

EDITORIALE – 10 FEBBRAIO 2016

*“To be or not to be together...”*

Il compromesso di Tusk  
per mantenere il Regno Unito  
nell’UE: una prospettiva ragionevole  
per l’integrazione europea?

di Carlo Curti Gialdino

Professore associato di Diritto dell’Unione europea  
Sapienza - Università di Roma



“*To be or not to be together...*”  
Il compromesso di Tusk  
per mantenere il Regno Unito nell’UE:  
una prospettiva ragionevole per  
l’integrazione europea?

**di Carlo Curti Gialdino**

Professore associato di Diritto dell’Unione europea  
Sapienza - Università di Roma

**Sommario:** 1. Considerazioni preliminari. 2. La struttura e la forma del compromesso proposto dal presidente del Consiglio europeo. 3. Le motivazioni politiche e giuridiche della proposta di Tusk. 4. L’articolazione del progetto di intesa. 4.1. La *governance* economica. 4.2. La competitività. 4.3. La sovranità. 4.4. Prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione. 5. Valutazioni conclusive.

### 1. Considerazioni preliminari

Il 2 febbraio 2016, sul sito *web* del presidente del Consiglio europeo, è stata pubblicata la lettera che Donald Tusk aveva appena inviato ai membri del Consiglio europeo, i capi di Stato e di governo dell’Europa dei 28, contenente la sua proposta di un “*new settlement*”, una “nuova intesa”, come si legge nella versione italiana, idonea a mantenere il Regno Unito nell’UE<sup>1</sup>. L’espressione “*nuova intesa*” riecheggia testualmente la formula “*new settlement*”, utilizzata da David Cameron nella lettera a Tusk del 10 novembre 2015<sup>2</sup>. Implica, al contempo, per un verso, il dato sostanziale dell’idea di “accomodamento” tra opposte posizioni, di modalità idonea a risolvere una disputa e,

---

<sup>1</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/>, che contiene sia la lettera, sia i testi giuridici collegati (EUCO 4/16, 5/16, 6/16, 7/16). V., pure, in *federalismi.it*, n. 2, 27 gennaio 2016.

<sup>2</sup> Al riguardo v. C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *federalismi.it*, n. 23, 9 dicembre 2015; v. anche P. SOLDATOS, “*Brexit*” ou le triomphe de l’Europe à la carte? Dilemme cornélien? in *Fenêtre sur l’Europe*, 27 gennaio 2016 (<http://www.fenetreurope.com/plp/page.php?section=chroniques&id=1171>).

per altro verso, il dato formale dell'accordo di diritto internazionale, cui consegnare la soluzione di compromesso<sup>3</sup> raggiunta.

I testi giuridici in cui si articola il detto compromesso sono, allo stato, del tutto provvisori. Sono, infatti, all'esame degli *sherpa* dei Capi di Stato e di governo, dei servizi giuridici del Consiglio e della Commissione, nonché degli esperti giuridici delle rappresentanze permanenti, nonché dei rappresentanti del Parlamento europeo, in vista della loro finalizzazione per il Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, in cui la questione è all'ordine del giorno. Nonostante la segnalata provvisorietà, i detti testi meritano una valutazione di taglio giuridico-politico, seppure "a caldo", per le indubbie implicazioni che, in caso di loro adozione, sono suscettibili di avere sull'evoluzione complessiva del processo di integrazione europea<sup>4</sup>.

## 2. La struttura e la forma del compromesso proposto dal presidente del Consiglio europeo

Il compromesso proposto da Tusk, redatto con "la cooperazione stretta ed efficace della Commissione europea"<sup>5</sup>, - che per agevolare il processo negoziale ha presentato dichiarazioni politiche che ne costituiscono parte integrante - si compone di un insieme di sei progetti di testi giuridici comprendenti: *a*) una decisione dei Capi di Stato e di governo, riuniti nel Consiglio europeo (di seguito "la decisione"); *b*) una dichiarazione dei Capi di Stato e di governo sulla sezione A della decisione, riguardante la *governance* economica, cui è allegata una decisione del Consiglio contenente disposizioni specifiche relative all'efficace gestione dell'unione bancaria ed

---

<sup>3</sup> Lo stesso Tusk, nella lettera di accompagnamento, si dichiara fiducioso che "la proposta costituisca una buona base per il raggiungimento di un compromesso".

<sup>4</sup> Sulla proposta, oltre agli articoli apparsi nell'ultima settimana sulla stampa italiana ed europea - taluni peraltro pregevoli in ragione dell'autorevolezza degli Aa. (R. PRODI, *Le condizioni di Londra che svliscono l'Europa*, in *Il Messaggero*, 7 febbraio 2016, pp. 1 e 18) - si segnalano i commenti di S. PEERS, *The draft renegotiation deal: EU immigration issues*, in *EU Law Analysis*, 2 febbraio 2016 (<https://ukconstitutionallaw.org/2016/02/03/steve-peers-the-draft-renegotiation-deal-eu-immigration-issues/>); K. GRANAT, *The draft renegotiation deal: A genuine red card? Tusk's proposal and national parliaments*, *ivi*, 3 febbraio 2016 (<http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-draft-renegotiation-deal-genuine.html>); A. DUFF, "Facilitating Coexistence": *the endgame for Brexit*, in *EurActiv.com*, 4 febbraio 2016 (<http://www.euractiv.com/sections/uk-europe/facilitating-coexistence-endgame-brexit-321611>); J. QUATREMER, *Brexit: la France, le vrai péril européen*, in *Couloisses de l'Europe*, 4 febbraio 2016 (<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2016/02/04/brexit-la-france-le-vrai-peril-europeen/>).

