



### NOTA N. 43

#### **L'ACCORDO RELATIVO A UNA NUOVA INTESA PER IL REGNO UNITO NELL'UNIONE EUROPEA**

#### **Il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea e i negoziati sulla riforma dell'Unione europea**

Nel corso della campagna elettorale per le elezioni europee e in vista delle elezioni generali del maggio 2015, David Cameron si era impegnato<sup>1</sup>, 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. Il quesito referendario è stato formulato nell'*European Union Referendum Act 2015*<sup>2</sup> come una chiara alternativa tra la permanenza nell'Unione europea e l'abbandono della stessa<sup>3</sup>.

Proprio in vista del referendum, il 10 novembre 2015 il Primo Ministro Cameron ha indirizzato una **lettera al Presidente del Consiglio europeo**, Donald Tusk, nella quale ha presentato alcune **proposte di riforma dell'Unione europea**. Le proposte sono state ritenute dal Primo Ministro, che ne ha chiesto la discussione nel merito in occasione della riunione del Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre, necessarie per venire incontro alle preoccupazioni dei cittadini britannici e utili per la stessa Unione.

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 della Commissione europea, la proposta prende in considerazione le quattro aree tematiche individuate dal Primo Ministro britannico nella lettera del 10 novembre, delineando per ciascuna di esse specifiche iniziative.

La proposta, articolata in vari atti, è stata discussa e approvata, con alcune modifiche, dal **Consiglio europeo riunitosi nei giorni 18 e 19 febbraio 2016**. Si tratta di un **insieme di disposizioni** che comprende:

- una 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;
- una dichiarazione contenente il progetto di decisione del Consiglio su disposizioni specifiche relative all'efficace gestione dell'unione bancaria e delle conseguenze di un'ulteriore integrazione della zona euro, che sarà adottata il giorno in cui prenderà effetto la predetta decisione;
- una dichiarazione del Consiglio europeo sulla competitività;
- una dichiarazione della Commissione europea relativa a un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e a un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri;

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

<sup>2</sup> Un *Government bill* che ha ricevuto il *Royal Assent* il 17 dicembre 2015.

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

- una dichiarazione della Commissione europea concernente l'indicizzazione delle prestazioni per figli a carico esportate verso uno Stato membro diverso da quello in cui il lavoratore soggiorna;
- una dichiarazione della Commissione sul meccanismo di salvaguardia di cui alla sezione D, paragrafo 2, lettera b), della decisione dei capi di Stato o di governo;
- una dichiarazione della Commissione relativa a questioni connesse all'abuso del diritto di libera circolazione delle persone.

Il Primo Ministro Cameron, che aveva annunciato che la data della consultazione popolare sarebbe stata correlata al completamento della rinegoziazione delle condizioni dell'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, ha fissato per lo svolgimento del referendum la data del **23 giugno 2016**.

## I contenuti dell'Intesa per il Regno Unito nell'Unione europea

Nelle tabelle che seguono sono indicati i principali contenuti della lettera del Primo Ministro del Regno Unito e della proposta del Presidente del Consiglio europeo. Nella colonna di destra sono evidenziate le modifiche e integrazioni alla proposta approvate dal Consiglio europeo.

### a) Governance economica

RICHIESTE CONTENUTE NELLA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO	PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO	MODIFICHE E INTEGRAZIONI APPROVATE CON L'INTESA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO
L'Unione europea ha più di una valuta e non devono esserci discriminazioni o svantaggi per le imprese sulla base della moneta del loro Paese.	È vietata 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.	Non tutti gli Stati membri hanno come moneta l'euro.
Tutte le modifiche decise dall'Eurozona, come la creazione di un'unione bancaria, sono sempre facoltative per gli Stati che non ne fanno parte.	<p>Le misure che hanno come scopo l'<b>ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria</b> hanno <b>carattere facoltativo</b> per gli Stati membri la cui moneta non è l'euro e sono aperte alla loro partecipazione laddove ciò risulti possibile.</p> <p>Gli Stati membri che non partecipano all'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria <b>non ostacoleranno, bensì agevoleranno</b>, detto ulteriore approfondimento, mentre tale processo, viceversa, rispetterà i diritti e le competenze degli Stati membri non partecipanti.</p> <p>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.</p>	Il carattere facoltativo delle misure che hanno come scopo l'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria non pregiudica il fatto che i trattati prevedono <b>l'impegno da parte degli Stati membri la cui moneta non è l'euro</b> , diversi da quelli che non hanno l'obbligo di adottare l'euro o usufruiscono di un'esenzione, a compiere <b>progressi tesi a soddisfare le condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica</b> .

