadini europei non lavoratori. Questo cambio di rotta ha mostrato i limiti della cittadinanza sociale europea, che continua a essere, in maggior parte, subordinata alla capacità contributiva e all’integrazione economica del soggetto.

Il terzo capitolo ha posto al centro dell’analisi il diritto allo studio, considerato non solo come diritto individuale, ma come bene collettivo e fondamento della cittadinanza democratica. L’istruzione, infatti, è lo strumento attraverso cui i cittadini acquisiscono le conoscenze, le competenze e la consapevolezza necessarie per partecipare attivamente alla vita sociale, economica e politica. Allo stesso tempo, l’accesso equo e universale all’istruzione costituisce una condizione necessaria per garantire l’uguaglianza delle opportunità e combattere la riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze. In ambito europeo, le politiche educative sono state progressivamente rafforzate, pur in un contesto di competenza condivisa e prevalentemente di supporto. Programmi come

Erasmus+ e la strategia Europea per la gioventù hanno contribuito a promuovere la mobilità degli studenti, la cooperazione tra istituti scolastici e universitari, l'apprendimento interculturale e l'internazionalizzazione dei percorsi formativi. Essi sono diventati i simboli più visibili dell'integrazione educativa europea, con milioni di partecipanti che hanno beneficiato di esperienze formative promosse dall'Unione sia all'interno del proprio Stato di origine che in altri Stati membri. Tuttavia, nonostante l'impatto positivo di questi strumenti, l'accesso ai programmi rimane, in molti casi, diseguale: le opportunità offerte non raggiungono in modo omogeneo tutte le categorie sociali e persistono barriere economiche, linguistiche, amministrative e culturali che limitano la partecipazione dei gruppi svantaggiati.

Inoltre, l'analisi ha evidenziato la mancanza di un quadro normativo vincolante che garantisca il diritto allo studio come diritto sociale pienamente esigibile a livello europeo. Sebbene riconosciuto formalmente, all'art. 14 CDFUE, il diritto all'istruzione è ancora troppo spesso lasciato alla discrezionalità degli Stati membri, con notevoli differenze in termini di accesso, qualità, copertura finanziaria e riconoscimento dei titoli. Ne deriva una cittadinanza educativa frammentata, in cui le possibilità di accedere a un percorso formativo europeo dipendono in larga misura dal paese di origine, dalla condizione economica e dal livello di alfabetizzazione culturale e digitale. Per rafforzare il diritto allo studio nell'Unione, è necessario intervenire su più fronti: aumentare i finanziamenti pubblici, promuovere il riconoscimento automatico dei titoli e incentivare la mobilità inclusiva attraverso misure di accompagnamento e sostegno per gli studenti svantaggiati.

In questa prospettiva, il diritto allo studio deve essere considerato come una componente strategica della cittadinanza sociale europea, in grado di contribuire alla coesione territoriale, alla giustizia intergenerazionale e alla resilienza democratica dell'Unione. Esso rappresenta la base su cui costruire un modello europeo di cittadinanza fondato non solo sulla libera circolazione delle merci e dei capitali, ma anche sulla condivisione di valori, conoscenze e diritti. La sua piena realizzazione richiede una visione politica ambiziosa, capace di superare l'approccio tecnocratico e settoriale che ha finora caratterizzato molte delle politiche europee. Occorre ripensare la cittadinanza sociale come fondamento dell'integrazione, non come elemento accessorio o complementare e dotarla di strumenti giuridici, finanziari e istituzionali adeguati.

In conclusione, la cittadinanza sociale europea rappresenta una delle sfide più urgenti e decisive per il futuro dell’Unione. Essa incarna la possibilità di trasformare l’Europa da spazio economico in comunità politica e sociale, da unione di mercati a unione di popoli. Il diritto allo studio, in questo scenario, non è solo un diritto tra gli altri, ma è una delle chiavi per rendere possibile una cittadinanza attiva, consapevole e inclusiva. Garantirlo in modo pieno e universale significa investire nel capitale umano, nella giustizia sociale, nella sostenibilità democratica e nella solidarietà tra generazioni e territori. Erasmus+ e la Strategia europea per la gioventù hanno mostrato che è possibile costruire politiche europee di successo, ma essi non possono rappresentare due dei pochi strumenti veramente efficaci promossi dall’Unione. Serve un salto di qualità, sia da parte delle istituzioni europee che da parte dei governi nazionali. Serve un cambiamento strutturale, una cittadinanza sociale che sia davvero condivisa, vissuta e protetta, per un’Europa che voglia dirsi non solo unita nella diversità, ma anche coesa nella giustizia sociale.