<sup>5</sup> Vale la pena di segnalare che Tusk, nella lettera, si riferisce impersonalmente alla Commissione europea e non menziona mai il suo presidente. Tuttavia, Jean-Claude Juncker, il 3 febbraio 2016, a Strasburgo, dinanzi alla plenaria del Parlamento europeo, ha dichiarato "Let me be clear from the start: the European Commission has been fully associated with the work on this settlement. The Commission's best experts have worked over many months to find creative solutions. I have worked closely with President Tusk and Prime Minister Cameron to shape the proposal presented yesterday. Therefore, the Commission supports this text" (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160203+ITEM-006+DOC+XML+V0//FR>).



alle conseguenze di un'ulteriore integrazione dell'area euro; c) una dichiarazione del Consiglio europeo sulla competitività; d) una dichiarazione della Commissione europea relativa ad un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e a un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri; e) una dichiarazione della Commissione europea sul meccanismo di salvaguardia di cui alla sezione D, paragrafo 2, lettera b) della decisione, concernente le prestazioni di sicurezza sociale e la libera circolazione; f) una dichiarazione della Commissione europea relativa a questioni connesse all'abuso del diritto alla libera circolazione delle persone.

Sotto il profilo formale va rilevato che il pacchetto negoziale proposto da Tusk ai *leader* degli Stati membri ne prevede un loro molteplice intervento funzionale nell'ambito della futura intesa. Nella decisione, infatti, gli Stati membri agiscono collettivamente, come soggetti di diritto internazionale, titolari dello *ius contrahendi* e parti attive del procedimento di revisione dei trattati istitutivi, stabilito dall'art. 48 del trattato sull'Unione europea (di seguito TUE); nella dichiarazione del Consiglio europeo, come componenti della relativa istituzione; nella decisione del Consiglio sull'unione bancaria, come pure nell'adozione, secondo la procedura legislativa ordinaria, delle modifiche agli atti di diritto derivato UE, indicati nella decisione dei Capi di Stato e di governo, come componenti dell'istituzione Consiglio.

La decisione dei Capi di Stato e di governo si configura come un accordo di diritto internazionale, concluso dagli Stati membri in forma semplificata. Non rispettando il procedimento previsto per la revisione dei trattati istitutivi, in linea di massima, le proposte di Tusk non prevedono una loro modifica. Tuttavia, va rilevato, per un verso, che nella lettera che accompagna il pacchetto, Tusk rileva che “La maggior parte del contenuto della proposta prende la forma di una decisione giuridicamente vincolante dei capi di Stati o di governo” Ed aggiunge che “dovremmo anche essere pronti a discutere dell'eventuale integrazione nei trattati, in occasione della loro prossima revisione, del merito di alcuni elementi della decisione”. Per altro verso, nella decisione dei Capi di Stato e di governo, sia per quanto riguarda la sezione A concernente la *governance* economica, sia in riferimento alla sezione C, relativa alla sovranità e, in particolare, all'applicazione al Regno Unito della nota formula dell'unione sempre più stretta, figura un passaggio tra parentesi quadra - dunque, presumibilmente, non concordato tra Tusk ed il governo di Londra - secondo il quale “gli aspetti di merito (delle relative sezioni) saranno integrati nei trattati in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri” (sezione A, n. 7 e sezione C, n. 1, settimo comma, ultima frase della detta decisione). Le richiamate disposizioni costituiscono per gli Stati membri un *pactum de negotiando et de contrahendo* cui essi dovranno



adempiere in buona fede nel quadro della procedura di revisione ordinaria dei trattati ex art. 48, par. 2-5, TUE.

L'entrata in vigore della decisione dei Capi di Stato e di governo degli Stati membri, riuniti nel Consiglio europeo, e della correlata decisione del Consiglio sull'unione bancaria è subordinata alla comunicazione al segretario generale del Consiglio, da parte del governo di Londra, che il Regno Unito ha deciso di restare membro dell'Unione europea (sezione E, applicazione e disposizioni finali, della detta decisione). La comunicazione è, all'evidenza, subordinata a sua volta al risultato positivo del progettato *referendum* sull'appartenenza del Regno Unito all'UE.

### **3. Le motivazioni politiche e giuridiche della proposta di Tusk**

Donal Tusk è un politico a tutto tondo, munito di un pragmatismo maturato in anni di militanza e di impegno politico in un Paese, la Polonia, con un passato recente fortemente connotato. La sua personalità marcata, lo stile asciutto e diretto si ritrovano appieno nella lettera ai membri del Consiglio europeo che accompagna la sua proposta negoziale e che ne dichiara le motivazioni politiche.

L'*incipit* è formidabile. Tusk si dà la *mission* di “mantenere l'unità dell'Unione europea”; la considera “la più grande sfida per tutti noi”; la ritiene, conseguentemente, “l'obiettivo principale” del suo mandato. Persuaso dell'esistenza tra gli Stati membri di “una comunità di interessi... molto più forte di ciò che ci divide”, Tusk dichiara di aver concepito la sua proposta nella logica di preservare l'unità dell'Unione e che la linea per lui insuperabile è stata “quella dei principi su cui si fonda il progetto europeo”.

Il presidente del Consiglio europeo, addirittura, ricorre all'artificio, non privo di una indubbia teatralità, di riprendere, adattandola alla circostanza, la celebre aria di apertura del soliloquio dell'Amleto shakespeariano, tratto dalla scena I del III Atto: “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'UE”. Lo ha fatto, è stato rilevato<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> In questo senso v. J. JACKSON-PREECE, *Tusk's Shakespearian tweet shows the gravity of the UK's EU vote and its potential consequences for both parties*, in *duninwasblogs.lse.ac.uk*, 3 febbraio 2016. Peraltro, Amleto, nel monologo, dà vita ad un dibattito interno sui vantaggi e gli svantaggi dell'esistenza e sulla opportunità di togliersi la vita. Quest'ultima è presentata come una battaglia. Nel descriverla egli non accenna mai a fatti positivi o felici, ma solo a disgrazie. Ecco, quindi, che la morte rappresenta l'unica via di uscita, l'unica salvezza, ma affrontarla comporta coraggio, perché significa sfidare l'ignoto e le proprie paure. Da qui l'incertezza: vivere o morire? Agire o tollerare? La scelta quindi di presentare la questione britannica come una tragedia potrebbe non essere stato particolarmente opportuno.



presumibilmente, per sottolineare la gravità della scelta e le sue potenziali conseguenze sia per il Regno Unito che per gli altri 27 Stati membri.