<b>RICHIESTE CONTENUTE NELLA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO</b>	<b>PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO</b>	<b>MODIFICHE E INTEGRAZIONI APPROVATE CON L'INTESA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO</b>
<p>I contribuenti dei Paesi non appartenenti all'Eurozona non sono mai responsabili delle misure per sostenere la moneta dell'Eurozona.</p>	<p>Le <b>misure di emergenza e di crisi volte a salvaguardare la stabilità finanziaria</b> della zona euro <b>non comportano responsabilità di bilancio</b> 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.</p>	
<p>La responsabilità della stabilità e vigilanza finanziaria per gli Stati membri non appartenenti all'Eurozona spetta alle istituzioni nazionali.</p>	<p>L'attuazione delle <b>misure</b>, comprese la vigilanza o la risoluzione di istituti e mercati finanziari e le responsabilità macroprudenziali, che devono essere adottate al fine di <b>preservare la stabilità finanziaria</b> 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 <b>non pregiudica i meccanismi di vigilanza macroprudenziale dell'Unione</b> 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.</p> <p>La <b>normativa dell'Unione sull'unione bancaria</b> 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. Può essere necessario che il diritto sostanziale dell'Unione, compreso il codice unico in materia di requisiti prudenziali per gli enti creditizi o altre misure legislative che devono essere adottate allo scopo di salvaguardare la stabilità finanziaria, sia concepito in maniera più uniforme quando è destinato ad essere applicato dalla Banca centrale europea nell'esercizio delle sue funzioni di autorità di vigilanza unica, rispetto a quando è destinato ad essere applicato dalle autorità nazionali degli Stati membri che non partecipano all'unione bancaria. A tal fine è possibile che si debbano adottare <b>diversi complessi di norme dell'Unione nel diritto derivato</b>, contribuendo così alla stabilità finanziaria.</p>	<p>Il codice unico deve essere applicato da tutti gli enti creditizi e dagli altri istituti finanziari, al fine di assicurare <b>parità di trattamento nel mercato interno</b>. A tal fine potranno rendersi necessarie <b>disposizioni specifiche all'interno del codice unico europeo</b> e di altri strumenti pertinenti, preservando la parità di condizioni e contribuendo alla stabilità finanziaria.</p>
<p>È necessario preservare l'integrità del mercato unico.</p>	<p>Gli atti giuridici, compresi gli accordi intergovernativi tra Stati membri, direttamente collegati al funzionamento della zona euro <b>rispettano il mercato interno e la coesione economica, sociale e territoriale e non possono costituire un ostacolo né una discriminazione</b> per gli scambi tra Stati membri. Tali atti rispettano le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri la cui moneta non è l'euro.</p>	
<p>Le questioni che riguardano tutti gli Stati membri devono essere discusse e decise da tutti gli Stati membri.</p>	<p>Le <b>riunioni informali dei ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro</b> 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. <b>Tutti i</b></p>	

RICHIESTE CONTENUTE NELLA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO	PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO	MODIFICHE E INTEGRAZIONI APPROVATE CON L'INTESA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO
	<p><b>membri del Consiglio partecipano alle sue deliberazioni</b>, 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.</p> <p>Agli Stati membri non appartenenti alla zona euro è riconosciuto il <b>potere di attivare un meccanismo di opposizione motivata all'adozione di atti legislativi</b>, 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.</p>	<p>Se <b>almeno un membro del Consiglio che non partecipa all'unione bancaria</b> manifesta l'intenzione motivata di <b>opporvi all'adozione</b> da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata in <b>materia di governance economica</b>, il Consiglio discute la questione. Durante le discussioni, il Consiglio fa tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una <b>soluzione soddisfacente</b> che tenga conto delle preoccupazioni manifestate.</p> <p>A tal fine, il Presidente del Consiglio mette in atto qualsiasi iniziativa necessaria per facilitare una più ampia base di accordo nel Consiglio, inclusa una <b>richiesta di discussione della questione in sede di Consiglio europeo</b>, prima del suo ritorno al Consiglio per la decisione. Qualsiasi rinvio di tale tipo non pregiudica il normale funzionamento della procedura legislativa dell'Unione e <b>non può dar luogo a una situazione che consenta a uno Stato membro di porre un veto</b>.</p>

