



NOTA N. 39

GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA: LA PROPOSTA RELATIVA A UNA NUOVA INTESA PER IL REGNO UNITO NELL'UNIONE EUROPEA

Una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea

La riunione del Consiglio europeo che si svolgerà nei giorni 18-19 febbraio sarà dedicata alla ricerca di un accordo sulle riforme richieste dal Regno Unito in vista del referendum sulla permanenza o l'uscita dall'Unione europea e che sono state già discusse nel merito nella riunione di dicembre.

Con lettera del 2 febbraio 2016, il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, ha trasmesso ai componenti del Consiglio europeo una proposta di intesa per il Regno Unito nell'Unione europea. Elaborata con la “cooperazione stretta ed efficace della Commissione europea”, la proposta rappresenta, secondo il Presidente Tusk, una buona base per il raggiungimento di un compromesso e risponde al duplice obiettivo di mantenere l'unità dell'Unione europea e di venire incontro a tutte le preoccupazioni sollevate dal Primo Ministro Cameron, senza peraltro mettere in discussione i principi sui quali si fonda il progetto europeo. L'auspicio è quello di raggiungere, attraverso negoziati e indispensabili compromessi, un accordo di tutti e 28 gli Stati membri al Consiglio europeo di febbraio.

Per il Presidente del Consiglio europeo “essere o non essere insieme, questo è il problema cui devono rispondere non soltanto il popolo britannico in un referendum, ma anche, nelle prossime due settimane, gli altri 27 membri dell'Unione europea”.

La proposta si articola in sei atti, in particolare:

- Progetto di decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea;
- Progetto di dichiarazione sulla sezione A della decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea;
- Progetto di dichiarazione del Consiglio europeo sulla competitività;
- Progetto di dichiarazione della Commissione europea relativa a un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e a un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri;
- Progetto di dichiarazione della Commissione europea sul meccanismo di salvaguardia di cui alla sezione D, paragrafo 2, lettera b), della decisione;

- Progetto di dichiarazione della Commissione europea relativa a questioni connesse all'abuso del diritto alla libera circolazione delle persone.

Il Consiglio Affari Generali, riunitosi il 16 febbraio, ha discusso il progetto di conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, includendovi anche le disposizioni intese a dare seguito alle richieste di riforma formulate dal Regno Unito. Riguardo al Progetto di decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, è stato precisato che la decisione, nell'affrontare tutte le questioni che preoccupano il Regno Unito, così come esposte nella lettera del 10 novembre 2015, è pienamente compatibile con i Trattati dal punto di vista dei contenuti, può essere modificata o abrogata esclusivamente di comune accordo dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea e la decisione prenderà effetto alla data in cui il governo del Regno Unito informerà il segretario generale del Consiglio che il Regno Unito ha deciso di restare membro dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio europeo ha manifestato l'intenzione di coinvolgere nella discussione dei Capi di Stato e di Governo sull'accordo con il Regno Unito anche il Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, e il Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi.

I contenuti della proposta del Presidente del Consiglio europeo

La proposta di intesa prende in considerazione le quattro aree tematiche individuate dal Primo Ministro britannico nella sua lettera al Presidente del Consiglio europeo del 10 novembre 2015, delineando per ciascuna di esse le azioni di riforma di seguito esposte.

Governance economica

Per quanto concerne la governance economica, il progetto di decisione dei capi di Stato o di governo definisce principi volti a garantire il **rispetto reciproco tra gli Stati membri che partecipano all'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria e quelli che non vi partecipano**. Se da un lato si riconosce che per conseguire l'obiettivo dei trattati di istituire un'Unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro è necessario un ulteriore approfondimento, dall'altro vengono salvaguardati i diritti e le competenze degli Stati membri non partecipanti. Le misure che hanno come scopo l'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria avranno carattere facoltativo per gli Stati membri la cui moneta non è l'euro e saranno aperte alla loro partecipazione laddove ciò risulti possibile. La decisione vieta ogni discriminazione tra persone fisiche o giuridiche sulla base della moneta ufficiale dello Stato membro di stabilimento; qualsiasi diversità di trattamento deve basarsi su motivi oggettivi. Gli atti giuridici, compresi gli accordi intergovernativi tra Stati membri, direttamente collegati al funzionamento della zona euro rispettano il mercato interno e la coesione economica, sociale e territoriale e non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra Stati membri; rispettano, inoltre, le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri la cui moneta non è l'euro. Gli Stati membri la cui moneta non è l'euro non ostacolano l'attuazione di atti giuridici direttamente collegati al

funzionamento della zona euro e si astengono da misure che rischiano di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione economica e monetaria.

