



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Note

L'accordo sui nuovi rapporti fra Regno Unito ed Unione europea. Contenuto ed implicazioni

di Ettore Greco
(Direttore dell'Istituto Affari internazionali - IAI)

n. 62 – aprile 2016

La decisione su “una nuova intesa per il Regno Unito nell’Unione europea” adottata dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi UE nella riunione del 18-19 febbraio 2016 recepisce gran parte delle richieste avanzate dal Primo ministro britannico David Cameron nella sua lettera del 10 novembre 2015 al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk. Cameron ha però fatto alcune concessioni, in particolare sul capitolo più spinoso del negoziato, quello relativo alle prestazioni di sicurezza sociale per i lavoratori provenienti da altri Stati membri, e sulla governance economica dell’Eurozona. D’altronde la piattaforma negoziale con cui Cameron si era presentato al tavolo delle trattative offriva rilevanti margini di compromesso. Anche grazie a questa flessibilità si è evitata una rottura traumatica e potenzialmente destabilizzante in un periodo in cui l’UE si trova a fronteggiare molteplici sfide, alcune delle quali, come la crisi migratoria, rischiano di rimettere in discussione la sua stessa ragion d’essere. Questa nota illustra gli elementi salienti di quanto è stato concordato per ciascuna delle aree, soffermandosi sulle nuove disposizioni e meccanismi previsti dall’accordo e sulle loro principali implicazioni per i rapporti con la Gran Bretagna e, più in generale, per i futuri assetti dell’UE.

L'accordo raggiunto a Bruxelles è senz'altro uno sviluppo positivo che ha rimosso, almeno per il momento, una preoccupante fonte di contrasto in seno all'Ue: **le nuove disposizioni previste dall'accordo, prese nel loro insieme, sono ben lungi dal configurare quel “cambiamento fondamentale” nelle relazioni tra Regno Unito e UE** che era stato retoricamente prospettato dal premier britannico. Inoltre, l'attuazione dell'accordo potrebbe rivelarsi più laboriosa di quanto i protagonisti del negoziato ammettano ufficialmente poiché richiede alcuni passaggi politici e procedurali non scontati in partenza.

Questi due elementi - la portata tutto sommata limitata dell'accordo e le incertezze sulla sua attuazione – potranno complicare non poco lo sforzo di persuasione intrapreso da Cameron in vista del **referendum sulla permanenza o l'uscita dall'UE fissato per il prossimo 23 giugno**, il cui esito rimane oltremodo incerto. Peraltro ci sono tutte le avvisaglie che la campagna referendaria tenderà a concentrarsi più sui rischi e i vantaggi della Brexit che sugli specifici contenuti dell'intesa di Bruxelles.

D'altra parte alcuni punti dell'accordo hanno suscitato diffuse critiche e perplessità fra i sostenitori di una più stretta integrazione all'interno dell'UE che hanno denunciato il rischio che esso possa compromettere alcuni pilastri della costruzione europea, come la libera circolazione delle persone e il principio di non discriminazione fra i cittadini europei. L'altro rischio evocato da più parti è che provochi un effetto domino: **altri Stati membri potrebbero, sulla scorta dell'esempio del Regno Unito, avanzare analoghe rivendicazioni.**

1. I contenuti dell'accordo

La decisione approvata dal Consiglio europeo si compone di quattro sezioni, una per ciascuna delle aree identificate dal premier britannico e in cui si è articolato il negoziato: *governance* economica; competitività; sovranità; prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione.

1.1 La governance economica

In quest'area, **obiettivo centrale del Governo britannico è la salvaguardia dei propri diritti e interessi in quanto paese non partecipante all'Eurozona e intenzionato a mantenere la sterlina**, come previsto da una specifica clausola di opt-out contenuta nei trattati. Cruciale è per Londra il mantenimento della parità di condizioni fra i paesi membri nell'ambito del mercato unico, in particolare di quello finanziario.

