

Maurizio Ferrera

**La controversa politica
dell'ospitalità.
Mobilità intraeuropea
e diritti sociali**

INTRODUZIONE

La mobilità intraeuropea di lavoratori e persone (e, in particolare, l'accesso ai sistemi di protezione sociale dei paesi riceventi) è oggetto di controversie sempre più accese ed è una questione centrale nel dibattito sulla cosiddetta Brexit. Il governo britannico chiede infatti importanti restrizioni alle norme in vigore e anche altri Stati membri si dimostrano molto sensibili al tema. Mettere in discussione il principio della libertà di movimento non è cosa da poco: significa di fatto contestare uno dei pilastri portanti del mercato unico e della stessa Unione Europea intesa come comunità politica unitaria (o aspirante tale).

Scopo del presente articolo è inquadrare la questione dal punto di vista analitico. La sezione 1 ricostruisce brevemente la storia della formazione del welfare state a livello nazionale, evidenziando l'importanza dei confini e del nesso *bounding-bonding* (confini esterni-coesione interna), ed esamina l'impatto dell'integrazione europea sulla configurazione dei confini intra-UE nella sfera della solidarietà. La sezione 2 traccia un quadro della situazione attuale della mobilità, presentando un riepilogo dei risultati della ricerca empirica sulle implicazioni economiche e finanziarie della libertà di circolazione e del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. Nella sezione 3 si sostiene che la libertà di movimento è regolata, oltre che dall'efficienza economica, dal principio di «ospitalità», e non da quello più generale di solidarietà; si analizzano poi alcune conseguenze incidentali della logica dell'ospitalità che sono all'origine delle crescenti polemiche in atto. Nella sezione 4 si passano in rassegna possibili rimedi istituzionali volti ad attenuare il conflitto politico. L'assunto di fondo è che la salvaguardia della libertà di circolazione sia cruciale per la sopravvivenza dell'Unione Europea in quanto associazione/comunità politica e che debba essere l'obiettivo di una strategia essenzialmente *politica* (e non meramente funzionale) da parte delle istituzioni europee. Seguono le conclusioni.

1. LA POLITICA SPAZIALE DELLA SOLIDARIETÀ

La solidarietà è un bene sociale complesso e un concetto alquanto sfuggente, situato all'intersezione tra «libertà» e «uguaglianza», «egoismo» e «altruismo». Da una parte, connota un tratto caratterizzante di interi aggregati sociali, cioè un grado elevato di «fusione»

o unione interna, coesione e comunanza di scopi di un dato gruppo («solidarietà» viene dal latino *solidus*, corpo compatto e massiccio). Dall'altra, connota un insieme preciso di legami tra i membri del gruppo, cioè legami di condivisione, scambi finalizzati a mettere in comune parte delle risorse di ciascuno per uno scopo collettivo. Come è noto, nei programmi del welfare state moderno la condivisione delle risorse (principalmente risorse di tipo finanziario) è mirata a fronteggiare i rischi e le avversità tipici del ciclo di vita – dalla malattia alla vecchiaia, dagli infortuni sul lavoro alla disoccupazione – attraverso la redistribuzione in senso orizzontale (dai non danneggiati ai danneggiati) e in senso verticale (dai più abbienti ai meno abbienti). In quest'ottica, il welfare state può essere considerato una forma di solidarietà istituzionalizzata, altamente complessa e specifica, al servizio di obiettivi di efficienza e giustizia sociale (Atkinson 1989; Barr 1993).

Nell'arco degli ultimi due secoli, la solidarietà si è lentamente istituzionalizzata nel più ampio contesto della formazione dello stato. I meccanismi redistributivi hanno contribuito in misura significativa a consolidare la nuova forma di organizzazione politica (lo stato-nazione) affermatasi gradualmente nell'Europa moderna. Questo consolidamento è avvenuto ancorando le opportunità di vita degli individui a organizzazioni statal-nazionali dedite esclusivamente alla protezione sociale. La diade «identità culturale e partecipazione politica», entro un territorio delimitato, è stata dunque integrata da una nuova componente di «condivisione sociale» (Flora 2000) che ha rafforzato il «senso del noi», un pilastro portante della struttura dello stato-nazione, e al tempo stesso ha fornito alle élites nazionali nuovi strumenti per distinguere tra appartenenti e non appartenenti alla comunità.

L'inserimento dei diritti sociali nel tessuto della cittadinanza, che ha ancorato le opportunità di vita individuali, è stato un processo tutt'altro che semplice. Nella sfera economica, la logica del capitalismo di mercato ha generato una società di classe intrinsecamente fondata sulle disuguaglianze, sulle ricompense differenziali e sulla «mercificazione» dei lavoratori (Polanyi 1957; Esping-Andersen 1990). Classi sociali e nazioni sono nate insieme (Bendix 1964; Mann 1986), e il cammino verso la riconciliazione virtuosa tra la logica meritocratica del mercato capitalista e la logica egualitaria della cittadinanza nazionale – una delle più grandi conquiste dell'Europa novecentesca – è stato segnato da forti tensioni e scontri sociali e sistemici.

I diritti sociali hanno avuto un notevole impatto sulla stratificazione della società e sulle opportunità di vita. La contrapposizione «cittadinanza vs classe sociale» proposta da Marshall (1992) è certamente corretta, come è giusta l'interpretazione di Korpi ed Esping-Andersen di questi diritti come importanti «risorse di potere» per i lavoratori salariati e i movimenti operai (Esping-Andersen 1990; Korpi 1983). Non è stata però solo la «demercificazione» a plasmare le forme e i contenuti dei diritti sociali nei vari paesi. Un altro fattore importante è stato la *chiusura*: quanto ampliare il raggio dei nuovi schemi di redistribuzione? Quali collettività coinvolgere nei legami di condivisione da definire e introdurre? La questione del «chi» ha contato quanto la questione del «che cosa», enfatizzata nel confronto orientato al risultato. Interrogarsi sul «chi» significa generalmente riflettere sulla dimensione dello spazio: sul grado di chiusura spaziale in sé e per sé, in primo luogo, ma anche sul legame tra diritti e territorio, da una parte, e tra diritti e appartenenza (appartenenza a scopo di condivisione, in questo caso) dall'altra (Ferrera 2005).