La decisione chiarisce che la **normativa dell'Unione sull'unione bancaria** che conferisce autorità sugli enti creditizi alla Banca centrale europea, al Comitato di risoluzione unico e agli organi dell'Unione che esercitano funzioni simili, è applicabile soltanto agli enti creditizi situati in Stati membri la cui moneta è l'euro o in Stati membri che hanno concluso con la Banca centrale europea un accordo di cooperazione stretta in materia di vigilanza prudenziale.

Le misure di emergenza e di crisi volte a salvaguardare la **stabilità finanziaria** della zona euro non comporteranno responsabilità di bilancio per gli Stati membri la cui moneta non è l'euro o, se del caso, per quelli che non partecipano all'unione bancaria. Nei casi in cui il bilancio generale dell'Unione copra costi non amministrativi derivanti dalle misure di emergenza e di crisi saranno istituiti meccanismi adeguati per garantire il loro rimborso integrale. L'attuazione delle misure, comprese la vigilanza o la risoluzione di istituti e mercati finanziari e le responsabilità macroprudenziali, che devono essere adottate al fine di preservare la stabilità finanziaria degli Stati membri la cui moneta non è l'euro spetta alle loro proprie autorità, a meno che tali Stati membri non desiderino aderire a meccanismi comuni aperti alla loro partecipazione. Ciò non pregiudica i meccanismi di vigilanza macroprudenziale dell'Unione per la prevenzione e l'attenuazione dei rischi finanziari sistemici nell'Unione né gli attuali poteri delle istituzioni dell'Unione di adottare le misure necessarie per rispondere a minacce alla stabilità finanziaria.

Nell'ambito della **partecipazione al processo decisionale**, in base alla decisione le riunioni informali dei ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro rispettano i poteri del Consiglio quale istituzione cui i Trattati attribuiscono funzioni legislative nonché istituzione in seno alla quale gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche; tutti i membri del Consiglio partecipano alle sue deliberazioni, anche nei casi in cui non tutti hanno diritto di voto, e le discussioni informali di un gruppo di Stati membri rispettano i poteri del Consiglio e le prerogative delle altre istituzioni dell'Unione. Agli Stati membri non appartenenti alla zona euro è riconosciuto il potere di attivare un meccanismo di opposizione motivata all'adozione di atti legislativi, previsto in un'apposita dichiarazione, che tuttavia non può costituire un veto né ritardare decisioni urgenti. Le condizioni esatte di attivazione di tale meccanismo saranno oggetto di ulteriore discussione.

Competitività

Il progetto di decisione dei capi di Stato o di governo, unitamente a una dichiarazione più dettagliata del Consiglio europeo e a un progetto di dichiarazione della Commissione, contiene l'impegno dell'Unione a intensificare gli sforzi volti a rafforzare la competitività. Accanto al **rafforzamento e all'adeguamento del mercato interno** e al perseguimento di una **politica commerciale attiva e ambiziosa**, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono chiamati ad adottare misure concrete per **legiferare meglio**.

Gli obiettivi sono quelli della **riduzione degli oneri amministrativi e dei costi di conformità** per gli operatori economici, soprattutto piccole e medie imprese, e dell'**abrogazione della legislazione superflua**. A tal fine, sono previsti un meccanismo per la revisione della legislazione vigente sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà e un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri regolatori. I

progressi compiuti nella semplificazione della legislazione e nella riduzione degli oneri per le imprese a livello sia nazionale che europeo saranno sottoposti a **valutazione periodica**.

Sovranità

Riguardo al tema della sovranità, la proposta di decisione dei capi di Stato o di governo contiene, innanzitutto, dei chiarimenti sull'assetto istituzionale dell'Unione europea. Viene precisato, infatti, che i riferimenti al processo di creazione di un'**unione sempre più stretta fra i popoli europei** contenuti nei trattati e nei relativi preamboli sono volti principalmente a indicare che l'obiettivo dell'Unione è promuovere la fiducia e la comprensione fra popoli che vivono in società aperte e democratiche che condividono un patrimonio comune di valori universali. I riferimenti in questione, dunque, non equivalgono all'obiettivo di un'integrazione politica; non offrono una base per ampliare il campo di applicazione delle disposizioni dei trattati o del diritto derivato dell'Unione; non dovrebbero essere utilizzati a sostegno di un'interpretazione estensiva delle competenze dell'Unione o dei poteri delle sue istituzioni così come previsti dai Trattati. Secondo la decisione, i riferimenti a un'unione sempre più stretta fra i popoli sono compatibili con i **diversi percorsi di integrazione a disposizione dei diversi Stati membri** e non obbligano tutti gli Stati a puntare a una destinazione comune. I trattati consentono un'evoluzione verso un più profondo livello di integrazione tra gli Stati membri che condividono una tale visione del loro futuro comune, senza che ciò valga per altri Stati; alla luce della sua situazione particolare ai sensi dei trattati, il Regno Unito non è vincolato ad un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea.