Tusk ritiene che la proposta “si spinga davvero molto lontano per rispondere a tutte le preoccupazioni sollevate dal primo ministro Cameron” ed è convinto, come già segnalato, che essa “costituisca una buona base per il raggiungimento di un compromesso”.

Naturalmente, il segnalato pragmatismo fa riconoscere a Tusk che lo sforzo di avvicinare le posizioni è stato frutto di “un processo difficile” e che “negoziati impegnativi” sono alle viste sul complessivo pacchetto, dato che “non c’è accordo su nulla finché non c’è accordo su tutto”. Questo è il punto! Il negoziato, certamente complesso, richiede infatti il raggiungimento dell’unanimità dei 28 Stati membri. Tusk, sebbene fiducioso, dichiara che tutti dovranno essere “disposti a compromessi”. E, caricando di responsabilità i suoi *partner*, chiude la lettera rilevando che “fallire significherebbe compromettere il nostro futuro comune”.

Le motivazioni giuridiche della proposta emergono, invece, nitidamente, dal preambolo della decisione dei Capi di Stato e di governo. Vi si legge che essi, desiderando “risolvere, in conformità dei trattati”, talune questioni sollevate dal Regno Unito nella sua lettera del 10 novembre 2015”, intendono “chiarire (...) alcune questioni di particolare importanza per gli Stati membri, di modo che tale chiarimento debba essere preso in considerazione quale strumento di interpretazione dei trattati” (2° cpv.). In quest’ottica, preso atto della complessiva ricognizione delle esenzioni (c.d. *opt-out*) di cui beneficia il Regno Unito<sup>7</sup>, nonché delle deroghe di alcuni altri Stati membri dall’applicazione di talune disposizioni o capi dei trattati e del diritto dell’Unione<sup>8</sup>, compresa la possibilità di non partecipare alle azioni volte a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell’UE mediante le cooperazioni rafforzate, i Capi di Stato e di governo rilevano che, in disparte dei riferimenti all’integrazione europea ed al processo di creazione di una unione sempre

---

<sup>7</sup>Com’è noto, il Regno Unito può: *a*) non adottare l’euro e, pertanto, mantenere la lira sterlina come moneta (protocollo n. 15); non partecipare all’*acquis* di Schengen (protocollo n. 19); *b*) continuare a esercitare controlli sulle persone alle frontiere e, pertanto, non partecipare allo spazio Schengen per quanto concerne le frontiere interne ed esterne (protocollo n. 20); *c*) scegliere se partecipare o meno a misure relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (protocollo n. 21); *d*) cessare l’applicazione, a partire dal 1° dicembre 2014, della grande maggioranza di atti e disposizioni dell’Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona, pur scegliendo di continuare a partecipare a 35 di essi (art. 10, par. 4 e 5, del protocollo n. 36). Infine, la Carta dei diritti fondamentali, nella versione del 2007, non ha esteso la competenza della Corte di giustizia dell’Unione europea o di qualunque organo giurisdizionale del Regno Unito a pronunciarsi sulla conformità del diritto e delle pratiche del Regno Unito ai diritti fondamentali che essa riafferma (protocollo n. 30).

<sup>8</sup> Tali disposizioni riguardano questioni quali l’adozione dell’euro, decisioni che hanno implicazioni in materia di difesa, l’esercizio di controlli sulle persone alle frontiere, nonché misure relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.



più stretta dei popoli, la differenziazione in atto rende “possibili percorsi di integrazione diversi per Stati membri diversi, permettendo a quelli che intendono approfondire l’integrazione di andare avanti e rispettando nel contempo i diritti di quelli che non intendono procedere in tal senso”. Di guisa che, per la prima volta in un testo giuridicamente vincolante, con valenza primaria, viene teorizzata non solo la doppia velocità dell’Unione, che finora, con qualche eccezione, era concepita come transitoria, ma anche la fattibilità stessa di una Europa “à la carte”.

#### **4. L’articolazione del progetto di intesa**

Il pacchetto negoziale proposto da Tusk si articola in una pluralità di testi, di cui taluni destinati ad avere valore giuridico vincolante (segnatamente, la decisione dei Capi di Stato e di governo e la decisione del Consiglio), altri portata di *soft law*, se non valenza squisitamente politica (la dichiarazione del Consiglio europeo e le tre dichiarazioni della Commissione europea). La decisione dei Capi di Stato e di governo prefigura poi l’attivazione della procedura legislativa ordinaria in ordine alla modifica o al completamento di una serie di atti di diritto derivato dell’Unione. All’evidenza, quest’attività incide sul potere di proposta della Commissione europea e sulla potestà deliberante del Parlamento europeo e del Consiglio.

La decisione dei Capi di Stato e di governo è articolata in cinque sezioni (sezioni da A ad E), di ampiezza ineguale, di cui le prime quattro (sezioni da A a D) riguardano, sostanzialmente, i quattro insiemi di questioni (i c.d. “*baskets*”) sollevate nella lettera del primo ministro Cameron al presidente Tusk del 10 novembre 2015 e la quinta (sezione E) reca disposizioni finali e di applicazione della decisione stessa.

Conviene, dunque, esaminarle distintamente.