BIBLIOGRAFIA

- BESSON S., *The European Union and Human Rights: Towards A Post-National Human Rights Institution?* Human Rights Law Review, 2006, 6 (2), ff10.1093/hrlr/ngl001ff. ffhal-02516239f
- BIESTA G., *Good Education in an Age of Measurement: On the Need to Reconnect with the Question of Purpose in Education*, Educational Assessment Evaluation and Accountability, 2009
- BIESTA G., *Learning Democracy in School and Society. Education, Lifelong Learning, and the Politics of Citizenship*, SensePublishers. 2011
- BURLINA C., RODRIGUEZ-POSE A., "Inequality, Poverty, Deprivation and the Uneven Spread of COVID-19 in Europe." *Regional Studies* 58 (2), 2023
doi:10.1080/00343404.2023.2172390
- CARTER D., JESSE M., *The “Dano Evolution”: Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, European Papers, Vol. 3, 2018, No. 3
- CATONE M. C., CRESCENZO N., *Educare alla cittadinanza globale: le esperienze del Programma Erasmus+ / Youth in Action*, Culture e Studi del Sociale, 3(1), 2018
<http://www.cussoc.unisa.it/volumes/index>
- CORBETT A., *Ping Pong: competing leadership for reform in EU higher education 1998–2006*, European Journal of Education, Vol. 46, No. 1, 2011, Part I,
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1465-3435.2010.01466.x>
- CORTI F., MADAMA I., Osservatorio Coesione Sociale, *Quaderno collettivo COVID-19: Politiche di coesione sociale nell'emergenza*, luglio 2020
<https://osservatoriocoesioneesociale.eu/wp-content/uploads/2020/07/Quaderno-collettivo-COVID.pdf>
- DAVIES G., "When Do Union Citizens and Their Families Have the Right to Equal Treatment on Grounds of Nationality in EU Law?", European Journal of Migration and Law 26, 3, 2024 doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340180>
- DE BÚRCA G., *The Evolution of EU Human Rights Law*, in Paul Craig, and Gráinne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, 3rd edn (Oxford, 2021; online edn, Oxford Academic, 21 Oct. 2021), <https://doi.org/10.1093/oso/9780192846556.003.0015>
- DI COMITE V., *Il programma Erasmus: trenta anni di mobilità per promuovere i valori dell'Unione* in Studi sull'integrazione europea, rivista quadrimestrale, Cacucci, 2017
- DI MAIO C., TORINO R., *L'Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi e cittadini*, in "L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa. Riflessioni sulla politica di

coesione europea dal progetto TRUE – TRUsting Europe”, a cura di Massimo Bartoli, Perugia: Morlacchi Editore U.P., 2024, https://iris.uniroma3.it/retrieve/e936c901-632b-4692-9831-bbd141d6b2d5/Di%2BMaio_Torino.pdf

DOUGLAS-SCOTT S., *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review 11, no. 4, 2011

GIORGIANI M., "Il rapporto fra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea," *Diritti Comparati*, 2013, <https://www.diritticomparati.it/il-rapporto-fra-la-convenzione-europea-dei-diritti-delluomo-e-la-carta-dei-diritti-fondamentali-dell/>

GRIMONPREZ K., *The European Dimension in Citizenship Education: Unused Potential of Article 165 TFEU*, European Law Review 39 (1), 2014

HANSEN p., HAGER S.B., *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*. NED-New edition, 1. Berghahn Books, 2010

LASHYN S., VON DER GOLTZ A., “The Emergence of European Citizenship.” In *Reimagining Citizenship in Postwar Europe*, edited by Rachel Chin and Samuel Clowes Huneke, Cornell University Press, 2025
<http://www.jstor.org/stable/10.7591/jj.23338322.16>.