La decisione rafforza la **funzione di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali**. È prevista, innanzitutto, l'adozione di disposizioni volte a garantire che i pareri motivati emessi dai Parlamenti nazionali in conformità dell'articolo 7, paragrafo 1, del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità siano tenuti in debita considerazione da tutte le istituzioni coinvolte nel processo decisionale dell'Unione.

Inoltre, qualora i **pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà** da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione, inviati entro 12 settimane dalla trasmissione del progetto, rappresentino **più del 55% dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali**, la presidenza del Consiglio iscriverà il punto all'ordine del giorno del Consiglio affinché si svolga una discussione esauriente su tali pareri e sulle conseguenze da trarne. A seguito di tale discussione, e nel rispetto delle disposizioni procedurali dei trattati, i rappresentanti degli Stati membri che agiscono in qualità di membri del Consiglio interromperanno l'esame del progetto di atto legislativo in questione, a meno che il progetto non sia modificato per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati.

Prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione dei lavoratori

In relazione alle prestazioni sociali e alla libera circolazione dei lavoratori, la soluzione proposta per rispondere alle preoccupazioni del Regno Unito si basa sul chiarimento dell'interpretazione delle norme vigenti e include un progetto di dichiarazione della Commissione su alcune questioni connesse al miglioramento della lotta all'abuso della libera circolazione.

Il progetto di decisione muove dalla considerazione che i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, che la normativa dell'Unione si limita a coordinare senza armonizzarli, sono

strutturati in maniera diversa e questo può determinare un effetto di attrazione dei lavoratori verso taluni territori. In un contesto di questo tipo è legittimo prevedere, a livello sia europeo che nazionale e senza creare direttamente o indirettamente discriminazioni ingiustificate, **misure volte ad evitare o limitare flussi di lavoratori** di ampiezza tale da produrre effetti negativi sia per gli Stati membri di origine che per quelli di destinazione.

Per tener conto del fattore di attrazione costituito dal regime di uno Stato membro in materia di prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa, la decisione prevede l'introduzione di un **meccanismo di allerta e salvaguardia** che risponda a situazioni di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato. Uno Stato membro che desideri avvalersi di tale meccanismo notificherebbe alla Commissione e al Consiglio l'esistenza di una siffatta situazione eccezionale di entità tale da ledere aspetti essenziali del suo sistema di sicurezza sociale, incluso lo scopo primario del suo regime di prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa, o da determinare difficoltà che sono gravi e rischiano di protrarsi nel suo mercato del lavoro, o da imporre un'eccessiva pressione sul corretto funzionamento dei servizi pubblici. Su proposta della Commissione previo esame della notifica, il Consiglio potrebbe, tramite un atto di esecuzione, autorizzare lo Stato membro interessato a limitare nella misura necessaria l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale collegate all'esercizio di un'attività lavorativa. L'atto di esecuzione autorizzerebbe lo Stato membro a **limitare l'accesso dei lavoratori dell'Unione che entrano per la prima volta nel suo mercato del lavoro alle prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa** per un periodo totale di massimo quattro anni dall'inizio del rapporto di lavoro. La limitazione dovrebbe essere regressiva, evolvendo da una completa esclusione iniziale a un accesso gradualmente crescente a tali prestazioni per tener conto del crescente collegamento del lavoratore con il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

Sul tema dell'**accesso alle prestazioni di sicurezza sociale**, la decisione conferma che la libera circolazione dei lavoratori può essere soggetta a **limitazioni** per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, ma anche per motivi imperativi d'interesse generale, quali promuovere le assunzioni, ridurre la disoccupazione, tutelare i lavoratori vulnerabili, scongiurare il rischio di un grave pregiudizio per la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, attraverso misure proporzionate allo scopo legittimo perseguito. La decisione precisa inoltre che sulla base di considerazioni obiettive, indipendenti dalla cittadinanza degli interessati e proporzionate allo scopo legittimamente perseguito, possono essere imposte **condizioni in relazione a talune prestazioni** per assicurare che esista un grado reale ed effettivo di collegamento tra la persona interessata e il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

La decisione riconosce, poi, il diritto degli Stati membri di **negare la concessione delle prestazioni** a persone che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di uno Stato membro pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno, nonché il diritto di **respingere le richieste di prestazioni** di assistenza sociale se i cittadini dell'Unione provenienti da altri Stati membri non godono del diritto di soggiorno o hanno diritto a soggiornare nel loro territorio unicamente per la ricerca di un lavoro. Ribadisce, inoltre, il diritto degli Stati membri di adottare **misure per prevenire abusi di diritto o frodi**, quali la presentazione di documenti falsificati, e affrontare i casi di contrazione o mantenimento di matrimoni fittizi con cittadini di paesi terzi allo scopo di avvalersi della libera

circolazione quale mezzo per regolarizzare un soggiorno illegale in uno Stato membro o per eludere le norme nazionali in materia di immigrazione che si applicano ai cittadini di paesi terzi.