##### **4.1. La *governance* economica**

La sezione A della decisione, rubricata “*Governance* economica”, riguarda una pluralità di profili, tutti collegati, nella sostanza, all’attuale situazione di fatto data dalla compresenza, in seno all’Unione europea, di 19 Stati membri che condividono tra loro l’euro, come moneta comune, di 7 Stati membri che sono oggetto di una deroga, applicabile fino a quando il Consiglio non deciderà che sono soddisfatte le condizioni per la sua abrogazione e di 2 Stati membri (il Regno Unito e la Danimarca) che, conformemente ai protocolli n. 15 e n. 16 allegati ai trattati, rispettivamente, non avranno l’obbligo di adottare l’euro o usufruiranno di un’esonazione dal farlo. Questa situazione determina, all’evidenza, talune conseguenze nei rapporti tra gli Stati appartenenti all’Eurozona e gli Stati che non ne fanno parte, temporaneamente o definitivamente,



le quali, già previste dai trattati istitutivi, sono peraltro suscettibili di moltiplicarsi nel caso si intenda procedere ad un approfondimento dell'integrazione fra gli Stati la cui moneta è l'euro. La decisione dà atto della necessità di tale sviluppo - prefigurando così, implicitamente, anche quella modifica dei trattati fortemente voluta da una serie di Stati membri dell'Eurozona, alla cui testa c'è la Germania - e stabilisce per gli Stati non euro, la facoltatività della partecipazione, il che è già nella natura delle cose, vuoi nei testi dei trattati vuoi nel diritto derivato.

Di più, è riconosciuto che gli Stati membri che non parteciperanno all'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM) non si opporranno, bensì agevoleranno, detto processo, in particolare senza ostruire l'adozione di atti giuridici direttamente collegati al funzionamento della zona euro (atti che, tuttavia devono rispettare i diritti e le competenze degli Stati membri non partecipanti, in una logica di mutualismo ribadito a più riprese, secondo la quale questi ultimi si asterranno dal porre in essere suscettibili di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'UEM). Le istituzioni dell'Unione, insieme agli Stati membri, faciliteranno la coesistenza di prospettive diverse all'interno del quadro istituzionale unico, assicurando sia l'efficace funzionamento dei meccanismi dell'Unione sia l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati. Questa uguaglianza è chiaramente riaffermata. Viene proibita, infatti, la discriminazione tra persone fisiche o giuridiche sulla base della moneta ufficiale dello Stato membro o, se del caso, della moneta che ha corso legale nello Stato membro in cui tali persone sono stabilite; viene, inoltre, precisato che qualsiasi diversità di trattamento deve basarsi su motivi oggettivi; viene, infine, chiarito che gli atti giuridici, compresi gli accordi intergovernativi tra Stati membri, direttamente collegati al funzionamento della zona euro, ottemperano alle regole del mercato interno e della coesione economica, sociale e territoriale e non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra Stati membri, sempre nel rispetto delle competenze, dei diritti e degli obblighi di quanti non condividono la moneta comune.

Strettamente correlato allo sviluppo dell'UEM è il completamento dell'unione bancaria, con i suoi meccanismi di vigilanza sugli enti creditizi, che sono governati dalla BCE, in stretta collaborazione con le Autorità di vigilanza nazionali. Gli enti creditizi soggetti a tale vigilanza sono quelli situati negli Stati membri la cui moneta è l'euro o in Stati membri che hanno concluso con la BCE un accordo di cooperazione stretta in materia di vigilanza prudenziale, come previsto dal Reg. UE 1024/2013 che ha istituito il *Single Supervisory Mechanism* (SSM), operativo dal novembre 2014. In questo contesto è pure previsto che si adottino diversi complessi di norme di diritto derivato dell'Unione, l'uno per gli Stati dell'Eurozona, con regole più stringenti di vigilanza prudenziale, volte ad accrescere la stabilità finanziaria, e l'altro per il gruppo residuale di Stati.





Il Regno Unito aveva paventato di essere chiamato a sostenere costi per finanziare le misure di emergenza e di crisi (come nel caso degli aiuti alla Grecia) volte a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro. Al riguardo viene precisato, per un verso, che le dette misure 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. Per altro verso, è prefigurata l'istituzione di meccanismi adeguati per garantire il rimborso integrale laddove il bilancio generale dell'Unione copra costi non amministrativi derivanti dalle dette misure di emergenza e di crisi. Le disposizioni appena richiamate hanno un sentore di propaganda mediatica, atteso che il trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES) del 2 febbraio 2012, in vigore dal 27 novembre 2012, di cui il Regno Unito notoriamente non è parte, è lo strumento deputato a prestare assistenza finanziaria nei paesi euro in caso di crisi.

La richiesta del Regno Unito che fosse la *Bank of England* ad assicurare la vigilanza macroprudenziale o la risoluzione di istituti e mercati finanziari per garantire la stabilità finanziaria della sterlina (e delle altre valute diverse dall'euro) risulta scarsamente soddisfatta. Infatti, se, da un lato, viene affermato che tale vigilanza spetta alle autorità degli Stati che non condividono la moneta unica, viene stabilito, dall'altro, che “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”. Di più, viene ribadita la possibilità per gli Stati membri non appartenenti all'Eurozona di aderire, ove lo desiderino, a meccanismi comuni - governati, all'evidenza, dalla BCE o da organismi dell'Unione - che siano aperti alla loro partecipazione (secondo quanto già previsto per il ricordato SSM e per il *Single Resolution Mechanism*, secondo pilastro dell'unione bancaria, operativo dal 1° gennaio 2016).

Il timore del Regno Unito che gli Stati dell'Eurozona, assumano in seno all'Eurogruppo, la determinazione di votare “compatti” in Consiglio su tutte le questioni a maggioranza qualificata riguardanti la politica economica dell'Unione, a danno degli Stati non appartenenti all'euro, e la correlata richiesta di idonei meccanismi di salvaguardia, non appaiono trovare riscontro nella decisione.

Quest'ultima, infatti, si limita a ribadire, per un verso, che le riunioni informali dell'Eurogruppo, 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; per altro verso, ricorda che, conformemente ai trattati, tutti i membri del Consiglio partecipano alle sue deliberazioni, anche nei casi in cui non tutti i membri hanno diritto di voto. A questo



riguardo vale la pena di segnalare che la dichiarazione dei Capi di Stato e di governo concernente la sezione A in esame reca nel suo corpo 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. Le disposizioni mirano ad integrare la decisione 2009/857/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2007, relativa all'attuazione degli artt. 16, par. 4, TUE e 238, par. 2, TFUE tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, da un lato, e a decorrere dal 1° aprile 2017, dall'altro<sup>9</sup>. La progettata decisione regola, in particolare, il procedimento che porta alla deliberazione del Consiglio sulle proposte di atti legislativi volti a consentire l'efficace gestione dell'unione bancaria e delle conseguenze di un'ulteriore integrazione della zona euro. L'adozione delle dette misure, come noto, è soggetta al voto di tutti i membri del Consiglio. Ora, se un certo numero di membri del Consiglio che non partecipano all'unione bancaria (il cui numero, allo stato, non precisato, sarà deciso dal Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016) manifestino l'intenzione motivata di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata, il Consiglio discute la questione. Lo Stato membro o gli Stati membri interessati motivano la propria opposizione specificando in che modo il progetto di atto non rispetti i principi di uguaglianza e non discriminazione formulati nella sezione A della decisione dei Capi di Stato e di governo. 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 dai membri del Consiglio che non partecipano all'unione bancaria. A tal fine, il presidente del Consiglio mette in atto, con l'assistenza della Commissione e dei membri del Consiglio e nel rispetto del regolamento interno del Consiglio, qualsiasi iniziativa necessaria per facilitare la realizzazione di una più ampia base di accordo nel Consiglio<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>GUUE L. 314 dell'1.12.2009, p. 73.

<sup>10</sup> In questo contesto è altresì prevista la possibilità (indicata tra parentesi quadra e, dunque, sottoposta all'accordo dei capi di Stato e di governo) che, tenendo in debita considerazione l'eventuale urgenza della questione e sulla base dei motivi che giustifichino un'opposizione degli Stati membri con deroga, una tale iniziativa può essere costituita da una richiesta di discussione della questione in sede di Consiglio europeo, prima del suo ritorno al Consiglio per la decisione. Peraltro, un rinvio del genere non pregiudica il normale funzionamento della procedura legislativa dell'Unione, vale a dire non incide sulla tempistica dell'approvazione degli atti.



## 4.2. La competitività

La sezione B della decisione, rubricata “competitività”, contiene un insieme di indicazioni, aventi valenza sostanzialmente programmatica, che impegnano le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a rafforzare e sviluppare il mercato interno, nel quale siano assicurate la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Al contempo, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri adotteranno misure concrete per legiferare meglio, prevedendo altresì la riduzione degli oneri amministrativi e i costi di conformità per gli operatori economici, soprattutto le piccole e medie imprese, e abrogare la legislazione superflua, come previsto dalla dichiarazione della Commissione relativa a un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e a un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri<sup>11</sup>, continuando nel contempo a garantire elevati standard normativi. L'Unione europea perseguirà inoltre una politica commerciale attiva e ambiziosa. Questi obiettivi, largamente condivisibili e già iscritti nel diritto dell'Unione sono altresì ribaditi nella dichiarazione del Consiglio europeo sulla competitività, che sarà adottata contestualmente all'intesa sulle questioni sollevate dal Regno Unito.

## 4.3. La sovranità

La sezione C, rubricata “sovranità”, concerne quattro distinti aspetti: *a*) la questione relativa alla portata della formula “unione più stretta dei popoli europei” nell'approfondimento del progetto d'integrazione europea; *b*) l'incidenza sul processo decisionale dell'Unione dei pareri motivati emessi dai parlamenti nazionali riguardo il mancato rispetto del principio di sussidiarietà nel progetto di atto legislativo, quando tali pareri provengano da un numero rilevante di essi; *c*) il rispetto dei protocolli n. 21 e n. 22, allegati ai trattati istitutivi, concernenti il Regno Unito e l'Irlanda, nel caso di adozione di misure in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia; *d*) la conferma della competenza esclusiva nazionale in ordine alla materia della sicurezza nazionale.

---

<sup>11</sup> La Commissione vi annuncia l'istituzione di un meccanismo teso a esaminare la conformità dell'attuale *corpus* legislativo dell'UE al principio di sussidiarietà e di proporzionalità, basandosi sui processi esistenti e al fine di garantire la piena attuazione di tale principio. Essa definirà delle priorità per tale esame, tenendo conto dell'opinione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali. La Commissione proporrà, al riguardo, un programma di lavoro entro la fine del 2016, per presentare in seguito, su base annuale, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Inoltre, la Commissione si propone di dare completa attuazione alla propria strategia “Legiferare meglio” del 2015, nonché al programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT).

Circa la formula “unione più stretta dei popoli europei”<sup>12</sup>, presente nei Preamboli dei due trattati TUE e TFUE e nell’art. 1, comma 2, del primo, la decisione è volta a fornirne una sorta di interpretazione autentica, secondo la quale l’espressione è usata per indicare, anzitutto, che l’obiettivo dell’Unione è “promuovere la fiducia e la comprensione fra i popoli che vivono in società aperte e democratiche che condividono un patrimonio comune di valori universali”. Secondo la visione proposta, i riferimenti alla detta formula, tuttavia, “non equivalgono all’obiettivo dell’integrazione politica” né “offrono ... una base per ampliare il campo di applicazione dei trattati ... o del diritto derivato dell’Unione”.

Non paghi di avere, in tal modo, depotenziato la formula, i Capi di Stato e di governo si spingono fino a ritenere che i principi suddetti, ricostruiti recentemente dalla Corte di giustizia dell’Unione in una logica che ne faceva risaltare il loro carattere fondante dell’intero assetto politico-valoriale del processo di integrazione europea<sup>13</sup>, “non *dovrebbero* essere utilizzati a sostegno di un’interpretazione estensiva delle competenze dell’Unione o dei poteri delle sue istituzioni previste dai trattati”<sup>14</sup>. L’utilizzo del condizionale sembra peraltro tradire una certa insicurezza da parte dei redattori della decisione, a meno di non voler leggere la forma verbale utilizzata come un implicito atto di deferenza nei confronti della Corte, cui spetta, secondo l’art. 19 TUE, di “assicurare il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati”.

La decisione ribadisce, altresì, in chiara funzione tautologica, statuizioni figuranti nei trattati (tra l’altro, all’art. 5 TUE e agli artt. da 2 a 6 TFUE) in tema di competenze di attribuzione dell’Unione, confermando che l’ampliamento o la riduzione delle stesse richiede una revisione dei trattati, con l’accordo di tutti gli Stati membri.

Oltre a ciò, nel testo si precisa che i trattati prevedono diverse forme di integrazione differenziata (come dimostrato, *per tabulas*, dagli *opt-out* di cui beneficia proprio il Regno Unito), cosicché i riferimenti all’unione 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 membri a puntare verso una destinazione comune”. Questa affermazione, peraltro, tradisce platealmente che la formula di cui si discute ha proprio quella finalità di integrazione politica, espressamente esclusa dalla decisione appena pochi capoversi prima. A riprova di ciò, concorre l’ulteriore

---

<sup>12</sup> Oltre alle indicazioni fornite in C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei*, cit. pp. 17-21, v. A. DUFF, *If not ‘ever closer union’, what next for Europe?*, (<http://europesworld.org/author/andrewduff>).

<sup>13</sup> CGUE, Parere 2/13 della Corte (Seduta plenaria) del 18 dicembre 2014, *Adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali* (ECLI:EU:C:2014:2454).

<sup>14</sup> Corsivo aggiunto.



attestazione secondo cui, in una logica di puro cerchiobottismo, “i trattati consentono un’evoluzione verso un più profondo livello di integrazione fra gli Stati membri che condividono una tale visione del loro futuro comune, senza che ciò valga per altri Stati membri”: ciò dicendo, si conferma che “l’unione più stretta dei popoli europei”, oggetto del contendere, ha proprio l’obiettivo dell’integrazione politica dell’Europa. Inoltre, la “destinazione comune”, come punto di arrivo per gli Stati membri che lo vogliano, riecheggia quel “destino comune” – che, non a caso, è la formula iscritta nell’ultimo cpv. del preambolo del trattato CECA del 1951. Pittoresca, in questo senso, è l’immagine proposta da Guy Verhofstadt nel corso della discussione durante la plenaria del Parlamento europeo del 3 febbraio 2016, allorché ha criticato l’indagine concettuale sfociata nella formulazione proposta da Tusk, assimilandola al surrealismo dei quadri di Magritte, in cui il dato oggettivo (in questo caso l’unione più stretta fra i popoli) è smentito contestualmente.

Alla luce di quanto richiamato, sarebbe sembrato ovvio che tutto lo sforzo esegetico volto a sminuire la portata della formula suddetta fosse riuscito a privarla di qualsiasi effetto, pure meramente interpretativo, tale da impensierire il Regno Unito. Ebbene no! La decisione non solo ha voluto aggiungere che il Regno Unito, “alla luce della situazione particolare ai sensi dei trattati, non è vincolato ad un’ulteriore integrazione politica nell’Unione europea”, ma ha pure prefigurato - anche se tra parentesi quadre, cioè a negoziato fortunatamente ancora non chiuso - che “gli aspetti di merito della presente disposizione saranno integrati nei trattati in occasione della loro prossima revisione”.

Il secondo profilo attinente alla tematica della sovranità concerne il rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali allorché essi si pronunciano adottando un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell’Unione<sup>15</sup>.

In proposito, vale la pena di ricordare che, ai sensi dell’art. 7, par. 2, del protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, è previsto che, qualora i detti pareri rappresentino, rispettivamente, un terzo dell’insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (c.d. cartellino giallo), soglia che è pari ad un quarto qualora si tratti di atti in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ovvero, nel caso della procedura legislativa ordinaria, almeno la maggioranza semplice dei detti voti (c.d. cartellino arancione), il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione; in esito al riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, modificarla o ritirarla. La valutazione della Commissione, unitamente ai pareri dei

---

<sup>15</sup> Sul punto, specificamente, v. K. GRANAT, *The draft renegotiation deal: A genuine red card?*, cit.



parlamenti nazionali, sono sottoposti al legislatore dell'Unione. Se a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame. Pertanto, a diritto vigente, i pareri dei parlamenti nazionali possono solo portare al riesame della proposta, senza impedire al legislatore di darvi ulteriore corso.

La decisione dei Capi di Stato e di governo, invece, stabilisce che, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà, inviati entro 12 settimane dalla trasmissione del progetto, rappresentino più del 55% dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, (vale a dire, almeno 31 dei 56 voti disponibili, non conteggiando, tuttavia, i voti dei parlamenti nazionali degli Stati membri che non partecipano all'adozione dell'atto legislativo in questione), 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 trarre." E aggiunge che, in esito a tale discussione, il Consiglio interromperà l'esame del progetto in questione, a meno che esso non sia modificato per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati.