I diritti sociali sono prodotti più complessi dei diritti civili e politici. Tutti i diritti determinano dei costi: costi di attuazione, legati al creare le condizioni per il loro esercizio

(per esempio, il patrocinio gratuito per chi non può permettersi l'assistenza legale), e costi di esecuzione (Holmes e Sunstein 2013). In più, i diritti sociali implicano costi «concreti», essendo basati su trasferimenti e servizi tangibili. Richiedono risorse materiali consistenti, difficili da estrarre dalla società, e impegni morali a «condividere con gli altri», difficili da attivare a livello individuale e di gruppo primario (Offe 1993). La definizione dei confini assume quindi un'importanza fondamentale. In primo luogo, i confini sono indispensabili per costituire nuove «comunità a scopo speciale» disposte a condividere determinati rischi. In questa operazione, gli artefici del welfare hanno dovuto cercare un delicato equilibrio tra l'indulgenza rispetto alle inclinazioni particolaristiche di categorie sociali preesistenti e le ambizioni controproducenti a «tirare» al massimo la coperta, cioè ad ampliare il raggio della solidarietà oltre i limiti sostenibili in base alle risorse materiali e morali a disposizione. In secondo luogo, i confini sono essenziali per imporre l'affiliazione a una comunità redistributiva. La coercizione è una componente primaria della cittadinanza in ogni suo aspetto, uno strumento fondamentale per garantire una corrispondenza tra diritti e doveri. Nella sfera dei diritti sociali, che presentano costi precisi e quantificabili, la corrispondenza tra diritti (spettanze) e doveri (obbligo di pagare imposte e contributi) deve essere particolarmente accurata e stringente per evitare il rischio di crisi fiscali.

La chiusura assume quindi un peso rilevante ai fini dei diritti sociali, in senso forse più diretto e marcato che per altri diritti di cittadinanza. La dimensione territoriale della chiusura, che ha rivestito una certa importanza sul piano storico, ha essenzialmente operato nella direzione di allineare i confini dei diritti sociali a quelli dello stato-nazione. L'introduzione dell'assicurazione sociale obbligatoria ha comportato la nazionalizzazione della redistribuzione, che comunque in molti paesi è rimasta basata su differenze categoriali. Tra l'Ottocento e la prima metà del Novecento, in gran parte dei paesi europei furono introdotti codici, volti a specificare i criteri per l'acquisizione della cittadinanza, che attivarono filtri di «schedatura» più o meno efficaci, finalizzati a proteggere gli spazi territoriali della redistribuzione. La svolta di questo processo si ebbe nel periodo tra le due guerre mondiali, quando, nella maggior parte dei casi, i diritti cominciarono a essere legati alla nazionalità e si introdussero rigorosi controlli alle frontiere (Strikwerda 1997).

La dimensione di appartenenza della chiusura (quali collettività considerare ai fini della redistribuzione?) restò molto più controversa e richiese investimenti politici di gran lunga superiori rispetto alla dimensione territoriale. Fino agli anni Settanta, la questione del «chi» riguardò essenzialmente attori nazionali e la definizione di confini redistributivi interni. L'architettura del welfare europeo (per esempio, universale vs categoriale) fu plasmata in misura significativa da costellazioni strutturali già esistenti o in contemporanea evoluzione, soprattutto costellazioni di *cleavages*. Per quanto problematica e controversa, la definizione di confini di appartenenza interni generò una serie di collettività e meccanismi redistributivi che si «cristallizzarono» gradualmente attraverso dinamiche di istituzionalizzazione. Osservato dalla prospettiva della cittadinanza sociale, intorno al 1960 il panorama europeo si configurava come una foresta fitta di spazi di affiliazione obbligatoria che copriva quasi per intero le popolazioni nazionali, con opportunità di «uscita» molto limitate (per esempio, sotto forma di esenzione dall'assicurazione) e precise norme di «ingresso» per gli stranieri che attraversavano i confini nazionali. È vero che le caratteristiche e il funzionamento dei programmi di assicurazione sociale si accompagnavano a

dinamiche di «voce» ben precise sui «che cosa» e i «come» dei vari programmi. Tali dinamiche, tuttavia, sono rimaste fenomeni essenzialmente interni.

A partire dai primi anni Settanta, il processo di integrazione europea ha gradualmente assottigliato i confini nazionali della cittadinanza, con implicazioni significative sul piano dei diritti sociali. Attraverso regolamenti e sentenze vincolanti, all'interno dell'UE i diritti sociali (e i corrispondenti obblighi) sono stati disgiunti dalla cittadinanza nazionale e collegati allo status di lavoratore o di residente. I cittadini (e, in molti casi, i *denizmen*, gli stranieri legalmente residenti) di qualsiasi Stato membro che si spostano in un altro Stato membro non possono essere discriminati in quanto «stranieri» e hanno diritto allo stesso trattamento riservato ai nazionali sul piano dei diritti sociali. Se la residenza rimane in parte una questione di sovranità nazionale, la libertà di lavorare ovunque nel territorio dell'UE è sancita dai Trattati, e attentamente monitorata dalle autorità sovranazionali. Su questo fronte, è chiaro che l'integrazione europea ha favorito una «fusione» transnazionale quasi completa di quello che Marshall considerava il diritto civile fondamentale nella sfera economica, cioè «il diritto di esercitare la professione scelta nel luogo scelto, unicamente sulla base di requisiti legittimi di formazione tecnica» (Marshall 1992, 10, traduzione mia). Gli Stati membri conservano importanti prerogative in materia di definizione e funzionamento dei diritti sociali entro i propri confini. Tuttavia, la cittadinanza nazionale, in quanto contenitore complessivo e solido di diritti e strumento di chiusura, ha ormai perso la sua funzione implicita e primaria di filtro.

Già dagli anni Novanta, ragionando sul contrasto tra integrazione «negativa» e «positiva», il dibattito accademico ha iniziato a evidenziare gli effetti destabilizzanti di questi sviluppi sul «contratto sociale» nazionale (si vedano Scharpf 1996, 1999; Leibfried e Pierson 1995). Argomento principale del confronto è il rafforzamento dei mercati e degli attori di mercato a scapito di meccanismi redistributivi da tempo consolidati e delle coalizioni che li sostengono, faticosamente costruite attraverso processi politici interni agli Stati nazionali. Usando una metafora spaziale, si potrebbe dire che l'orientamento prevalente nella letteratura mette in relazione le pressioni verticali dall'alto (direttive e norme unionali) con il riequilibrio «orizzontale» tra mercato e diritti, a tutto vantaggio del primo. In termini generali, tanto l'oggetto quanto l'orientamento del dibattito sono fondati. Va tuttavia riconosciuto che l'integrazione europea può innescare cambiamenti assai più significativi di un «semplice» riequilibrio tra stato e mercato in risposta ai bisogni sociali. La posta in gioco è l'architettura spaziale della cittadinanza sociale, cioè la dimensione territoriale della solidarietà, l'identità delle comunità che ne fanno parte e, da ultimo, ma non per importanza, la fonte legittima di autorità per la creazione e l'esecuzione dei diritti. La cittadinanza sociale nazionale, puntellata dall'autorità dello stato, ha giocato un ruolo d'integrazione essenziale nelle comunità politiche nazionali, non solo come meccanismo redistributivo, ma anche come perno per la formazione e la persistenza dei gruppi, per la strutturazione della *voice* e la creazione della *loyalty*. Mettendo in discussione i confini nazionali e ridisegnandoli lungo altre linee geografiche, socio-economiche e istituzionali (nazionali vs altri cittadini UE, cittadini UE vs cittadini extra-UE, lavoratori vs non lavoratori, assicurazione vs schemi di assistenza, primo pilastro vs secondo pilastro, e così via), l'integrazione europea può minare, e quindi destrutturare, equilibri sociali e politici ben radicati senza favorire contestualmente un'adeguata ristrutturazione che istituzionalizzi le solidarietà paneuropee. Ampliare il raggio della solidarietà oltre i confini dei singoli Stati