LONGO E., *Viking, Laval e la costruzione dell'economia costituzionale europea*, Macerata, Università di Macerata, 2011 https://u-pad.unimc.it/retrieve/de3e5026-ce79-83cd-e053-3a05fe0a1d44/Viking_Laval_e_la_costruzione_dell_econo.pdf

MAHNKOPF B., *Privatisation of Public Services in the EU: An Attack on Social Cohesion and Democracy*, Work Organisation, Labour & Globalisation 2, no. 2, 2008

MANTU S., MINDERHOUD P., “Exploring the limits of social solidarity: welfare tourism and EU citizenship” *EU Law Journal*, Unio, 2016

MARINO S., *La competenza in materia di istruzione nell'Unione europea: prime riflessioni su recenti tendenze*, Eurojus, 2024, <https://rivista.eurojus.it/la-competenza-in-materia-di-istruzione-nellunione-europea-prime-riflessioni-su-recenti-tendenze/>

MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950, citato in P. HANSEN, S.B. HAGER. *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*. NED-New edition, 1. Berghahn Books, 2010

MOLONEY D., PRINCEN S., *Assessing the Role of the European Council and the European Commission during the Migration and COVID-19 Crises*, West European Politics 47 (7), 2023 1556–87. doi:10.1080/01402382.2023.2225403.

MUIR E., “EU Citizenship, Access to ‘Social Benefits’ and Third-Country National Family Members: Reflecting on the Relationship Between Primary and Secondary Rights in Times of Brexit,” *European Papers* 3, no. 3, 2018

NATO A., *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. Bari, Cacucci, 2020

POLLICINO F., *L’evoluzione della competenza dell’Unione Europea in materia di istruzione superiore*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Messina, 2023

SAPUTELLI G., *L’evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea*. Italian Papers on Federalism, n. 1-2/2015. Roma: ISSiRFA – CNR, 2015

SHuibhne N. N., "The Resilience of EU Market Citizenship," *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 6, 2010

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*. Bari, Cacucci, 2020

WIESNER C., BJÖRK A., “Introduction: Citizenship in Europe after World War II—the Challenges of Migration and European Integration.” *Contributions to the History of Concepts* 9, no. 1, 2014, <http://www.jstor.org/stable/43610958>.

SITOGRAFIA

Agenzia italiana per la Gioventù, *Youthpass ed Europass*, disponibile su:
<https://agenziagioventu.gov.it/corpo-europeo-di-solidarieta/youthpass-ed-europass/>
(ultimo accesso 1/06/2025)

Autorità Europea del Lavoro. <https://www.ela.europa.eu/en/topics>
Commissione Europea, *Condizione di vita in Europa – povertà e esclusione sociale*, disponibile su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?action=statexp-seat&lang=it&title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&utm_source
(ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione europea, *Cos'è l'FSE+*, disponibile su: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/it/cose-lfse> (ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione europea, *Erasmus+, Performance*, disponibile su:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/erasmus-performance_en? (ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione Europea, *European School Education Platform*, disponibile su:
<https://school-education.ec.europa.eu/en> (ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione Europea, *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, disponibile su:
https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it (ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione Europea, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 - Domande e risposte*, disponibile su:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_2179 (ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione Europea, *Programma “Cittadini, Uguaglianza, Diritti e Valori”*, disponibile su: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme/citizens-equality-rights-and-values-programme-overview_it (ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione Europea, *Questions and Answers on the EU budget for recovery: RRFI, 2020*, disponibile su:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_949 (ultimo accesso 1/06/2025)

Commissione Europea, *The Reinforced Youth Guarantee*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, aggiornato 2024, disponibile su:
https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/youth-employment-support/reinforced-youth-guarantee_en

(ultimo accesso 1/06/2025)

Dizie.eu, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, ultima modifica 2024, disponibile su: <https://www.dizie.eu/dizionario/carta-comunitaria-dei-diritti-sociali-fondamentali-dei-lavoratori/> (ultimo accesso 1/06/2025)

Employment, Social Affairs and Inclusion, *European Social Fund Plus (ESF+)*, disponibile su: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/european-social-fund-plus-esf_en (ultimo accesso 1/06/2025)

Employment, Social Affairs and Inclusion, *The reinforced Youth Guarantee*, disponibile su: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/youth-employment-support/reinforced-youth-guarantee_en (ultimo accesso 1/06/2025)

Erasmus+, *Partenariati*, disponibile su: <https://www.erasmusplus.it/scuola/partenariati/> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Agenda sociale rinnovata*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-renewed-social-agenda.html?fromSummary=17> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html> (ultimo accesso 1/06/2025)