Viene, pertanto, apportata una significativa modifica rispetto al sistema vigente. In primo luogo, perché viene esteso da 8 a 12 settimane il tempo concesso ai parlamenti nazionali per l'esame della proposta di atti legislativi. In secondo luogo, perché muta profondamente il procedimento, venendo, infatti, completamente omessa la fase di valutazione dei pareri da parte della Commissione europea e rimesso, invece, direttamente al Consiglio il seguito da dare ai pareri. In terzo luogo, viene significativamente rafforzata la portata dei pareri motivati dei parlamenti nazionali sul seguito della procedura legislativa.

Ciò detto, va tuttavia osservato che la proposta avanzata da Tusk non conferisce ai parlamenti nazionali un vero e proprio potere di veto sul progetto di atto legislativo. Spetta, invero, al Consiglio di valutare se le preoccupazioni espresse dai parlamenti nazionali siano state o meno prese nella dovuta considerazione e il progetto di atto legislativo sia stato convenientemente modificato. Naturalmente, l'atteggiamento del Consiglio dipenderà dalla "pressione" subita dai rappresentanti degli Stati membri, che agiscono quali membri del Consiglio, nel quadro del circuito fiduciario parlamento-governo.

La previsione contenuta nella proposta di Tusk, stranamente, non prevede l'incorporazione della disposizione nei trattati, alla prima occasione della loro modifica. In difetto di ciò, si potrebbe ritenere che la condotta del Consiglio, che dovesse interrompere l'esame del progetto, in adesione



ai pareri dei parlamenti nazionali, possa essere censurata dalla Corte di giustizia per violazione delle prerogative della Commissione e del Parlamento europeo.

Il terzo profilo che rientra nel “*basket*” sovranità concerne il rispetto, nell’adozione di talune misure in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dei diritti e degli obblighi di Regno Unito e Irlanda, garantiti ai sensi dei protocolli n. 21 e n. 22. Trattasi di una mera riproposizione di disposizioni vigenti, quale, in particolare quella secondo cui le disposizioni contenute nei protocolli allegati ai trattati istitutivi, di cui sono parte integrante, non possono logicamente avere un rango inferiore a quello dei trattati.

Analogamente, il quarto aspetto, evocato nel quadro della sezione C della proposta di Tusk, concernente la conferma della competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale, è anch’esso meramente riproduttivo del diritto primario vigente, in particolare l’art. 4, par. 2, TUE e, come tale, appare chiaramente ultroneo.

#### **4.4. Prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione**

La sezione D della decisione, rubricata “prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione”, mira a dare risposte alle richieste avanzate dal Regno Unito attraverso tre distinte linee di azione. Anzitutto, la riaffermazione della vigente normativa dell’Unione, che la decisione ampollosamente denomina interpretazione; inoltre, la previsione, in tempi brevi, di modifiche all’esistente *corpus* normativo; infine, in prospettiva più lunga, la modifica del diritto primario<sup>16</sup>. Alla base delle preoccupazioni espresse dal governo di Londra vi è la constatazione che i livelli diversi di retribuzione esistenti negli Stati membri rendono alcune offerte di lavoro più attraenti di altre, con conseguenti spostamenti quale effetto diretto della libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione. La situazione è resa ulteriormente complessa dalla diversità dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, che il diritto dell’Unione, com’è noto, non armonizza ma si limita a coordinare. L’obiettivo che la decisione prefigura è di tener conto delle segnalate criticità attraverso misure volte a evitare o limitare i flussi di lavoratori suscettibili di produrre effetti negativi tanto per lo Stato membro di destinazione che per quello di origine o provenienza, pur garantendo che le misure adottate, per un verso, siano proporzionate allo scopo legittimo perseguito e, per altro verso, non creino direttamente o indirettamente discriminazioni ingiustificate.

---

<sup>16</sup> In argomento v., in particolare, S. PEERS, *The draft renegotiation deal: immigration issues*, cit., nonché del medesimo, *The ‘emergency brake’ on EU citizens’ benefit: Must the Commission or Council control it?*, in *EU Law Analysis*, 31 gennaio 2016, (<http://eulawanalysis.blogspot.it/>).



Sotto il profilo dell'interpretazione (*rectius: restatement*) della normativa vigente, la decisione ricorda che, nel rispetto dei principi della libera circolazione dei lavoratori, stabiliti segnatamente dall'art. 45 TFUE, il diritto di circolazione non è assoluto, ma conosce limitazioni di vario genere, fondate su motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, ovvero su motivi imperativi d'interesse generale. In particolare, sulla base di considerazioni obiettive e non sproporzionate, indipendenti dalla cittadinanza degli interessati, è possibile imporre condizioni volte ad assicurare il reale ed effettivo collegamento tra la persona interessata ed il mercato del lavoro dello Stato ospitante.

La decisione rammenta, altresì, che gli Stati membri possono negare la concessione di prestazioni di sicurezza sociale a coloro che, per mancanza delle risorse sufficienti, non possono rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno. Inoltre, essi possono adottare misure volte a prevenire abusi del diritto di circolazione o frodi, nonché misure finalizzate al contrasto, pure in prevenzione, di minacce reali e gravi per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le progettate modifiche del diritto derivato dell'Unione, la decisione prende atto dell'intendimento della Commissione europea di presentare proposte di modifica: *a*) del reg. (CE) n. 883/2004, al fine di permettere agli Stati membri di indicizzare le prestazioni per figli a carico sulla base del tenore di vita nello Stato membro in cui essi risiedono; *b*) del reg. (CE) n. 492/2011, volto a prevedere un meccanismo di allerta e salvaguardia che consenta di sterilizzare situazioni straordinarie ed eccezionali di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri, suscettibili di ledere aspetti essenziali del suo sistema di sicurezza sociale. Sotto il profilo procedurale, lo Stato membro deve notificare alla Commissione ed al Consiglio l'esistenza di una tale situazione eccezionale. Su proposta della Commissione, il Consiglio dovrebbe adottare un atto di esecuzione che autorizzi lo Stato membro<sup>18</sup> a limitare l'accesso dei lavoratori dell'Unione che entrino per la prima volta nel suo mercato del lavoro alle correlate prestazioni per un periodo massimo di 4 anni dall'inizio del rapporto di lavoro. La limitazione dovrebbe essere regressiva. Oltre a prevedere l'impegno della Commissione ad esercitare il diritto di proposta, anche il

---

<sup>17</sup> Si veda, in proposito, la dichiarazione della Commissione europea relativa a questioni connesse all'abuso del diritto di libera circolazione delle persone. L'Esecutivo annuncia l'adozione di una comunicazione contenente orientamenti sull'applicazione del diritto UE in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione.