Con riguardo a soggetti il cui comportamento personale potrebbe rappresentare una **minaccia reale e grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza**, la decisione riconosce il diritto di adottare le **misure restrittive** necessarie. Nel determinare se il comportamento di una persona rappresenti una minaccia attuale per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, gli Stati membri possono tener conto del comportamento passato della persona in questione e può non essere sempre necessario che la minaccia sia imminente. Anche in assenza di precedenti condanne penali, gli Stati membri possono agire per motivi di prevenzione, purché siano specificamente connessi alla persona interessata.

Saranno, infine, sviluppate insieme alla Commissione europea ulteriori forme di scambio di informazioni e di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri per lottare più efficacemente contro gli abusi della libertà di circolazione e le frodi.

Applicazione della proposta

La proposta prevede, accanto a una decisione giuridicamente vincolante dei capi di Stato o di governo, dichiarazioni politiche del Consiglio europeo e della Commissione europea. Alcuni contenuti della decisione potranno essere integrati **nei Trattati** in occasione della loro prossima revisione o richiedere una **modifica di atti legislativi**. In particolare, sul tema delle prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione saranno presentate dalla Commissione europea una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, al fine di offrire agli Stati membri, riguardo all'esportazione delle prestazioni per figli a carico verso uno Stato membro diverso da quello in cui il lavoratore soggiorna, la possibilità di indicizzare tali prestazioni sulla base del tenore di vita nello Stato membro in cui risiedono i figli, e una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione per tener conto del fattore di attrazione costituito dal regime di uno Stato membro in materia di prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa.

In base alla sezione E del Progetto di decisione dei capi di Stato o di governo, ogni Stato membro può chiedere al Presidente del Consiglio europeo che una questione relativa all'applicazione della decisione in questione sia discussa in sede di Consiglio europeo, secondo la procedura del cd. "**freno d'emergenza**".

Elementi per la valutazione della proposta

Il Servizio Giuridico del Consiglio europeo, con parere del giorno 8 febbraio, ha espresso parere favorevole su forma, natura, effetti giuridici e conformità con i Trattati del Progetto di decisione. L'atto viene qualificato come una decisione degli Stati membri dell'Unione europea, di natura intergovernativa e dunque come uno strumento di diritto internazionale, concluso in forma semplificata, con il quale gli Stati membri concordano su un'interpretazione comune di alcune previsioni dei Trattati europei e che non richiederebbe una procedura di autorizzazione o di ratifica da parte dei Parlamenti degli Stati membri. Il parere richiama espressamente come precedenti la Decisione di Edimburgo del 12 dicembre

1992 concernente alcuni problemi attinenti al Trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca, adottata dopo l'esito negativo in questo Paese del referendum sul Trattato di Maastricht, e la decisione del 19 giugno 2009 dei Capi di Stato e di Governo dei 27 Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al Trattato di Lisbona.

Proprio con riferimento alla prima delle due decisioni, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ne ha riconosciuto espressamente la natura di strumento di interpretazione dei Trattati; tuttavia, proprio nella stessa decisione, la Corte di Giustizia ribadisce la propria competenza a procedere al controllo giurisdizionale alla luce del diritto dell'Unione qualora vengano lesi diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione¹.

Con riguardo ai diritti connessi alla libera circolazione dei lavoratori, appare fondato ritenere che le disposizioni del Progetto di decisione sull'interpretazione della normativa dell'Unione attualmente in vigore, benché sostanzialmente coerenti con gli orientamenti giurisprudenziali già espressi in sede europea, saranno comunque suscettibili di controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia in caso di contrasto con le disposizioni del Trattato, in particolare con il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità. Maggiori criticità presenta, invece, il meccanismo di salvaguardia per situazioni eccezionali, i cui presupposti di applicazione si ritengono, secondo il citato progetto di dichiarazione della Commissione europea, già verificati nel Regno Unito.

17 febbraio 2016

A cura di Lorella di Giambattista

¹ Sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottman, punti 40, 41 e 48.