EUR-Lex, *Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Regolamento CE n. 883/2004)*, sintesi della legislazione dell'UE, ultimo aggiornamento 17 marzo 2021, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM%3Ac10521> (ultimo accesso 1/06/2025)

EUR-Lex, *Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Testo consolidato del 20 maggio 2011*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=celex:02003L0109-20110520> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Erasmus+ il programma dell'Unione Europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4529781> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Il programma «corpo europeo di solidarietà» 2021–2027*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-solidarity-corps-programme-2021-2027.html> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, NextGenerationEU, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/nextgenerationeu.html> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Non discriminazione (principio di)*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/non-discrimination-the-principle-of.html#:~:text=Ci%C3%B2implica%20che%20le%20persone,disabilit%C3%A0%2C%20et%C3%A0%20o%20orientamento%20sessuale> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Programma InvestEU (2021-2027)*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/investeu-programme-2021-2027.html> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-Lex, *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:4617909> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-Lex, *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:4617909> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Salari minimi nell'Unione europea*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/LSU/?uri=CELEX:32022L2041>, (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Strategia per i diritti delle persone con disabilità*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4532503> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eur-lex, *Youth Guarantee*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:4489776#:~:text=The%20Youth%20Guarantee%20was%20set.apprenticeship%3B%20or> (ultimo accesso 1/06/2025)

EUR-Lex. *Metodo di coordinamento aperto*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html> (ultimo accesso 1/06/2025)

European Economic and Social Committee, disponibile su: *EESC Info*, 2024 (ultimo accesso 1/06/2025)

European Education Area, *Piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-2027)*, disponibile su: <https://education.ec.europa.eu/it/focus-topics/digital-education/action-plan> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eurydice report, *Key data on early childhood education and care in Europe 2025*, disponibile su: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-2025> (ultimo accesso 1/06/2025)

Eurydice, *Strategia italiana per l'apprendimento permanente*, Unione Europea, aggiornato 13 dicembre 2024, disponibile su:

<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/italy/lifelong-learning-strategy> (ultimo accesso 1/06/2025)

Invalsi, *Rapporto Invalsi 2023*, disponibile su: https://invalsi-areaaprove.cineca.it/docs/2023/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202023.pdf (ultimo accesso 1/06/2025)

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, disponibile su:
<https://distaccoue.lavoro.gov.it/it-it/Aree-Tematiche/Area-Tematica/id/11/La-Direttiva-UE-n-957-del-2018#:~:text=957%20del%202018%20sostituisce%20il,amministrative%20e%20dai%20contratti%20collettivi>, (ultimo accesso 1/06/2025)

Ministero dell'Istruzione e del merito, *Scuola e Competenze (FSE+)*, disponibile su: <https://pn20212027.istruzione.it/scuola-e-competenze-fse/> (ultimo accesso 1/06/2025)

Parlamento Europeo, “Diritti fondamentali nell'UE,” *Parlamento Europeo*, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu> (ultimo accesso 1/06/2025)

Parlamento europeo, *Carta sociale europea*, documento informativo, 2005, disponibile su:
https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialedepliant-/chartesocialedepliant-it.pdf (ultimo accesso 1/06/2025)

Parlamento europeo, *commissioni*, disponibile su:
<https://www.europarl.europa.eu/committees/it/empl/about>, (ultimo accesso 1/06/2025)

Parlamento Europeo, *Free movement of workers*, disponibile su:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/41/free-movement-of-workers> (ultimo accesso 1/06/2025)

Parlamento europeo, *Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*, European Parliament, 2016, disponibile su:
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU%282016%29587285_EN.pdf? (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea, *About Eurodesk*, disponibile su: <https://eurodesk.eu/about/> (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea, *Che cos'è il dialogo dell'UE con i giovani?* disponibile su:
https://youth.europa.eu/get-involved/eu-youth-dialogue/what-eu-youth-dialogue_it (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea, *DiscoverEU*, disponibile su: https://youth.europa.eu/discovereu_it (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea, *Eu Youth Strategy, European Yoouth Goals*, disponibile su:
https://youth.europa.eu/strategy/european-youth-goals_en (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea, *Il Quadro europeo delle qualificazioni (EQF)*, Europass, aggiornato 2024, disponibile su: <https://europass.europa.eu/it/strumenti-europass/il-quadro-europeo-delle-qualificazioni> (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea, *Inclusive education for learners with disabilities*, Study for the Peti Committee, 2017, disponibile su:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596807/IPOL_STU\(2017\)596807_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596807/IPOL_STU(2017)596807_EN.pdf) (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea, *InvestEu* disponibile su: https://investeu.europa.eu/index_en (ultimo accesso 1/06/2025) (ultimo accesso 1/06/2025)