In materia di *governance* economica, la Decisione tra gli Stati membri **accoglie le richieste del Regno Unito**, sia in termini di tutela contro le discriminazioni sulla base della moneta, sia per quanto riguarda l'autonomia rispetto alla legislazione finanziaria dell'Unione europea e l'esclusione dalla responsabilità di bilancio per le misure di emergenza e di crisi volte a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro.

**In tema di unione bancaria**, viene mantenuta la competenza delle istituzioni nazionali per la vigilanza degli Stati membri la cui moneta non è l'euro, salvo il caso di adesione volontaria a meccanismi comuni, ed è stata riconosciuta l'esigenza di prevedere nel codice unico europeo dei requisiti prudenziali per gli enti creditizi disposizioni specifiche per gli Stati membri che non partecipano all'unione bancaria. Al tempo stesso, l'**obbligo di assicurare parità di trattamento nel mercato interno** consente di escludere condizioni più favorevoli per il Regno Unito in materia di regolazione finanziaria.

Sotto il profilo della **partecipazione al processo decisionale dell'Eurozona**, è stato chiaro sin dalla presentazione della proposta del Presidente del Consiglio europeo che il Regno Unito non avrebbe ottenuto un potere di veto. Ciò che è stato previsto, in un'**apposita Dichiarazione contenente un Progetto di decisione del Consiglio** su disposizioni specifiche relative all'efficace gestione dell'unione bancaria e delle conseguenze di un'ulteriore integrazione della zona euro, è un **freno d'emergenza**, attivabile su richiesta di un qualunque Stato che non partecipa all'unione bancaria, che obbliga il Consiglio a discutere la questione nel caso in cui venga manifestata l'intenzione motivata di opporsi all'adozione di un atto a maggioranza qualificata in materia di *governance* economica. Durante le discussioni, il Consiglio fa tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto

dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate, inclusa una discussione della questione in sede di Consiglio europeo, prima del suo ritorno al Consiglio per la decisione, per facilitare una più ampia base di accordo.

Si tratta di un meccanismo ispirato al cosiddetto **Compromesso di Ioannina**, introdotto per la prima volta in occasione dell'allargamento del 1994 e attualmente applicato al voto a maggioranza qualificata in Consiglio<sup>4</sup>. Questo meccanismo consente agli Stati in minoranza, nei casi nei quali non si formi una minoranza di blocco e la maggioranza qualificata sia raggiunta di stretta misura, di insistere affinché il Consiglio faccia tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri che si oppongono all'adozione dell'atto da parte del Consiglio.

*Merita, tuttavia, di essere sottolineato che il trasferimento della discussione in sede di Consiglio europeo potrebbe alterare gli equilibri decisionali complessivi, dal momento che - come noto - il Consiglio europeo delibera per "consensus". Viene, inoltre, accentuato il profilo intergovernativo del processo decisionale.*

La Decisione precisa che gli aspetti di merito della sezione sulla *governance* economica saranno **integrati nei Trattati** in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri.

## b) Competitività

RICHIESTE CONTENUTE NELLA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO	PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO	MODIFICHE E INTEGRAZIONI APPROVATE CON L'INTESA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO
È necessario un maggiore e più incisivo impegno per rafforzare la competitività e la produttività dell'Unione europea e promuovere crescita e occupazione, attraverso lo sviluppo del mercato interno e di accordi commerciali.	Le competenti istituzioni dell'Unione e gli Stati membri si impegnano per l'attuazione, il <b>rafforzamento e l'adeguamento del mercato interno</b> . L'Unione europea perseguirà una <b>politica commerciale attiva e ambiziosa</b> .	
Riduzione degli oneri normativi per le imprese.	Le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono chiamati ad adottare misure concrete per <b>legiferare meglio</b> .  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 <b>meccanismo per la revisione della legislazione vigente</b> sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà e un <b>meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri regolatori</b> .  I progressi compiuti nella semplificazione della legislazione e nella riduzione degli oneri per le imprese a livello sia nazionale che europeo saranno sottoposti a <b>valutazione periodica</b> .	

<sup>4</sup> Decisione del Consiglio del 13 dicembre 2007 relativa all'attuazione degli articoli 9 C, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea e 205, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, da un lato, e a decorrere dal 1° aprile 2017, dall'altro (2009/857/CE).

Sul tema della competitività, alla Decisione è associata una dichiarazione del Consiglio europeo. Entrambi gli atti individuano le misure per il rafforzamento della competitività dell'Unione europea nelle **procedure per la semplificazione della legislazione**, con la **riduzione degli oneri amministrativi** per cittadini e imprese. In un'apposita Dichiarazione, la Commissione europea anticipa l'istituzione di un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e di un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri

*Pur evocando una politica commerciale attiva e ambiziosa, non si fa alcun riferimento alle specifiche aree di intervento citate nella lettera del Primo Ministro britannico, in particolare il mercato unico digitale e l'unione dei mercati dei capitali.*

Viene, invece, ribadita l'esigenza di una cooperazione efficace tra le istituzioni dell'Unione europea per evitare l'inflazione normativa e di un forte impegno per la riduzione degli oneri e la semplificazione normativa, anche attraverso **il ritiro o l'abrogazione di atti legislativi** e un **migliore utilizzo della valutazione d'impatto e della valutazione ex post** nell'intero ciclo legislativo, a livello sia europeo che nazionale.

*È probabile, peraltro, che il Consiglio europeo abbia ritenuto superfluo menzionare aree di intervento e sollecitare iniziative che la Commissione europea ha già indicato come prioritarie nel proprio Programma di lavoro.*

### c) Sovranità

RICHIESTE CONTENUTE NELLA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO	PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO	MODIFICHE E INTEGRAZIONI APPROVATE CON L'INTESA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO
Dissociazione 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, da rendere irreversibile e giuridicamente vincolante.	I riferimenti al processo di creazione di un' <b>unione sempre più stretta fra i popoli europei</b> 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. I riferimenti sono compatibili con i <b>diversi percorsi di integrazione</b> a disposizione dei diversi Stati membri e non obbligano tutti gli Stati a puntare a una destinazione comune.	Il <b>Regno Unito</b> , alla luce della sua particolare situazione conformemente ai trattati, <b>non è vincolato</b> a prendere parte a un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea. In occasione della prossima revisione dei Trattati sarà chiarito che i <b>riferimenti</b> a una Unione sempre più stretta <b>non si applicano</b> al Regno Unito.

RICHIESTE CONTENUTE NELLA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO	PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO	MODIFICHE E INTEGRAZIONI APPROVATE CON L'INTESA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO
<p>Rivendicazione di un ruolo più forte dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, con l'attribuzione a un numero minimo di Parlamenti nazionali del potere di bloccare un'iniziativa legislativa dell'Unione (cd. "cartellino rosso") e il rispetto rigoroso del principio di sussidiarietà e del diritto di opting-out degli Stati membri in materia di giustizia e affari interni.</p>	<p>È prevista l'adozione di disposizioni volte a garantire che i <b>pareri motivati emessi dai Parlamenti nazionali</b> in conformità dell'articolo 7, paragrafo 1, del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità siano <b>tenuti in debita considerazione da tutte le istituzioni coinvolte</b> nel processo decisionale dell'Unione.</p> <p>Qualora i <b>pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà</b> da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione, inviati entro 12 settimane dalla trasmissione del progetto, rappresentino <b>più del 55% dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali</b>, 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.</p> <p>A seguito di tale discussione, e nel rispetto delle disposizioni procedurali dei trattati, i rappresentanti degli Stati membri che agiscono in qualità di <b>membri del Consiglio interromperanno l'esame</b> del progetto di atto legislativo in questione, <b>a meno che</b> il progetto non sia modificato per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati.</p>	

Le deroghe rispetto al principio di un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei e alla partecipazione a un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea arricchiscono lo **statuto speciale del Regno Unito** nell'Unione europea, che viene espressamente riconosciuto, e saranno **integrate nei Trattati** in occasione della loro prossima revisione. Al tempo stesso, l'Intesa non diminuisce le competenze dell'Unione né riduce il livello di integrazione richiesto agli Stati membri. La portata principale delle affermazioni in questione sembra essere il **rafforzamento del modello di un'integrazione europea a più velocità**.