membri può scatenare dinamiche xenofobe collaterali e generare nuovi conflitti, anziché nuovi legami, tra i gruppi sociali, sollevando delicati interrogativi sulla legittimità della stessa Unione Europea.

In buona misura, dinamiche di questo genere sono già in atto in Europa. Poco sorprendentemente, il catalizzatore più potente sono stati i flussi migratori. La presenza di migranti in una comunità nazionale (e, in particolare, il rapido incremento in un periodo di tempo piuttosto breve) tende ad alterare la distribuzione esistente di risorse materiali e opportunità di vita tra i nativi e spesso rappresenta una sfida (o è percepita come tale) alle norme culturali e ai codici simbolici prevalenti. L'arrivo degli *outsiders* può quindi suscitare la protesta degli *insiders*. Nell'ambito della protezione sociale, la migrazione consente agli *outsiders* di entrare (almeno in parte) nello spazio nazionale di condivisione e pone spinose questioni di reciprocità ed equità che possono causare la mobilitazione difensiva da parte degli *insiders* (o di determinati gruppi di *insiders*). Benché gli Stati membri abbiano ancora l'ultima parola sulla regolazione dei flussi di ingresso di cittadini di paesi terzi, l'UE ha assunto competenze crescenti in materia, in particolare in relazione ai diritti dei migranti all'interno del territorio europeo. Inoltre, dopo l'allargamento a Est, coloro che un tempo erano «cittadini di paesi terzi» sono diventati cittadini europei con pieni diritti di mobilità (e sociali). I segni di una crescente politicizzazione della questione migratoria sono ormai evidenti in tutti i paesi europei. Passiamo dunque a un esame più approfondito della situazione dal punto di vista legale e fattuale, in particolare in rapporto alla migrazione intraeuropea.

2. UN QUADRO DELLA MOBILITÀ INTRAEUROPEA

Il diritto dei cittadini UE di circolare e soggiornare in qualsiasi Stato membro è una delle quattro libertà fondamentali. I lavoratori ne godono dal finire degli anni Sessanta (Pennings 2001; Van der Mei 2003). Nel 1971, con il regolamento n. 1408, furono stabiliti i seguenti principi fondamentali: a) la non discriminazione e la parità di trattamento; b) la totalizzazione di tutti i periodi di assicurazione, maturati in qualsiasi Stato membro; c) l'esportabilità delle prestazioni di sicurezza sociale da uno Stato membro a un altro; e d) l'applicabilità di un'unica legislazione, quella del paese in cui sussiste il rapporto di lavoro. Il Trattato di Maastricht (1992) ha riconosciuto il diritto di libera circolazione a tutti i cittadini dell'UE, indipendentemente dall'esercizio di un'attività lavorativa. La direttiva n. 38 del 2004 ha codificato le norme e la giurisprudenza indicanti le condizioni e le limitazioni relative al diritto di soggiorno. Con l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali e una chiara riformulazione del significato e dei contenuti della cittadinanza dell'UE, il Trattato di Lisbona (2009) ha conferito status costituzionale alle norme preesistenti in materia di libera circolazione, soggiorno e accesso alla protezione sociale. L'articolo 45 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sancisce la libertà dei cittadini europei di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri a fini lavorativi e include, nello specifico, il diritto di non subire discriminazioni fondate sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. La Carta (art. 15, par. 2) stabilisce che i cittadini dell'Unione hanno la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi e di prestare servizi in qualunque Stato membro. Il regolamento n. 492 del 2011

descrive in dettaglio i diritti derivati dalla libertà di circolazione dei lavoratori e garantisce parità di trattamento in materia di accesso all'impiego, condizioni di lavoro, vantaggi sociali e fiscali, accesso alla formazione, iscrizione alle organizzazioni sindacali, alloggio e istruzione per i figli. La direttiva n. 54 del 2014 prevede misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori mobili.

Attualmente i cittadini europei che soggiornano in uno Stato membro diverso dal proprio sono 14 milioni (il 2,8 per cento circa della popolazione complessiva dell'UE, in crescita rispetto all'1,6 per cento registrato prima dell'allargamento a Est). I flussi di mobilità sono più intensi verso il Lussemburgo, Cipro, l'Irlanda, il Belgio, la Spagna, l'Austria, il Regno Unito, la Germania, la Svezia e la Danimarca, e sono motivati principalmente dalla ricerca di un impiego o di migliori condizioni di lavoro. Al sopraggiungere della crisi finanziaria, la mobilità ha evidenziato prima una netta diminuzione (-41 per cento dal 2008 al 2010), poi un nuovo incremento, soprattutto in uscita dai paesi che attraversavano una congiuntura economica negativa. I cittadini mobili dell'Unione hanno maggiori probabilità di essere economicamente attivi rispetto ai nazionali; tra gli inoccupati, una nettissima maggioranza (90 per cento) ha perso il lavoro nel paese di destinazione. Gli inattivi, la cui quota è comunque molto bassa (dallo 0,7 all'1 per cento), sono per la maggior parte familiari di individui economicamente attivi. Negli anni, il tasso di attività dei migranti UE ha evidenziato un costante incremento.

Quali sono gli effetti economici e finanziari della mobilità? Secondo i dati empirici a disposizione, la mobilità intraeuropea tende a determinare effetti economici positivi nei paesi riceventi¹. Per l'UE a 15, si stima che il PIL sia aumentato di circa l'1 per cento nel lungo periodo per effetto della mobilità post-allargamento (2004-2009). In genere l'economia dei paesi ospitanti beneficia della presenza dei cittadini mobili, che contribuiscono a colmare le lacune di competenze e a sciogliere le strozzature del mercato del lavoro. L'effetto negativo sull'occupazione e sui salari dei lavoratori nazionali è modesto durante congiunture «normali», ma può aumentare in misura significativa durante le fasi recessive, ripercuotendosi soprattutto sui lavoratori poco qualificati. Nella maggior parte degli Stati membri, i cittadini mobili sono contribuenti netti del welfare, cioè versano di più in tasse e contributi sociali di quanto ricevano in prestazioni; inoltre, tendono a essere contribuenti netti dei servizi pubblici di cui usufruiscono. Difficilmente dunque rappresentano un onere per il sistema di welfare del paese ospitante. L'indagine UE sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) conferma che, in gran parte degli Stati membri, i cittadini mobili hanno pari o meno probabilità di percepire prestazioni sociali rispetto ai nazionali. Generalmente, dato il profilo anagrafico e occupazionale, è più probabile che ricevano inden-

¹ OECD, «Fiscal Impact of Migration», in *OECD International Migration Outlook 2013*, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; C. Dustmann *et al.*, *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, *Social Benefits and Migration. A contested relationship and policy challenge in the EU* (capitoli 1 e 7); M. Kahanec e K.F. Zimmermann (a cura di), *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 2010; I. Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf; ICF/GHK/Milieu, *Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-active Intra-EU Migrants to Special Non-contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

nità di disoccupazione, indennità di alloggio o assegni familiari, anziché pensioni di vecchiaia o prestazioni per malattia e invalidità. Costituendo una quota ridotta della popolazione complessiva nella maggior parte degli Stati membri, rappresentano comunque una percentuale molto bassa dei beneficiari. Inoltre, secondo i dati, solo un gruppo estremamente limitato percepisce prestazioni speciali non contributive: meno dell'1 per cento di tutti i cittadini dell'UE beneficiari in sei paesi (Austria, Bulgaria, Estonia, Grecia, Malta e Portogallo); dall'1 al 5 per cento in cinque paesi (Germania, Finlandia, Francia, Paesi Bassi e Svezia); oltre il 5 per cento in due paesi (Belgio e Irlanda). Studi recenti evidenziano che la generosità del welfare e i flussi di mobilità intraeuropei non sono correlati statisticamente².

Benché, di fatto, siano i lavoratori mobili stessi a finanziare le prestazioni e i servizi di cui fruiscono (tanto a livello aggregato quanto, di solito, a livello individuale), l'opinione pubblica dei paesi ospitanti tende a riportare una percezione diversa. Il principio della libera circolazione gode di un consenso ampio e generalizzato. Secondo l'indagine Eurobarometro 2015, oltre il 75 per cento degli europei ritiene che «il diritto dei cittadini dell'UE di lavorare in qualsiasi Stato membro» sia «una cosa positiva» e una maggioranza altrettanto significativa (74 per cento) dichiara di approvare «il diritto dei cittadini dell'UE di vivere in qualsiasi Stato membro». A fronte di domande più specifiche sul tema dell'immigrazione, però, le opinioni favorevoli diminuiscono drasticamente. Solo un'esigua maggioranza (51 per cento) mostra un atteggiamento positivo nei confronti dei «flussi migratori provenienti da altri Stati membri dell'UE». A eccezione dei paesi nordici e di alcuni altri, negli Stati membri riceventi le opinioni negative eguagliano o superano quelle positive. L'atteggiamento di chiusura nei confronti della migrazione intraeuropea tende ad accentuarsi se vengono menzionati gruppi specifici oppure i costi del welfare. Secondo un'indagine del 2013, oltre l'80 per cento dei britannici, il 73 per cento dei tedeschi, il 72 per cento dei francesi e il 66 per cento degli italiani era favorevole a limitare l'accesso alle prestazioni sociali ai migranti UE provenienti dai paesi dell'Est e due terzi dei tedeschi considerava i cittadini mobili dell'UE un potenziale «onere» per il welfare nazionale³. Come è prevedibile, la mobilità intraeuropea continua a godere di ampio consenso negli Stati membri di origine dei flussi, per esempio la Polonia e la Romania.

Nell'Europa occidentale, i partiti che propongono politiche restrittive (generalmente, partiti di destra populistici) guadagnano terreno manifestando e inasprendo un atteggiamento di chiusura rispetto all'immigrazione. In numerosi paesi, la retorica euroscettica assimila pericolosamente i flussi di mobilità intraeuropea con la migrazione dai paesi extraeuropei, considerata sotto una luce ancora più negativa. Il populismo di destra fece la sua prima comparsa sulla scena politica negli anni Settanta e Ottanta, con campagne incentrate sulla riduzione della pressione fiscale e della burocrazia e rivolte soprattutto a una *petite bourgeoisie* composta da piccoli commercianti e artigiani: è il caso, per esempio, del Front National francese, del Fremskrittspartiet (FRP, Partito del progresso) norvegese e del

² Commissione europea, *Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: cinque azioni fanno la differenza*, Bruxelles, 25.11.2013 COM(2013) 837 final.

³ The Harris Poll Global Omnibus, J110757W41 October 2013, Harris Interactive, A729 - FT Immigration, Field Period: 8th October-14th October 2013; <http://im.ft-static.com/content/images/8caa41b8-383e-11e3-8668-00144feab7de.pdf>.

Fremskridtspartiet (FRP, Partito del progresso) danese. Diventando partiti politici organizzati, queste formazioni populiste hanno gradualmente smorzato le critiche al welfare per puntare su altre tematiche, come la lotta ai privilegi e alla corruzione, l'opposizione ai tagli alla spesa (per gli appartenenti alla comunità nativi maschi) e la migrazione. L'evoluzione del Dansk Folkeparti (DF, Partito del popolo danese), del Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Partito della libertà austriaco) e del Front National francese ben esemplifica questa svolta ideologica che ha attirato i consensi degli elettori della classe lavoratrice, spaventati dalla globalizzazione, dagli shock economici e dai cambiamenti radicali del mercato del lavoro. Recenti ricerche sulle determinanti dell'atteggiamento negativo verso la mobilità intraeuropea hanno dimostrato che la chiusura è tipicamente associata alla vulnerabilità socio-economica degli intervistati, a conferma della validità della «teoria della minaccia» (*threat theory*): le percezioni negative aumentano in contesti caratterizzati dalla competizione per aggiudicarsi risorse scarse (posti di lavoro, servizi) e a seconda delle dimensioni e della distanza culturale dell'outgroup (Salamońska 2015). Nei Paesi Bassi, in Francia, in Italia e soprattutto nel Regno Unito, i partiti populistici invocano modifiche dei programmi di welfare che vanno nel senso dell'esclusione, volte a creare differenze di trattamento più nette tra nazionali e cittadini di altri paesi UE, nazionali e migranti extra-UE, senza neppure contemplare i migranti irregolari. Più in generale, queste formazioni hanno assunto un profilo spiccatamente *souverainiste* e hanno lanciato un attacco a tutto campo contro l'integrazione e la stessa Unione Europea. I crescenti flussi migratori e i rapporti interculturali hanno infiammato anche i vari partiti «etnoregionalisti», spingendoli ad accentuare la chiusura e a mettere al centro del proprio programma la «difesa dagli immigrati». La presenza e la visibilità sempre maggiori della «diversità» permettono poi di ingigantire e mitizzare le forme culturali locali/etiche, spesso attraverso la manipolazione storica. La *Gemeinschaft* locale viene quindi presentata come lo spazio naturale delle forme di condivisione basate sull'identità.

L'ascesa dei partiti euroscettici e ostili all'immigrazione ha provocato reazioni populiste anche in alcuni governi e partiti convenzionali. Nel 2013, per esempio, i governi di Austria, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito hanno indirizzato una lettera alla Commissione europea con la richiesta di limitare la libertà di circolazione di alcuni cittadini dell'UE, sostenendo chiaramente che sarebbe giusto e auspicabile ripristinare i confini tradizionali per «tutelare i diritti e gli interessi legittimi dei cittadini». Come è noto, nel Regno Unito la limitazione dell'accesso al welfare è diventata un tema centrale della campagna a favore della Brexit, uno scenario che, se si verificasse, causerebbe una reazione a catena, perché nessuno Stato membro vorrà rimanere l'unico a offrire libero accesso al welfare nazionale. Un'evoluzione di questo tipo comporterebbe ovvie implicazioni destrutturanti, di portata assai vasta.

3. IL PRINCIPIO DI OSPITALITÀ E I SUOI EFFETTI PRATICI

La cittadinanza dell'UE è uno status di «secondo ordine» che si affianca alla cittadinanza nazionale e comprende una componente sociale basata sul diritto di accesso ai sistemi di welfare nazionali. L'autorità politica che lo conferisce (l'UE) «produce» un nuovo potere

garantito (un diritto legale) a vantaggio dei cittadini mobili, consentendo loro di partecipare ai meccanismi di condivisione sociale dello Stato membro nel quale scelgono di lavorare e soggiornare. Come tutte le forme di potere, il diritto alla libera circolazione comporta dei doveri – per esempio, accettare i cittadini mobili e rispettarne le tutele, comprese quelle sociali e fiscali – che ricadono essenzialmente sui nativi stanziali. Diversamente che a livello nazionale, la componente sociale della cittadinanza dell'UE si fonda sulle misure regolative, non distributive (cioè, la creazione di spettanze direttamente finanziate attraverso il prelievo fiscale da parte dell'istituzione che le attribuisce). Pur essendo coerente con i Trattati e piuttosto ragionevole in termini economici/funzionali, questo approccio ha generato asimmetrie politiche significative, perché, di fatto, ha conferito diritti a un gruppo relativamente limitato di cittadini mobili a scapito (secondo la percezione generale) di un'ampia maggioranza di nativi stanziali. Negli Stati membri di medie e grandi dimensioni, oltre la metà dei nativi ha sempre vissuto nel luogo di nascita e non prevede di esercitare il diritto di libera circolazione. Non sorprende che, per molti, l'attribuzione di diritti ai migranti corrisponda a una perdita di valore dei propri diritti all'interno della comunità di appartenenza (specie in relazione all'accesso ai servizi pubblici). Come evidenziato sopra, tale percezione è più marcata nelle aree dove la vulnerabilità è maggiore, perché il tasso di istruzione è più basso e la povertà più diffusa, e la migrazione è considerata una minaccia nella competizione per aggiudicarsi risorse scarse.

Dal punto di vista morale e politico, le crescenti tensioni tra nativi e migranti vengono analizzate prevalentemente in termini di solidarietà, o mancanza di solidarietà. L'«apertura» disturba i legami di comunità e reciprocità esistenti e attiva gli istinti di «chiusura» dell'ingroup nei confronti dell'outgroup. Precisamente, che tipo di solidarietà opera nel rapporto tra nativi e migranti? A un esame attento, ciò che la caratterizza non è lo scambio diretto ed esplicito di risorse, ma la *condivisione di uno spazio*. L'elemento centrale non è (solo) l'offerta di aiuto materiale ai non appartenenti alla comunità, e di certo non è l'aiuto a distanza, come nel caso dei trasferimenti transnazionali da uno Stato membro ricco a uno più povero: è l'accettazione dello straniero nel proprio spazio, un contesto geografico carico di identità, che è anche un contesto di appartenenza carico di diritti. Per usare una nota metafora svedese, il punto è chi accogliere nella *Folkhemmet*: il welfare come casa del popolo, un popolo nazionale. L'ingresso degli stranieri nel mercato del lavoro nazionale come «lavoratori ospiti» (*Gastarbeiter, guest workers*) ha una lunga storia in Europa. Come il termine stesso suggerisce, generalmente i flussi migratori sono regolati dal principio (e dalla pratica) dell'«ospitalità». Come opera questo principio, nella sua logica normativa e fattuale?

Fin dai tempi antichi, l'ospitalità è un valore centrale nelle culture europee. Testimoniata da Omero nell'episodio di Glauco e Diomede (*Iliade*), la *xenia* (in greco) o l'*hospitium* (in latino) era una norma sociale di grande rilievo in epoca classica che imponeva la protezione e l'accoglienza e, più in generale, la generosità e la cortesia nei confronti di chi si trovava lontano da casa. La sua funzione era gestire e civilizzare influenze esterne potenzialmente pericolose per la società (Visser 2015) e creare opportunità per scambi e commerci vantaggiosi (Selwyn 2000). Nella filosofia politica moderna, il principio dell'ospitalità vanta un retaggio nobile, radicato nel pensiero kantiano (Kant 2013 [1795]). Nel famoso saggio *Per la pace perpetua*, Kant sostiene che, poiché la terra ha dimensioni

finite, esistono determinati obblighi morali che impediscono la chiusura territoriale. Il terzo «articolo definitivo della pace perpetua» definisce l'ospitalità come «il diritto di uno straniero, che arriva sul territorio altrui, di non essere trattato ostilmente. [...] sino a quando se ne sta pacificamente al suo posto, non va trattato da nemico». Esistono due tipi di diritti di ospitalità. Il primo è «un diritto di visita, che spetta a tutti gli uomini: di unirsi cioè a una società [...]». Per Kant questo è uno *ius cosmopolitanum* che sussiste «in virtù del diritto di comune possesso della superficie della terra, sulla quale, essendo sferica, gli uomini non possono disperdersi all'infinito, ma alla fine debbono rassegnarsi a coesistere». Il secondo tipo di ospitalità è più specifico e complesso: «il diritto di essere un visitatore permanente». Serve uno speciale accordo per concedere a uno straniero il diritto di diventare un abitante a pieno titolo. Kant pensava allo *ius hospitii*, contemplato dal diritto romano sin dalla nascita della repubblica, che attribuiva ai cittadini di Roma e a quelli di determinati stati o città stranieri la facoltà di muoversi liberamente nel territorio (in molti casi, mostrando la *tessera hospitalis*) e di avere gli stessi privilegi, a eccezione del *suffragium* (il diritto di voto).

La cittadinanza dell'UE può essere in parte considerata una declinazione moderna dello *ius hospitii*. I cittadini di altri Stati membri non sono, per definizione, membri della *Folkhemmet* a tutti gli effetti, ma vanno considerati *hospites* nel pieno senso del termine e devono ricevere pari trattamento in relazione ai diritti civili e almeno ad alcuni diritti sociali. In epoca romana, erano *civitates* legate da un'amicizia basata sull'interesse a stipulare il *foedus hospitii* (patto di ospitalità), che in molti casi era preceduto da un trattato commerciale. La stessa logica potrebbe applicarsi all'Unione Europea, che è una «comunità di vicinato» unita da accordi di associazione economica e politica di mutuo vantaggio. L'introduzione di norme che impongono un dovere di ospitalità nei confronti dei cittadini dei paesi vicini ha *prima facie* fondamento morale e politico. Esplica inoltre un'importante funzione di integrazione sociale: promuove il riconoscimento e il rispetto reciproci, argina i pregiudizi e gli stereotipi, attiva processi di conversione attraverso i quali gli stranieri diventano compagni, amici o persino familiari, favorisce l'internazionalizzazione e il diffondersi di valori liberali e cosmopoliti. A livello pratico, però, l'ospitalità tende a presentare una serie di aspetti negativi.

Come in tutte le forme di solidarietà, una determinante primaria dell'inclinazione a ospitare è l'aspettativa di reciprocità. Nel caso dei migranti e della loro accettazione nel mercato del lavoro o nel sistema di welfare nazionali, tale aspettativa assume forme e contenuti specifici più sfuggenti che nel caso, per esempio, della solidarietà transnazionale attraverso prestiti o trasferimenti. Se quest'ultima si fonda sul principio «ti do qualcosa adesso perché ne hai bisogno e in un momento futuro mi restituirai qualcosa di simile», nel primo caso la matrice dello scambio è molto più vaga. Ciò che viene «dato» è essenzialmente un atteggiamento positivo da parte del padrone di casa: «Ti accetto nel mio spazio e prometto di trattarti come un concittadino». È chiaro che, se in futuro si trovasse nei panni dell'ospite, il padrone di casa si aspetterebbe di essere accolto con un atteggiamento altrettanto ospitale (reciprocità intesa come corrispondenza fra ospitalità offerta e ricevuta). Più spesso, però, l'aspettativa di reciprocità è legata a un «ritorno» di altro tipo e può anche configurarsi come una mera aspettativa di «buona condotta». In altre parole, l'ospitalità implica certamente un legame di reciprocità o un «debito», la cui natura e le cui dimensioni restano però piuttosto vaghe. Un secondo fattore che indebolisce l'elemento

di reciprocità nel quadro della migrazione basata sull'ospitalità è il seguente: a eccezione di casi straordinari (rifugiati, richiedenti asilo), i migranti, e in particolare i migranti intraeuropei, non si trovano necessariamente in una condizione di estremo bisogno o di emergenza. A bussare alle porte della «nostra» *Folkhemmet* sono stranieri alla ricerca di un futuro migliore, senza invito ma con il diritto legale di entrare. Qualcuno potrebbe essere restio ad aprire la porta, perché non sa che cosa aspettarsi. Secondo studi filologici, le connotazioni storiche della parola «ospitalità» (e degli equivalenti nelle lingue germaniche) non si limitano ai concetti di apertura, protezione e accettazione, ma comprendono anche l'ostilità, la violenza, l'ostaggio o, in una parola, l'inimicizia (Benveniste 1973). Lo straniero in cerca di ospitalità può essere mosso da scopi predatori e, se costretto ad aprire la porta, il padrone di casa potrebbe ripagarlo con la stessa moneta, per esempio «sfruttandolo» apertamente o surrettiziamente. In molti casi, quindi, l'ospitalità tra stranieri implica un rischio di reciprocità negativa, cioè il tentativo di ottenere qualcosa senza dare nulla in cambio, uno scambio asimmetrico e iniquo *hic et nunc*.

La politica sociale della migrazione intraeuropea fornisce numerosi esempi di questa dinamica perversa, tanto sul fronte dell'«abuso» quanto su quello dello «sfruttamento». Il turismo del welfare è limitato e molto meno comune di quanto si pensi, ma è una realtà. In determinati momenti e paesi, sono stati documentati i cosiddetti «raid sociali», cioè «attacchi a sorpresa alla previdenza sociale nazionale da parte di un gruppo più o meno numeroso di stranieri» (Kvist 2004, 306), commessi da lavoratori abili e dalle rispettive famiglie che strategicamente ottengono un permesso di lavoro (non sempre autentico) o approfittano di vuoti normativi per usufruire di prestazioni sociali con il minimo sforzo e, talvolta, esportarle nel paese di origine. All'altro estremo dello spettro, si riscontrano numerosi esempi di sfruttamento o trattamento iniquo: discriminazione nelle assunzioni e nelle condizioni di lavoro (retribuzione, possibilità di carriera, livello gerarchico, eccetera), esclusione da certi benefici sociali, mancato riconoscimento delle qualifiche professionali, e così via. Vi sono poi casi documentati di sfruttamento criminale dei lavoratori che si spostano all'interno dell'UE (o arrivano dall'esterno). Pratiche di questo genere sono molto diffuse in vari settori, in particolare l'agricoltura, l'edilizia, la ristorazione, il lavoro domestico e l'industria, e difficilmente i responsabili sono perseguiti o chiamati a compensare le vittime. Le potenziali degenerazioni, nel senso dell'abuso o dello sfruttamento, espongono l'ospitalità al rischio di antagonismi e polarizzazioni sociali.

Negli ultimi anni, due sviluppi hanno amplificato ed esacerbato i lati oscuri della politica dell'ospitalità. Ovviamente il primo è la crisi economica, che ha generato un incremento dei flussi migratori dall'Est e dal Sud verso il Nord Europa (come già evidenziato) e, contestualmente, ha impoverito alcuni gruppi a basso reddito nei paesi riceventi, alimentandone i timori e le ansie. Il secondo è il massiccio incremento dei flussi migratori extra-UE, soprattutto sulla scia delle crisi in Libia e in Siria, che ha gettato un'ombra anche sulla migrazione intraeuropea.

I principi, le norme e gli atteggiamenti dell'ospitalità sono condizioni necessarie per legittimare la mobilità intraeuropea e i diritti di protezione sociale. In assenza di tali condizioni, la libertà di movimento diventa politicamente insostenibile e l'Unione Europea è condannata a regredire verso una condizione di «fortezza di fortezze», una deriva che si accompagnerebbe a nascenti polarizzazioni tra i vari paesi e al loro interno. Come si può agire per scongiurare questo scenario?

4. COME RENDERE POLITICAMENTE SOSTENIBILE LA MIGRAZIONE INTRA-UE

Benché la teoria politica e sociale non abbia ancora chiarito a pieno i tanti e diversi aspetti del principio e della pratica dell'ospitalità, la letteratura in materia offre due preziosi spunti di riflessione, entrambi legati all'imposizione di vincoli. I vincoli imposti all'ospite dovrebbero contrassegnare varie tappe del cammino dalla non appartenenza alla piena appartenenza, mentre quelli rivolti al padrone di casa dovrebbero essere mirati a garantire un trattamento equo. A livello storico e antropologico, entrambe queste tipologie di vincoli affondano le radici nel concetto e nella pratica della *xenia* greca, basata su due norme fondamentali: 1) il rispetto del padrone di casa nei confronti dell'ospite, esteso al dovere di fornirgli assistenza materiale; e 2) il rispetto dell'ospite nei confronti del padrone di casa, implicante il dovere di non diventare un peso.

Sul piano normativo, nonostante alcuni autori affermino che l'ospitalità deve essere incondizionata (Derrida e Dufourmantelle 2000), secondo la visione prevalente la condizionalità è accettabile e ragionevole, come già sostenuto da Kant. Il principio della condizionalità permette al padrone di casa di stabilire delle condizioni per l'accettazione dell'ospite: per esempio, in termini di *do ut des*, in termini funzionali, in termini temporali. I vincoli che ricadono sul padrone di casa presentano giustificazioni generiche, legate all'equità, oppure più specifiche, relative alla non dominazione. Secondo queste ultime, il padrone di casa non deve interferire nelle scelte dell'ospite, che si trova sempre in una condizione di vulnerabilità sociale e politica, usando il proprio potere formale arbitrariamente o per uno scopo preciso. In quest'ottica, sulla scia di Honohan, per una politica non dominante in materia di migrazione occorrerebbe «determinare lo status legale dei migranti e riconoscerne l'uguaglianza per aspetti diversi dall'ingresso; applicare il principio di legalità ai controlli all'immigrazione, limitando i poteri arbitrari e vincolando le procedure discrezionali; favorire l'attribuzione di responsabilità alle istituzioni competenti in materia di leggi e politiche migratorie creando un'autorità di regolamentazione superiore; infine, conferire a chi è soggetto alle leggi e alle politiche migratorie la libertà di contestarle» (Honohan 2014, 42). Dal punto di vista empirico, lo scopo della «condizionalità non dominante» è prevenire tanto gli abusi degli ospiti (in particolare i «raid sociali» di cui sopra) quanto lo sfruttamento da parte dei padroni di casa (in particolare, le pratiche illecite a danno dei migranti poco qualificati).

Almeno in qualche misura, qualcosa di simile alla condizionalità non dominante si sta già affermando nella sfera della libertà di movimento e, in particolare, della cittadinanza sociale dell'UE. Se è vero che i Trattati in vigore sono chiari – la libertà di movimento di lavoratori e persone è un principio fondante dell'architettura europea –, a livello «costituzionale» le norme sono molto generiche. *De facto*, la libertà di circolazione di lavoratori e persone e, in particolare, l'accesso alle prestazioni sociali sono regolamentati dal diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. È a questo livello che si devono cercare soluzioni per contenere le crescenti polemiche e polarizzazioni nella politica dell'ospitalità. L'equilibrio attuale tra apertura e chiusura dovrebbe essere ricalibrato tenendo conto della sensibilità dell'opinione pubblica di alcuni paesi e delle richieste dei governi, in particolare del Regno Unito.

Più concretamente, occorrerebbe arrivare a una definizione più rigorosa dei diritti dei non attivi, per esempio i familiari che restano nel paese di origine (con riferimento agli

assegni familiari), dei residenti non attivi e, in parte, di coloro che si trasferiscono in cerca di lavoro. In una certa misura, basterebbe applicare con maggior rigore le clausole restrittive già esistenti, ed è in questa direzione che si sono già mossi la Germania, l'Austria e il Regno Unito. È evidente che la libertà di circolazione dei lavoratori e il diritto alle prestazioni sociali deve essere una «linea rossa» da non oltrepassare (come richiesto dai paesi dell'Europa centrale e orientale). Per quanto concerne altre tipologie di migrazione intra-UE, tuttavia, è giusto riconoscere che la solidarietà paneuropea oggi attuabile *sul piano politico* è più limitata di quella prevista dallo *status quo* normativo. A condizione che non si oltrepassi quella «linea rossa» (il livello minimo di solidarietà necessario per parlare di uno spazio sociale europeo condiviso a sostegno della libertà di circolazione), non sarebbe un dramma restituire agli Stati membri una certa autonomia nel filtrare l'accesso alle prestazioni sociali da parte dei non nazionali inattivi o dei non residenti. Un cambiamento in questa direzione emerge già dalle sentenze e dalla dottrina recenti della Corte di Giustizia⁴. Oltre a riconoscere più autonomia ai governi nazionali, si potrebbe valutare un più diretto coinvolgimento dell'UE nella copertura dei costi legati alla libertà di movimento dei lavoratori. Sono già emerse alcune proposte in tal senso, per esempio la costituzione di un fondo per il sostegno della migrazione intraeuropea per motivi di lavoro (Andor 2014). A beneficiarne sarebbero principalmente le comunità locali, sulle quali ricadono i costi diretti di accesso al welfare.

L'emergenza rifugiati sta già causando un profondo ripensamento delle clausole di condizionalità relative all'ingresso e alla libera circolazione nel territorio dell'UE. Nell'ottica della non dominazione, questo ripensamento dovrebbe riguardare le strategie e i mezzi per assistere i migranti nell'esercizio dei propri diritti (quale che sia la loro ridefinizione) al fine di evitare pratiche di sfruttamento da parte di governi, cittadini, enti burocratici e datori di lavoro. La direttiva n. 54 del 2014 contiene già delle misure in questo senso.