Unione Europea. *Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)*. EUR-Lex. Ultimo aggiornamento 2024, disponibile su:
<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-credit-system-for-vocational-education-and-training-ecvet.html> (ultimo accesso 1/06/2025)

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Avvocato generale Jan Mazak, *Conclusioni nella causa C-158/07, Förster contro Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, 10 luglio 2008, disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67575&doctlang=IT>.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni empty. Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura*, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg, 14.1.2017, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52017DC0673>

Commissione europea, *COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI EMPTY. Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, 2021, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52021DC0102>

Commissione Europea, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, 3.3.2010, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>

Comunità Economica Europea, *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, Roma, 25 marzo 1957, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>

Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione (ue) 2021/1004 del consiglio del 14 giugno 2021 che istituisce una garanzia europea per l'infanzia*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H1004#:~:text=Tale%20raccomandazione%20definisce%20un%20approccio,a%20partecipare%20alla%20vita%20sociale.>

Consiglio dell'Unione Europea, *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32020H1104%2801%29>

Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia*, disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01))

Consiglio dell'Unione Europea, *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*,

disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01))

Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento CEE n. 574 del 1972*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01972R0574-20070101>

Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento CEE n. 1408 del 1971*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01971R1408-20070102&from=PL>

Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021G0226%2801%29>

Consiglio delle Comunità Europee. *Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974 concernente un programma d'azione sociale*. GU C 13 del 12.2.1974, p. 1. Disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212(01)).

Consiglio europeo straordinario del 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

Consiglio europeo, *Conclusioni della presidenza 15 e 16 marzo 2002*, disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/media/20936/71065.pdf>

Consiglio Europeo, *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')*, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2009_119_R_0002_01

Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). *Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, disponibile su: https://old.adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/08/viking_2007.pdf.

Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). *Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 18 luglio 2007, Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetarförbundet, C-341/05*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0341>.

Corte di giustizia dell'Unione europea, *Commissione europea contro Regno Unito*, causa C-308/14, sentenza dell'11 luglio 2016, ECLI:EU:C:2016:436, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0308>

Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Elisabeta Dano, Florin Dano contro Jobcenter Leipzig*. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358. Sentenza del 11 novembre 2014, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0333>.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Jobcenterx Berlin Neukölln contro Nazifa Alimanovic e a.* C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597. Sentenza del 15 settembre 2015, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0067>.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Sentenza del 15 marzo 2005, Bidar, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0209>

Corte di Giustizia dell'Unione Europea. *Sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184>.

Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione). 2024. *Sentenza del 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, CU e ND contro Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e altri*. ECLI:EU:C:2024:636, disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288832&pageIndex=0&doctlang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11791493>

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Martinez Sala contro Freistaat Bayern*, causa C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217, sentenza del 12 maggio 1998, disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=4F7C651C93B90355E0C8A4F7A91A39E4?text=&docid=43841&pageIndex=0&doctlang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1262930>

La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A42018Y1218%2801%29>

Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2022 sull'attuazione di misure di educazione civica*, disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0114_IT.html?utm_source=

REGOLAMENTO (UE) 2021/817 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R0817>

Unione Europea, *Atto Unico Europeo*, firmato il 17 febbraio 1986 (Lussemburgo) e il 28 febbraio 1986 (L'Aia), entrato in vigore il 1º luglio 1987, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>.

Unione Europea, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, adottata il 7 dicembre 2000, resa giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona (1º dicembre 2009), disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>.

Unione Europea, *Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, GU L 16 del 23.1.2004, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109>.

Unione Europea, *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, GU L 158 del 30.4.2004, disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01))

Unione Europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, proclamato il 17 novembre 2017 durante il Vertice sociale di Göteborg, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-pillar-of-social-rights.html>

Unione Europea, *Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (testo consolidato all'11 gennaio 2011)*, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20110111:IT:PDF_E.

Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF

Unione Europea, *Trattato sull'Unione Europea*, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF