



NOTA N. 33

IL REGNO UNITO E L'UNIONE EUROPEA TRA REFERENDUM E PROPOSTE DI RIFORMA

Il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea

Nel corso della campagna elettorale per le elezioni europee e in vista delle elezioni generali del maggio 2015, David Cameron si è impegnato¹, nel caso di conferimento di un secondo mandato come Primo Ministro, a promuovere una riforma dell'Unione europea, volta a rendere l'architettura istituzionale più coerente con gli interessi nazionali, e a indire, anche in caso di fallimento dei negoziati, un referendum sull'appartenenza all'Unione del Regno Unito entro la fine del 2017.

[L'European Union Referendum Bill](#), un *government bill* (approvato dalla House of Commons il 7 settembre²), ha concluso il suo iter parlamentare **il 14 dicembre 2015**. Il testo della legge contiene la formulazione del quesito referendario come una chiara alternativa tra la permanenza nell'Unione europea o l'abbandono della stessa³ e vieta di tenere la consultazione in occasione delle elezioni di maggio 2016 e 2017.

La House of Commons ha accettato gran parte degli emendamenti approvati dalla House of Lords in terza lettura, che riguardano essenzialmente l'informazione al pubblico, con particolare riguardo all'impatto del ritiro dall'Unione europea sulla legislazione e sulle politiche, e la regolamentazione della campagna referendaria, inclusi i profili relativi al finanziamento. L'unico emendamento dei Lords non approvato dalla Camera dei Comuni riguarda l'abbassamento a sedici anni del requisito anagrafico per la partecipazione al referendum, poiché implica oneri a carico della finanza pubblica. Il 14 dicembre la House of Lords ha deciso di non sostenere ulteriormente l'emendamento.

Il Primo Ministro Cameron ha precisato che la fissazione della data per il referendum, che avverrà mediante regolamenti, è correlata al completamento della rinegoziazione delle condizioni dell'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea.

Le proposte di riforma dell'Unione europea presentate dal Regno Unito

Con [lettera del 10 novembre scorso](#), indirizzata al Presidente Donald Tusk e trasmessa al Presidente della Commissione europea, al Presidente del Parlamento europeo e ai Capi di Stato e di Governo che compongono il Consiglio europeo, il Primo ministro Cameron ha presentato alcune proposte di riforma dell'Unione europea, chiedendo che siano discusse nel merito in occasione della riunione del Consiglio europeo di dicembre. Tra i principali temi che il Consiglio europeo affronterà nelle giornate del 17 e 18 dicembre 2015, il punto

¹ Con un articolo pubblicato in esclusiva sul "Sunday Telegraph" il 15 marzo 2014 e riprendendo una posizione già espressa nel gennaio 2013.

² Il 28 maggio 2015 in prima lettura e il 9 giugno in seconda lettura.

³ Precisamente il quesito è: "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?".

IV all'ordine del giorno prevede, infatti, proprio l'esame delle iniziative del Regno Unito in vista del referendum sulla permanenza o l'uscita dall'Unione europea.

Le proposte del Primo Ministro britannico riguardano quattro aree distinte e si articolano in misure che possono richiedere modifiche sia dei Trattati, sia degli atti legislativi dell'Unione. Le aree che dovrebbero essere oggetto di riforma sono le seguenti:

- **Governance economica**

Il Governo britannico chiede di definire dei principi giuridicamente vincolanti a tutela del mercato unico e degli interessi degli Stati membri che non fanno parte della zona euro. Tali principi dovrebbero comprendere, tra gli altri, il divieto di discriminazioni e di svantaggi per le imprese in base alla moneta; il carattere non vincolante delle decisioni dell'Eurozona, come la creazione di un'unione bancaria, per gli Stati membri che non aderiscono all'euro; l'esclusione di ogni responsabilità finanziaria dei contribuenti degli Stati membri che non aderiscono all'euro per le misure a sostegno dell'euro.

- **Competitività**

Il Regno Unito ritiene necessario un maggiore e più incisivo impegno per rafforzare la competitività e la produttività dell'Unione europea e promuovere crescita e occupazione. A tal fine, sollecita azioni volte a ridurre gli oneri normativi per le imprese e ad attuare pienamente la libera circolazione di merci, servizi e capitali.

- **Sovranità**

Il Governo britannico si dissocia dalla partecipazione al processo di creazione di "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", sancito all'articolo 1 del Trattato sull'Unione europea, chiedendo che una tale dissociazione sia resa irreversibile e giuridicamente vincolante.

Rivendica un ruolo più forte dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, proponendo di attribuire a un numero minimo di Parlamenti nazionali il potere di bloccare un'iniziativa legislativa dell'Unione (cd. "cartellino rosso"). Chiede, infine, un rispetto rigoroso del principio di sussidiarietà e del diritto di opting-out degli Stati membri in materia di giustizia e affari interni.

- **Immigrazione**

Per fare fronte alla pressione migratoria netta, stimata in 300.000 unità l'anno, il Regno Unito propone, innanzitutto, un inasprimento nel controllo e nella repressione degli abusi alla libera circolazione delle persone. A tal fine, vengono individuate misure quali divieti di reingresso più rigorosi e di maggiore durata per chi contrae o agevola matrimoni fraudolenti e maggiori poteri per l'espulsione, l'accompagnamento alla frontiera e il respingimento dei criminali.

Al tempo stesso, per ridurre il numero di immigrati provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea e l'attrattività del sistema nazionale di assistenza sociale, si chiede di subordinare l'accesso ai benefici per i lavoratori e all'edilizia sociale a un periodo di presenza nel territorio nazionale e di contribuzione di almeno quattro anni.

In un *report* pubblicato il 15 dicembre⁴, la **House of Commons** ha dichiarato di considerare il rapporto tra gli Stati membri che aderiscono all'eurozona e quelli che non ne fanno parte l'area - tra le quattro in discussione - maggiormente rilevante, sottolineando altresì come essa richieda necessariamente una modifica dei Trattati. Gli obiettivi di competitività sono ritenuti già al centro dell'azione dell'Unione europea e dipendenti, negli esiti, dal sostegno di una pluralità di istituzioni; pertanto, l'impegno in questa direzione dei soli Stati membri non sarebbe sufficiente a raggiungere i risultati auspicati. Anche la dissociazione da un'Unione sempre più stretta è oggetto di rilievi critici. In particolare, secondo la House of Commons, l'utilità di un principio di questo tipo sarebbe circoscritta al sostegno di decisioni di *opting-out* e comunque condizionata a una revisione dei Trattati. Infine, si sollevano dubbi sull'utilità delle proposte presentate ai fini della riduzione dell'immigrazione nel Regno Unito da altri Paesi dell'Unione europea. In proposito si osserva che, sebbene la modifica della normativa sull'accesso ai benefici sociali non richieda una revisione dei Trattati, le implicazioni politiche e giuridiche di questa richiesta potrebbero costituire un ostacolo insormontabile per i negoziati.

Il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo

Tra le proposte del Regno Unito vi è la richiesta di maggiori poteri per i Parlamenti nazionali all'interno del processo decisionale europeo. In particolare, il Primo ministro britannico propone di conferire ai Parlamenti degli Stati membri, raggiunto il concerto di un numero minimo di Camere da definire nel corso dei negoziati, il potere di bloccare una proposta legislativa europea (cd. "*red card*").

Questa richiesta si aggiunge alla recente iniziativa, promossa dalla House of Lords⁵, ma non menzionata nella lettera del Primo Ministro, volta a prevedere la possibilità per un numero significativo di Parlamenti nazionali di richiedere un'iniziativa legislativa della Commissione europea in una determinata area di attività (cd. "*green card*"). La procedura in questione mira a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo attraverso il dialogo politico con la Commissione europea, con un meccanismo che consenta a un gruppo di Parlamenti nazionali di presentare proposte di legislazione o politiche dell'Unione, sollecitando l'esercizio del potere di iniziativa della Commissione.

Sul tema della "*red card*" la House of Lords non ha sollevato obiezioni di principio, ma ha espresso la preoccupazione che, considerato in modo isolato, questo strumento possa trasmettere il messaggio fuorviante che i Parlamenti nazionali debbano svolgere solo un ruolo oppositivo nell'ambito del processo decisionale europeo⁶. Ha, pertanto, sollecitato il Governo a prendere in considerazione anche altri mezzi, quali appunto la "*green card*", attraverso i quali i Parlamenti nazionali possono fornire un contributo concreto e propositivo allo sviluppo delle politiche e della legislazione dell'Unione.

La posizione espressa dal Presidente del Consiglio europeo sulle proposte del Regno Unito

Il 7 dicembre scorso, con una [lettera al Consiglio](#), il Presidente Donald Tusk ha illustrato gli esiti delle consultazioni bilaterali svolte con gli Stati membri e con i rappresentanti del Parlamento europeo sulle proposte del Primo ministro britannico.

⁴ House of Commons European Scrutiny Committee, "[UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny](#)", Report published on 15 December 2015.

⁵ House of Lords European Union Committee, "[The Role of National Parliaments in the European Union](#)", Report published on 24 March 2014.

⁶ House of Lords European Union Committee, "[The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process](#)", Report published on 28 July 2015.

Per quanto riguarda la prima area tematica individuata dal Governo del Regno Unito, ovvero le **relazioni tra i Paesi che fanno parte della zona euro e quelli che non vi aderiscono**, viene prefigurato un accordo articolato sulla base di una serie di principi che garantiscano alla zona euro la possibilità di svilupparsi ulteriormente e di essere efficiente, evitando al tempo stesso qualsiasi tipo di discriminazione nei confronti degli Stati membri che ancora non appartengono alla zona euro o che, in alcuni casi, non intendono aderirvi. A tal fine, dovrebbe essere previsto un meccanismo che permetta agli Stati membri che non partecipano all'euro di sollevare preoccupazioni e di essere ascoltati se ritengono che i principi non vengano rispettati, senza che ciò si trasformi in un diritto di veto.

Sul secondo tema vi è una determinazione degli Stati molto forte e unanime, secondo il Presidente del Consiglio europeo, per la promozione della **competitività** e per un pieno sfruttamento del potenziale del mercato interno in tutte le sue componenti. I lavori per migliorare la regolamentazione e ridurre gli oneri a carico delle imprese proseguiranno, pur mantenendo standard elevati, e sarà rafforzato il contributo del commercio alla crescita, in particolare attraverso gli accordi commerciali con altre regioni del mondo.

Con riferimento alla **sovranità**, il Presidente del Consiglio europeo sottolinea come il concetto di "un'Unione sempre più stretta tra i popoli" lasci spazio a percorsi di integrazione diversi per i diversi Paesi. Coloro che intendono approfondire l'integrazione possono procedere in tal senso, rispettando nel contempo il desiderio di quanti non auspicano un ulteriore approfondimento. Ricorda, inoltre, come sia già ampiamente riconosciuta l'importanza del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione, con un forte accento sul principio di sussidiarietà.

Infine, per quanto riguarda le **prestazioni sociali** e la **libera circolazione delle persone** si ritiene necessario un dibattito politico più approfondito in occasione della riunione del Consiglio europeo di dicembre. Se, da un lato, vi sono buone possibilità di concordare modalità di lotta contro gli abusi ed eventualmente alcune riforme legate all'esportazione delle prestazioni per i figli a carico, dall'altro non vi è consenso sulla richiesta che i cittadini dell'Unione europea che si trasferiscono nel Regno Unito debbano vivere nel territorio britannico e versare contributi per quattro anni prima di poter beneficiare delle prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa o dell'edilizia sociale.

Dal punto di vista procedurale, il Consiglio europeo di dicembre dovrebbe affrontare tutti gli interrogativi politici, così da poter mettere a punto una proposta concreta, che comprenda anche l'esatta forma giuridica dell'accordo finale, da adottare nel mese di febbraio.

Nel ribadire il proprio ruolo di mediatore imparziale, il Presidente del Consiglio europeo ha invitato tutti gli Stati membri e le istituzioni ad assumersi la propria parte di responsabilità e a dare prova di disponibilità al compromesso. L'obiettivo è quello di trovare soluzioni che soddisfino le aspettative del Primo Ministro britannico consolidando al tempo stesso le fondamenta su cui poggia l'Unione europea. Poiché l'incertezza sul futuro del Regno Unito nell'Unione europea è un fattore destabilizzante, appare indispensabile, secondo Tusk, trovare un modo per rispondere alle preoccupazioni britanniche il più rapidamente possibile.

L'iniziativa congiunta dei Ministri degli Esteri di Italia e Regno Unito

Con una [lettera a firma congiunta](#), pubblicata il 15 dicembre dai quotidiani "La Repubblica" e "Telegraph", i Ministri degli Affari esteri di Italia e Regno Unito hanno espresso una posizione condivisa sulle prospettive del processo di integrazione europea. Pur riconoscendo la diversità delle rispettive visioni sulla costruzione europea - d'ispirazione federalista quella italiana, concentrata prioritariamente sul mercato unico

quella inglese - i Ministri concordano sull'esigenza di una profonda riforma dell'Unione europea, volta a semplificarne funzionamento e procedure, definendo al tempo stesso politiche e strumenti più efficaci per affrontare le nuove sfide internazionali.

Poiché gli Stati membri hanno orientamenti sull'Unione europea anche molto diversi tra loro, è necessario adottare un nuovo modello di funzionamento che ruoti intorno al principio di flessibilità. I Paesi devono avere la possibilità di scegliere il livello di integrazione al quale aderire, secondo la volontà espressa dai rispettivi popoli. L'Unione europea deve accogliere pienamente queste diversità di visione attraverso percorsi di integrazione differenti che possano coesistere con successo.