Per quanto riguarda la procedura del cd. "**cartellino rosso**", essa consiste essenzialmente nel riconoscimento ai Parlamenti nazionali, con un quorum del 55% dei voti ad essi spettanti<sup>5</sup> (ovvero con il consenso di 16 Parlamenti su 28) ed entro 12 settimane dalla trasmissione, del potere di chiedere **al Consiglio** di discutere una proposta legislativa e di **interromperne l'esame**, a meno che essa non sia modificata per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati sotto il profilo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

*Considerato che dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono stati adottati solo due cartellini "gialli" e nessun cartellino "arancio", è improbabile che si raggiunga la soglia minima per l'attivazione della procedura. Va, inoltre, considerato, che il numero di Parlamenti nazionali necessario per censurare la proposta è molto più alto di quello richiesto per la formazione di una minoranza di blocco dei Governi in Consiglio (35% nelle procedure di decisione a maggioranza qualificata). È, dunque, molto probabile che la nuova procedura in concreto avrà un impatto marginale. Merita, in ogni caso, di essere segnalato che l'interlocutore dei Parlamenti nazionali in questa procedura è il Consiglio e non la Commissione europea.*

#### **d) Prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione**

<sup>5</sup> Precisamente 31 voti (55% di 28 x 2 = 31).

<b>RICHIESTE CONTENUTE NELLA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO DEL REGNO UNITO</b>	<b>PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO</b>	<b>MODIFICHE E INTEGRAZIONI APPROVATE CON L'INTESA DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO</b>
<p>Inasprimento nel controllo e nella repressione degli abusi della libera circolazione delle persone, con divieti di reingresso più rigorosi e di maggiore durata per chi contrae o agevola matrimoni fraudolenti e con maggiori poteri per l'espulsione, l'accompagnamento alla frontiera e il respingimento dei criminali.</p>	<p><b>Interpretazione della normativa vigente</b> dell'Unione europea per quanto riguarda le limitazioni della libera circolazione dei lavoratori e dell'accesso alle prestazioni sociali e sul diritto degli Stati membri di adottare misure per prevenire abusi di diritto o frodi e per tutelarsi da persone il cui comportamento potrebbe rappresentare una minaccia reale e grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.</p> <p>Sviluppo di ulteriori forme di <b>scambio di informazioni e di cooperazione amministrativa</b> tra gli Stati membri per lottare più efficacemente contro gli abusi della libertà di circolazione e le frodi.</p>	
<p>Subordinazione dell'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.</p>	<p>Introduzione di un <b>meccanismo di allerta e salvaguardia</b> 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 desidera avvalersi di tale meccanismo notifica 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, 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.</p> <p>Su proposta della Commissione previo esame della notifica, il Consiglio, tramite un atto di esecuzione, autorizza lo Stato membro interessato a <b>limitare</b> nella misura necessaria <b>l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale</b> collegate all'esercizio di un'attività lavorativa per i lavoratori dell'Unione che entrano per la prima volta nel suo mercato del lavoro per un <b>periodo totale di massimo quattro anni</b> dall'inizio del rapporto di lavoro secondo <b>modalità regressive</b>.</p>	<p>Limitazione dell'accesso dei lavoratori nuovi arrivati nell'Unione alle prestazioni a <b>carattere non contributivo</b> collegate all'esercizio di un'attività lavorativa per un periodo totale di <b>massimo quattro anni</b> dall'inizio del rapporto di lavoro.</p> <p>Durata limitata dell'autorizzazione del Consiglio, con applicazione ai <b>lavoratori nuovi arrivati nell'Unione europea</b> per un periodo di <b>sette anni</b> senza estensioni.</p>
<p>Cessazione dell'esportazione delle prestazioni per figli a carico verso uno Stato membro diverso da quello in cui il lavoratore soggiorna.</p>	<p>Possibilità di <b>indicizzare le prestazioni</b> per i figli a carico sulla base del tenore di vita nello Stato membro in cui risiedono i figli.</p>	<p>Possibilità di indicizzare le prestazioni per i figli a carico alle <b>condizioni dello Stato membro in cui risiedono</b>, con applicazione soltanto alle <b>nuove richieste</b> dei lavoratori dell'Unione europea nello Stato membro ospitante.</p> <p><b>A decorrere dal 1° gennaio 2020, tutti gli Stati membri</b> possono estendere l'indicizzazione alle <b>richieste esistenti di prestazioni</b> per figli a carico <b>già esportate</b> dai lavoratori dell'Unione europea.</p>