A tal fine l'accordo stabilisce che le misure adottate in vista di un'ulteriore integrazione economica fra i paesi dell'Eurozona non devono risultare discriminatorie nei confronti di quelli che ne rimangono fuori. **L'accordo pone l'accento sull'obbligo di rispettare il mercato interno e di evitare ostacoli agli scambi tra i Paesi membri.** Inoltre, **nel caso si effettuino salvataggi di paesi in difficoltà finanziaria per salvaguardare la zona euro, è previsto che nessun onere finanziario gravi sui paesi non euro.** Questi ultimi, se non partecipano all'Unione bancaria, hanno anche il diritto di mantenere proprie norme in materia di vigilanza, regolazione e risoluzione degli istituti bancari. **Al contempo, i Paesi non euro si sono impegnati a non porre ostacoli a una maggiore integrazione della zona euro**, che il documento indica anzi come una condizione indispensabile al corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

In un'apposita dichiarazione il **Consiglio europeo** ha previsto la creazione di un meccanismo grazie al quale un qualsiasi Paese membro che non partecipi all'unione bancaria e che ritenga che un atto legislativo, se adottato, violerebbe uno dei principi suddetti, può ottenere che della questione si occupi il Consiglio UE e poi eventualmente il Consiglio europeo. Al paese che si oppone non è però conferito un diritto di veto: se non si trova una soluzione e il contrasto permane, l'atto può essere adottato tramite la normale procedura legislativa: un punto su cui avevano insistito diversi paesi, in particolare la **Francia.**

Si è qui evidentemente fatto uno sforzo per **raggiungere un equilibrio tra le opposte esigenze dei Paesi euro** che sono chiamati, anche in ossequio ai trattati, ad andare avanti sulla strada dell'integrazione, e quelle dei Paesi non euro che vogliono avere una voce in capitolo in tutte le deliberazioni del Consiglio relative alla gestione dell'unione bancaria e dell'Eurozona per evitare misure discriminatorie a loro danno.

Quest'insieme di disposizioni dà sicuramente al Regno Unito maggiori possibilità, anche attraverso ricorsi alla Corte di giustizia europea, di difendersi dal rischio che i Paesi dell'Eurozona adottino decisioni contro i suoi interessi, in particolare quelli della **City di Londra**, che è la maggiore piazza finanziaria del continente. Più in generale, tali disposizioni potrebbero facilitare **la gestione di un'Unione "a due binari"** in cui permanga, o si approfondisca, una differenziazione tra i Paesi dell'Eurozona e quelli che ne rimangono fuori.

D'altro canto il **consolidamento di tale differenziazione suscita preoccupazioni in quanti vi scorgono un potenziale fattore di indebolimento della costruzione comunitaria**. Resta in effetti da capire se e come ulteriori sviluppi sulla via della differenziazione siano compatibili con il mantenimento di un quadro istituzionale comune.

1.2 Competitività

L'accordo su quest'area si è raggiunto con grande facilità, anche perché le richieste britanniche non comportavano novità sostanziali rispetto a quanto gli Stati membri si sono da tempo impegnati, almeno sulla carta, a realizzare. **La decisione del Consiglio si limita a ribadire tre obiettivi principali** che rappresentano tradizionali cavalli di battaglia della Gran Bretagna, ma che, in realtà, fanno anche parte integrante dell'attuale programma della Commissione Europea: il completamento del mercato unico; la semplificazione normativa e la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese; la conclusione di nuovi accordi commerciali e di investimento con i Paesi terzi.

Su tutti e tre questi fronti **permangono numerosi ostacoli sia tecnici che politici** all'attuazione degli obiettivi concordati, e l'intesa di Bruxelles non prevede nuove iniziative o meccanismi che ne possano facilitare il superamento. In una dichiarazione allegata alle Conclusioni del Vertice la Commissione europea si è impegnata a verificare la conformità dell'attuale legislazione europea ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Teoricamente ciò potrebbe aprire **la strada ad un nuovo trasferimento di alcune competenze dal livello UE a quello nazionale**, ma si tratta di una prospettiva alquanto vaga. In quest'area tutto è in realtà rimandato a futuri provvedimenti legislativi delle competenti istituzioni europee.

1.3 Sovranità

È questa la sezione di maggiore valore simbolico, anche se **lo spettro di opinioni sulle implicazioni concrete di quanto è stato concordato è molto ampio**. Non stupisce quindi che, insieme al tema dell'immigrazione, le questioni relative alla "sovranoità" siano al centro del dibattito in corso in Europa e soprattutto nel Regno Unito.

Occorre distinguere tra le parti di questa sezione che riguardano specificatamente il Regno Unito e quelle che, offrendo un'interpretazione dei trattati, si applicano a tutti gli Stati membri. Al Regno Unito è riconosciuto **uno status speciale**, sulla base delle esenzioni (*opt-outs*), totali o caso per caso, di cui già gode, grazie ad alcuni protocolli, da una serie di politiche europee (euro, Schengen, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cooperazione di polizia e giudiziaria). Inoltre, si stabilisce che l'impegno previsto dai trattati a realizzare "un'unione sempre più stretta" (*ever closer Union*) non si applica al Regno Unito, che quindi non ha alcun obbligo di partecipare a un'ulteriore integrazione politica dell'Ue. Si tratta di una mossa difensiva con cui Londra vuole liberarsi da ogni vincolo legale che possa costringerla a cedere nuove porzioni di sovranità a Bruxelles.

Riguarda invece l'UE nel suo insieme l'interpretazione restrittiva che viene data della clausola dell'"Unione sempre più stretta". Si chiarisce infatti che **essa non costituisce una base legale per estendere i poteri dell'Unione e non inficia il principio di attribuzione né quelli di sussidiarietà e proporzionalità** (a cui usano richiamarsi i difensori della sovranità nazionale per evitare ulteriori ampliamenti della sfera d'azione dell'Ue). Nel documento si precisa anche che i riferimenti all'"Unione sempre più stretta" non implicano che le competenze dell'Unione non possano essere ridotte o restituite agli Stati membri. Inoltre, vi si configura la coesistenza di differenti prospettive sull'integrazione da parte degli Stati membri con un'esplicita menzione del ruolo delle cooperazione rafforzate come procedura che consente agli Stati che lo vogliono di approfondire l'integrazione fra loro.

Che queste disposizioni siano effettivamente innovative è materia di un acceso dibattito. In effetti **un'analogia interpretazione restrittiva** del riferimento all'"Unione sempre più stretta" era già stata formulata dal **Consiglio europeo nelle Conclusioni dell'incontro del 26-27 giugno 2014**. E già il Trattato sull'Unione europea (TUE) in vigore precisa (art. 48 par. 2) che la revisione dei trattati può servire sia per accrescere che per ridurre le competenze dell'Unione. Lo status speciale riconosciuto al Regno Unito fa perno su *opt-outs* in vigore da tempo anche se Londra potrà eventualmente far valere l'esenzione dall'impegno verso un'unione sempre più stretta come argomento aggiuntivo per ottenere ulteriori *opt-outs* da nuove iniziative di integrazione e di condivisione della sovranità.

Tuttavia va notato che l'accordo non prevede alcun rimpatrio di poteri, come invece chiedono a gran voce i "sovranisti" britannici. D'altronde, dagli stessi *tories*, che sono molto divisi al loro interno, **non è venuta un'indicazione precisa e univoca sui poteri che vorrebbero fossero restituiti da Bruxelles**.

La sezione sulla sovranità introduce anche un nuovo meccanismo che mira a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo, uno dei tradizionali cavalli di battaglia di Londra, che anche Cameron ha molto enfatizzato nella sua piattaforma di "riforma dell'Ue".

Il **nuovo meccanismo** prevede che, se parlamenti nazionali che rappresentano più del 55% dei voti esprimono pareri motivati contro un progetto di atto legislativo per il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, entro 12 settimane dalla sua trasmissione, il **Consiglio UE ne deve discutere e, se non viene data risposta alle preoccupazioni espresse nei pareri**, l'esame del progetto viene interrotto. Con questo "cartellino rosso" (*red card*) si è quindi dato per la prima volta un potere di veto ai parlamenti nazionali.

Ciò non ha mancato di suscitare un certo allarme in quanti temono che si possa in tal modo aprire la strada ad **un'erosione del ruolo del Parlamento europeo**, laddove le procedure di "preallarme" in vigore – cosiddetti "cartellino giallo" e "cartellino arancione" - consentono ai parlamenti nazionali solo di ottenere il riesame di un progetto di atto legislativo, non di bloccarlo.

Tuttavia, è dubbio che il nuovo "cartellino rosso" possa avere una grande efficacia pratica. Non è facile infatti per parlamenti nazionali che rappresentano una soglia così alta accordarsi su una linea d'azione comune in 12 settimane, un arco di tempo relativamente breve, anche se superiore alle 8 settimane previste dalle procedure di "preallarme" attualmente in vigore. Che queste ultime siano state finora attivate solo in due casi è indicativo delle difficoltà di coordinamento fra i parlamenti nazionali (peraltro, solo in uno dei due casi la Commissione ha accettato di ritirare la proposta).

Per i parlamenti nazionali il modo più efficace per contrastare un progetto legislativo resta in definitiva quello di premere sui propri governi affinché si adoperino per formare una minoranza di blocco in seno al Consiglio UE. C'è inoltre il rischio di un paradossale effetto boomerang: il "cartellino rosso" potrebbe essere utilizzato per bloccare progetti legislativi che sono nell'interesse della Gran Bretagna, come quelli relativi al completamento del mercato unico. In conclusione, non si vede in

che modo la nuova procedura del “cartellino rossa” possa contribuire a ridare potere al Parlamento di Westminster, che è l’obiettivo dichiarato del governo britannico.

1.4 Prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione

Pur ribadendo il principio cardine della libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Ue, **questa sezione prevede modifiche alla legislazione dell’Unione che mirano a limitare flussi di lavoratori di portata tale da mettere sotto pressione i sistemi di sicurezza sociale degli Stati ospitanti.** A questi ultimi è riconosciuta la facoltà di introdurre alcune condizioni restrittive per l’accesso dei lavoratori migranti di altri Stati UE alle prestazioni dello stato sociale. Sono previsti in particolare due cambiamenti al diritto UE: l’introduzione di un meccanismo di “allerta e salvaguardia” (il cosiddetto “freno di emergenza”); la possibilità di “indicizzare” le prestazioni per i figli a carico.

Il “freno di emergenza” prevede che il Consiglio Ue, su proposta della Commissione, possa autorizzare uno Stato membro che ne faccia richiesta a limitare l’accesso dei lavoratori nuovi arrivati alle prestazioni sociali connesse all’esercizio dell’attività lavorativa. Queste restrizioni possono durare non più di quattro anni dall’inizio del rapporto di lavoro. Inoltre, durante questo periodo, al lavoratore deve essere assicurato un accesso crescente alle prestazioni. Quest’ultima è una delle principali concessioni fatte da Cameron, che avrebbe voluto la facoltà di azzerare le prestazioni per tutti i quattro anni. **Inoltre, il regime restrittivo attivato dal freno di emergenza può rimanere in vigore per un periodo massimo di sette anni** (Cameron puntava inizialmente a 13 anni).

La nuova normativa prevista per le prestazioni per i figli a carico darebbe la possibilità allo Stato ospitante di indicizzarle alle “condizioni” - cioè al tenore di vita e alle prestazioni - dello Stato membro in cui i figli risiedono. Anche su questo Cameron ha dovuto accettare un compromesso, poiché avrebbe voluto la facoltà di escludere completamente tali prestazioni, a meno che i figli non risiedessero nel Regno Unito. Il nuovo regime si potrebbe applicare da subito solo alle nuove prestazioni per i figli a carico, ma dal 2020 anche a quelle già in essere. E’ prevista anche l’introduzione di **nuove misure per contrastare il fenomeno dei matrimoni fittizi.**

La decisione amplia anche la facoltà di uno Stato UE di rifiutare l’ingresso sul proprio territorio di un cittadino di un altro Stato membro o di ordinarne l’espulsione. In particolare, queste misure potrebbero essere adottate in base al comportamento della persona in questione anche in assenza di una minaccia imminente o di precedenti penali.

Per quanto riguarda l’immigrazione dai futuri Paesi membri dell’Unione, il documento si limita ad affermare che, come accaduto in passato, i trattati di adesione includeranno misure transitorie di restrizione della libera circolazione delle persone.

Questo pacchetto di misure sull’immigrazione, di cui potrebbero usufruire tutti gli Stati membri (non solo il Regno Unito), configura per la prima volta un passo indietro, anche se limitato, rispetto al processo di liberalizzazione della circolazione delle persone all’interno dell’Unione. Il rischio è che così si apra la strada a un progressivo sgretolamento di uno dei pilastri della costruzione comunitaria.

L’intesa fissa però alcuni paletti; esclude, per esempio, che il sistema di indicizzazione possa essere applicato ad altri tipi di prestazioni esportabili, come le pensioni di vecchiaia. Un altro aspetto controverso di questa parte dell’intesa è che essa introduce di fatto la facoltà per uno Stato di trattare i propri cittadini in maniera difforme da quelli degli altri Stati membri. **Alcuni ritengono che ciò configuri**

una violazione del principio di non discriminazione. Va notato, d'altra parte, che non solo il Regno Unito, ma anche altri Stati, si sono mostrati interessati ad alcune delle misure restrittive previste, in particolare quelle riguardanti le prestazioni per i figli a carico e i matrimoni fittizi, in quanto possono prevenire abusi e attenuare il cosiddetto "effetto di attrazione" sugli immigranti.

2. Problemi relativi all'attuazione

Naturalmente la decisione del 19 febbraio entrerà in vigore solo se il risultato del referendum nel Regno Unito sarà favorevole alla permanenza di quest'ultimo nell'Unione. Se invece gli elettori voteranno a favore dell'uscita, tutte le disposizioni illustrate sopra rimarranno lettera morta. Alcuni oppositori dell'accordo, come il **sindaco di Londra, Boris Johnson**, hanno evocato la possibilità, che in caso di una maggioranza di sì per la Brexit, **si riapra il negoziato in vista di maggiori concessioni di quelle ottenute da Cameron.** Questa opzione appare però molto improbabile, in quanto difficilmente sostenibile sul piano politico; sarebbe infatti in aperto contrasto con la volontà espressa dagli elettori, che, va ricordato, avranno davanti un'alternativa secca tra permanenza e uscita dall'Unione.

Nelle **Conclusioni del Consiglio europeo** si afferma che **"il contenuto della decisione è pienamente compatibile con i trattati" e che essa è "giuridicamente vincolante"**. Era questa, in effetti, una delle richieste che Cameron aveva presentato come irrinunciabili. Va notato però che la decisione non è un atto legale di una delle istituzioni europee, ma un accordo intergovernativo. Non rientra quindi nel diritto europeo, ma in quello internazionale. E in effetti l'accordo prevede che alcuni contenuti della Decisione relativi alla *governance* economica e alla sovranità (esenzione del Regno Unito dalla clausola dell'"*Unione sempre più stretta*") siano incorporati nei trattati. C'è quindi chi, come il **ministro della Giustizia Michael Gove**, uno dei membri del gabinetto Cameron favorevole alla Brexit, ha paventato che la Corte di Giustizia Europea potrebbe, prima della modifica dei trattati, annullare questa o quella parte della Decisione. Quest'eventualità è però generalmente considerata alquanto remota.

L'accordo prevede che l'incorporazione nei trattati delle parti summenzionate della Decisione avvenga in occasione della "prossima revisione" dei trattati. A questo riguardo va notato che è improbabile che un **nuovo processo di revisione dei trattati** sia avviato prima del 2018, in particolare prima delle **elezioni presidenziali in Francia** (maggio 2017) e di **quelle parlamentari in Germania** (ottobre 2017). È questo anche l'orizzonte temporale che si ritiene generalmente realistico per modifiche dei trattati che, andando nel senso di un rafforzamento dell'integrazione a livello Ue o fra gruppi ristretti di Paesi membri, in particolare quelli della zona euro, possano in qualche misura controbilanciare gli effetti dell'accordo del 19 febbraio.

Inoltre, l'entrata in vigore di alcune parti della decisione, in particolare quelle relative all'immigrazione ("freno di emergenza", figli a carico e matrimoni fittizi), richiede che siano **approvati appositi atti legislativi attraverso l'ordinaria procedura legislativa** (atti rientranti quindi nella legislazione secondaria).

Per completare tale procedura ci vorranno diversi mesi, probabilmente anche più di un anno. La Commissione europea, con tre apposite dichiarazioni allegate alla Decisione del Consiglio europeo, si è impegnata a presentare i relativi progetti di atti legislativi. Ma questi ultimi dovranno poi essere approvati dal Parlamento europeo a maggioranza semplice. Nei giorni precedenti l'incontro del Consiglio europeo,

Cameron ha ottenuto dichiarazioni di sostegno da parte dei leader dei tre maggiori gruppi politici del Parlamento europeo, ma non si può evidentemente escludere a priori che alcuni contenuti dell'accordo siano modificati nell'*iter* legislativo. Infine, è possibile, se non probabile, che su alcuni

aspetti del pacchetto immigrazioni scattino alcuni ricorsi alla Corte di Giustizia europea che potrebbe trovare alcune delle nuove norme in contrasto con i trattati, in particolare con il principio di non discriminazione e con quello della libera circolazione delle persone.

Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura di:

CAMERA DEI DEPUTATI

Servizio studi

Dipartimento Affari esteri

Dipartimento Difesa

Tel. 06.67604172

e-mail: st_affari_esteri@camera.it st_difesa@camera.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>