Va inoltre considerato che il Trattato di Lisbona prevede una «clausola di appello» in relazione alle norme europee sull'accesso alla previdenza sociale dei lavoratori migranti. L'articolo 48 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea recita: «Qualora un membro del Consiglio dichiara che un progetto di atto legislativo [...] lede aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure ne altera l'equilibrio finanziario, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione». Con il rinvio al Consiglio europeo, la Commissione può essere invitata ad abbandonare la proposta iniziale e a presentarne una nuova.

⁴ Secondo la sentenza Dano (causa C-333/13), gli Stati membri possono escludere dall'accesso alle prestazioni non contributive i cittadini dell'UE inattivi che non godono di un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Aspetto ancora più importante, il disporre di risorse tali da non diventare un onere «eccessivo» per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante è un requisito da valutare alla luce della situazione individuale, senza tenere conto delle prestazioni sociali richieste. Chiaramente la Corte opera un distinguo tra coloro che hanno acquisito il diritto di soggiorno da oltre tre mesi ma, a causa di circostanze temporanee, non soddisfano i requisiti necessari e coloro che arrivano in uno Stato membro senza soddisfare tali requisiti e pertanto non hanno diritto alla parità di trattamento per ottenere accesso (incondizionato) alle prestazioni. Questo principio è stato ribadito nella sentenza Alimanovic (causa C-67/14).

CONCLUSIONI

A seguito dell'allargamento a Est, della Grande recessione e, più di recente, della crisi dei rifugiati, l'Unione Europea è attraversata da crescenti tensioni riguardanti il nodo dei confini e fatica sempre di più a conciliare la logica della «chiusura», fondamento delle pratiche e norme nazionali di condivisione sociale, con la logica della «apertura», fonte ispiratrice del progetto di integrazione. Non è impresa facile armonizzare queste due logiche contrarie, trovando un equilibrio a sostegno della solidarietà sociale e dell'«ospitalità», in uno scenario segnato dalla ridefinizione dei confini. Lo stato-nazione è, e probabilmente resterà a lungo, il primo garante dei diritti e lo spazio legittimo principale per l'esercizio della cittadinanza sociale e la compensazione tra diritti e doveri. La sfida non è soppiantarli nelle sue funzioni di integrazione sociale, ma «innestare» le tradizioni nazionali di condivisione in spazi di appartenenza più ampi, contenendo le pressioni destrutturanti e attivando piuttosto dinamiche di unione transnazionale.

È chiaro che l'«apertura» ha già determinato, e continuerà a determinare, enormi vantaggi economici. Ammesso (e non concesso) che vengano percepiti, tali vantaggi non sono sufficienti a garantire l'attuabilità politica della libertà di circolazione. L'equilibrio tra apertura e chiusura deve essere un prodotto politico: può derivare esclusivamente da un faticoso processo di creazione del consenso, a livello nazionale e transnazionale, che unisca interessi, idee e valori. E sono proprio i leader politici a dover svolgere un ruolo cruciale in questo processo.

Nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato a settembre 2015, il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha lanciato un messaggio forte, dichiarandosi consapevole che «le enormi sfide con cui l'Europa deve ora fare i conti, sia all'interno che all'esterno, non ci lasci[a]no altra scelta se non quella di fronteggiarle in una prospettiva molto politica, con piglio molto politico e tenendo ben presenti le conseguenze politiche delle nostre decisioni». La strada è certamente questa. Si auspica non solo che tale consapevolezza sia condivisa dagli altri protagonisti della politica europea, ma anche che la «prospettiva molto politica» nel fronteggiare queste enormi sfide, comprese quelle riguardanti la solidarietà intraeuropea, determini conseguenze politiche positive sul piano funzionale e normativo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Andor L. (2014), *Labour Mobility in the EU*, discorso tenuto all'Università di Gent, 25 settembre
- Atkinson A. (1989), *Poverty and Social Security*, Brighton, Harvester
- Barr N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, Stanford, Stanford University Press
- Bendix R. (1964), *Nation-building and Citizenship*, New York, Wiley
- Benveniste E. (1973), *Indo-European Language and Society*, London, Faber & Faber
- Derrida J. e Dufourmantelle A. (2000), *Of Hospitality*, Stanford, Stanford University Press
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Words of Welfare Capitalism*, New York, Polity Press
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press

- Flora P. (2000), *Externe Grenzbiildung und Interne Strukturierung: Europa und seine Nationen. Eine Rokkanische Forschungsperspektive*, EUI-RSC seminar paper, maggio
- Holmes S. e Sunstein C.R. (2013), *The Cost of Rights*, London-New York, Norton
- Honohan I. (2014), «Domination and migration: An alternative approach to the legitimacy of migration controls», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 17, n. 1, pp. 31-48
- Kant I. (2013 [1795]), *Per la pace perpetua*, a cura di L. Tundo Ferente, Milano, Rizzoli
- Korpi W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge
- Kvist J. (2004), «Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU Member States in social policy», *Journal of European Social Policy*, 14, n. 3, pp. 301-318
- Leibfried S. e Pierson P. (1995, eds), *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, Washington, Brookings Institution
- Mann M. (1986), *The Sources of Social Power*, Cambridge, Cambridge University Press
- Marshall T.H. (1992), «Citizenship and Social Class», in T.H. Marshall e T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press
- Offe K. (1993), «Politica sociale, solidarietà e stato sociale», in M. Ferrera (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, Fondazione Agnelli, pp. 169-181
- Pennings F. (2001), *Introduction to European Social Security Law*, The Hague, Kluwer Law International
- Polanyi K. (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press
- Scharpf F.W. (1999), *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- (1996), «Negative and positive integration in the political economy of European welfare states», in G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter e W. Streeck, *Governance in the European Union*, London, Sage
- Selwyn T. (2000), «An Anthropology of Hospitality», in C. Lashley e A. Morrison, *In Search of Hospitality*, Oxford, Butterworth-Heinemann
- Salamońska Y. (2015), *Free Movers or Immigrants? Attitudes towards Immigration from the EU Countries*, preparato per l'Eurobarometer Symposium (Colonia, 10 luglio 2015)
- Strikwerda C. (1997), «Reinterpreting the History of European Integration: Business, Labour and Social Citizenship in Twentieth-Century Europe», in J. Klausen e L.A. Tilly (a cura di), *European Integration in Social and Historical Perspective. 1850 to Present*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 51-70
- Van der Mei P.A. (2003), *Free Movement of Persons Within the European Community*, Oxford-Portland, Hart
- Visser M. (2015), *The Rituals of Dinner: The Origins, Evolution, Eccentricities, and Meaning of Table Manners*, Open Road Integrated Media (ristampa). 1991 (originale)