La richiesta del Primo Ministro britannico di limitare l'accesso ai benefici sociali per i cittadini dell'Unione europea è stata quella maggiormente contrastata per la sua incompatibilità con il principio fondamentale del divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità.



La Decisione ha una portata interpretativa per quanto riguarda le **limitazioni alla libera circolazione delle persone**. Da questo punto di vista, viene fatto riferimento ai più recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>6</sup>, la quale ha precisato che la libera circolazione dei lavoratori può essere limitata per motivi imperativi d'interesse generale, quali promuovere le assunzioni, ridurre la disoccupazione, tutelare i lavoratori vulnerabili e scongiurare il rischio di un grave pregiudizio per la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, attraverso misure proporzionate allo scopo legittimo perseguito. 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 di sicurezza sociale per assicurare che esista un grado reale ed effettivo di collegamento tra la persona interessata e il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

Più problematico appare, invece, il profilo relativo all'**abuso del diritto di libera circolazione** delle persone e alle questioni connesse al divieto di ingresso o all'allontanamento dal territorio nazionale.

*Alcune delle questioni sollevate, quale l'esclusione dalla libera circolazione delle persone dei cittadini di Stati terzi che non abbiano soggiornato legalmente nel territorio dell'Unione prima del matrimonio con un cittadino dell'Unione europea, potrebbero, infatti, essere in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>7</sup>.*

Su tali ultimi temi la Commissione si è impegnata, in un'apposita Dichiarazione, ad adottare una Comunicazione contenente orientamenti sull'applicazione del diritto dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini 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, 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. In proposito, va segnalato, innanzitutto, che la decisione sull'attivazione del freno di emergenza è affidata al Consiglio, e non alla Commissione, mettendo in luce in tal modo la **natura essenzialmente politica e intergovernativa del meccanismo**. Nella stessa ottica può essere letta la Dichiarazione della Commissione europea, secondo la quale, dalle informazioni fornite dal Regno Unito, in particolare per il fatto che quest'ultimo non si è pienamente avvalso dei periodi transitori relativi alla libera circolazione dei lavoratori previsti nei recenti atti di adesione, emerge che attualmente nel Regno Unito si registra il tipo di situazione eccezionale che il meccanismo di salvaguardia proposto dovrebbe coprire. Di conseguenza, il Regno Unito sarebbe giustificato ad avviare il meccanismo nella piena aspettativa di ottenere l'approvazione.

Va, altresì, evidenziato che, in base alla versione definitiva della decisione, la limitazione temporanea e regressiva - ovvero con un accesso gradualmente crescente per tener conto del crescente collegamento del lavoratore con il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante - dell'accesso ai benefici sociali riguarda **solo le prestazioni a carattere non contributivo**. L'introduzione del meccanismo richiede, inoltre, una modifica del regolamento (CE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

Una modifica della normativa vigente, in particolare del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, è necessaria anche per il riconoscimento della possibilità di **indicizzare le prestazioni per i figli a carico alle condizioni dello Stato membro in cui risiedono**, ai fini della loro esportazione verso uno Stato membro diverso da quello in cui il

---

<sup>6</sup> Cfr. le sentenze 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*; 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*; . Da ultimo, successivamente all'Intesa, sentenza 25 febbraio 2016, causa C-299/14, *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*.

<sup>7</sup> Ad esempio, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock*.

lavoratore soggiorna, richiede. L'indicizzazione trova applicazione soltanto alle nuove richieste dei lavoratori dell'Unione europea nello Stato membro ospitante. A decorrere dal 1° gennaio 2020, tutti gli Stati membri potranno estendere l'indicizzazione alle richieste esistenti di prestazioni per figli a carico già esportate dai lavoratori dell'Unione europea.

In base alla Dichiarazione della Commissione allegata alla Decisione, le condizioni includono il tenore di vita e il livello di prestazioni per figli a carico d'applicazione nello Stato membro di residenza dei figli. La Commissione ha, inoltre, precisato che non intende proporre l'estensione del futuro sistema di indicizzazione facoltativa delle prestazioni per figli a carico ad altri tipi di prestazioni esportabili, come le pensioni di vecchiaia.

*Nel complesso, con riguardo ai diritti connessi alla libera circolazione dei lavoratori, appare fondato ritenere che le disposizioni della Decisione sull'interpretazione della normativa dell'Unione attualmente in vigore, benché sostanzialmente coerenti con gli orientamenti giurisprudenziali già espressi in sede europea, potranno essere comunque sottoposte al controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia in caso di contrasto con le disposizioni del Trattato, e in particolare con il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità.*

## **La natura giuridica e l'efficacia dell'Intesa**

In base alle **Conclusioni del Consiglio europeo** del 18 e 19 febbraio, l'insieme di disposizioni finora descritto costituisce una risposta appropriata alle preoccupazioni del Regno Unito. Sempre secondo il Consiglio, la Decisione dei capi di Stato o di governo offre la garanzia giuridica che le questioni che preoccupano il Regno Unito, esposte nella lettera del 10 novembre 2015, state affrontate; è giuridicamente vincolante e può essere modificata o abrogata esclusivamente di comune accordo dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea; il suo contenuto è pienamente compatibile con i Trattati. 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; qualora il risultato del referendum nel Regno Unito fosse favorevole all'uscita di quest'ultimo dall'Unione europea, l'insieme di disposizioni finora descritte cesserà di esistere.

Accanto alla Decisione, sono state adottate anche Dichiarazioni politiche del Consiglio europeo e della Commissione europea. Alcuni contenuti della Decisione dovranno essere integrati nei Trattati in occasione della loro prossima revisione o richiedono una modifica di atti legislativi. In base alla sezione E della Decisione, 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.

Il Servizio Giuridico del Consiglio europeo ha espresso parere favorevole su forma, natura, effetti giuridici e conformità con i Trattati della **Decisione**. L'atto viene qualificato come una Decisione degli Stati membri dell'Unione europea, di natura intergovernativa e dunque come un **accordo 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. Le parti prescrittive della decisione saranno, dunque, giuridicamente vincolanti ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.

Proprio con riferimento alla Decisione di Edinburgo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto espressamente la sua natura di **strumento di interpretazione dei Trattati**; tuttavia, proprio nella stessa decisione, la Corte di Giustizia ha ribadito 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'Unione<sup>8</sup>.

*E' evidente, dunque, che la fragilità del sistema risiede nella possibilità che la Corte di Giustizia, chiamata a dirimere un eventuale contrasto tra il diritto internazionale e il diritto dell'Unione europea, possa dichiarare la prevalenza di quest'ultimo. Peraltro, questo rischio dovrebbe essere tanto più limitato quanto più il contenuto della Decisione risulti pienamente compatibile con i Trattati, così come, peraltro, espressamente dichiarato nella Decisione stessa.*

Per quanto riguarda l'efficacia delle **Dichiarazioni**, pur essendo non vincolanti dal punto di vista strettamente giuridico, esse sono comunque fonte di **responsabilità politica** per l'istituzione che le ha adottate, in particolare per la Commissione europea.

L'attuazione della Decisione richiede innanzitutto l'adozione di **atti legislativi**, quali le già citate modifiche del regolamento (CE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione e del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tali atti saranno assoggettati alla procedura legislativa ordinaria e richiederanno, dunque, il raggiungimento del necessario consenso sia in sede di Consiglio dell'Unione europea sia nel Parlamento europeo.

Anche l'incorporazione di alcune parti della Decisione nei **Trattati** in occasione della loro prossima revisione dovrà avvenire conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri.

Infine, l'attuazione della Decisione richiede l'adozione di **atti non legislativi**, quale la Comunicazione della Commissione europea sulle linee guida sull'applicazione del diritto dell'Unione sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione.

---

29 febbraio 2016

A cura di Lorella di Giambattista

---

<sup>8</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottman*, punti 40, 41 e 48.