<sup>18</sup> Nella dichiarazione sul meccanismo di salvaguardia di cui alla sezione D, par. 2, lett. b) della decisione dei Capi di Stato e di governo la Commissione europea dà atto che "attualmente nel Regno Unito si registra il tipo di situazione eccezionale che il meccanismo di salvaguardia proposto dovrebbe coprire." L'Esecutivo aggiunge che il Regno Unito "sarebbe giustificato ad avviare il meccanismo nella piena aspettativa di ottenere l'approvazione".





Consiglio risulta impegnato ad assicurarne la rapida approvazione. C'è da chiedersi, tuttavia, quanto l'impegno contenuto nella decisione sia suscettibile di condizionare il Parlamento europeo. E, comunque, spetterà comunque alla Corte di giustizia valutare se la normativa adottata sia o meno legittima ovvero contrastante con i principi dei trattati. In particolare, occorrerà verificare la legittimità di una tale scelta alla luce della sentenza in causa 41/84, *Pinna*, del 15 gennaio 1986, pur se nella decisione, astutamente, si fa riferimento non ad un diverso livello di prestazioni ma soltanto alla loro "indicizzazione"<sup>19</sup>.

Infine, rispetto alle modifiche del diritto primario dell'UE, la decisione annuncia che nei futuri atti di adesione saranno previste appropriate misure transitorie concernenti la libera circolazione delle persone. Nulla di nuovo sotto il sole! Misure transitorie rispetto alla libera circolazione dei lavoratori di nuovi Stati membri sono state praticamente sempre previste negli atti di adesione.

## 5. Valutazioni conclusive

La proposta di intesa presentata dal presidente del Consiglio europeo riguardo alle richieste avanzate all'Unione europea ed ai suoi Stati membro dal primo ministro britannico Cameron offre numerose piste di analisi che, tuttavia, nell'economia di una lettura "a caldo", possono essere soltanto accennate, rinviando per una valutazione più approfondita all'esami dei testi definitivi, che saranno adottati vuoi qualora si coaguli nella prossima settimana il necessario consenso, nel Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, vuoi qualora si renda necessaria una ulteriore fase negoziale, in un Consiglio europeo straordinario *ad hoc*, che, secondo indiscrezioni provenienti da Bruxelles e da Londra, potrebbe essere convocato nel corso del prossimo mese di marzo.

Le osservazioni che si intende proporre riguardano, sostanzialmente, due principali ordini di profili. Il primo, di carattere prettamente giuridico, mira ad esaminare i testi all'esame del Consiglio europeo, tanto sul versante propriamente della *governance* istituzionale dell'Unione, quanto su quello degli ambiti di diritto sostanziale dell'Unione sui quali incide la proposta.

---

<sup>19</sup> Nella pronuncia, infatti, i giudici di Lussemburgo (su conformi conclusioni dell'avvocato generale G. Federico Mancini) ritennero che una disposizione del regolamento 1408/71, relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, nella misura in cui prevedeva che i lavoratori migranti, occupati in uno Stato membro (si trattava della Francia), i cui familiari risiedessero in un altro Stato membro (si trattava dell'Italia) avessero diritto agli assegni familiari contemplati dalla legge dello Stato di residenza dei familiari, fosse invalido in quanto contrastante con il principio della parità di trattamento. Questo principio, invero, non poteva essere violato da una normativa europea, volta, ai sensi del trattato CEE, al coordinamento delle legislazioni nazionali di previdenza sociale nell'ottica della promozione della libera circolazione dei lavoratori.



Nell'ambito del primo ordine di profili gli aspetti che vale la pena di mettere in luce riguardano, anzitutto, la figura ed i compiti del presidente del Consiglio europeo nonché le funzioni ed il ruolo dell'istituzione da lui presieduta.

Circa il primo aspetto, concernente la complessiva *governance* dell'Unione europea, appare scontato che le capacità di negoziatore di Donald Tusk saranno messe a dura prova nell'inevitabile confronto di posizioni che ci sarà nel Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio prossimi. Ma fin d'ora si può osservare che, trattando con Cameron e, presumibilmente, raccogliendo il suo consenso sul pacchetto negoziale, poi sottoposto all'esame dei membri del Consiglio europeo, Tusk ha innervato di contenuto la funzione del presidente del Consiglio europeo, il quale, ai sensi dell'art. 15, par. 6, lett. c) TUE, "si adopera per facilitare la coesione ed il consenso in seno al Consiglio europeo".

Che il compito di avanzare una proposta d'intesa su un aspetto così politicamente sensibile, come la risposta delle istituzioni dell'Unione e dei suoi Stati membri alle richieste britanniche, rientrasse nel mandato del presidente stabile pochi lo avrebbero immaginato, sia quando la figura venne concepita nel quadro della Convenzione sul futuro dell'Europa del 2002-2003, sia quando venne inserita nel TUE dal trattato di Lisbona del 2007. Oggi ciò sembra pacifico. Lo ha riconosciuto lo stesso presidente della Commissione Juncker davanti al Parlamento europeo il 3 febbraio 2016 allorché ha rilevato che "*I will not take you through the main elements of the settlement. That is, by the way, a duty for the President of the European Council and not so much for the President of the European Commission.*"<sup>20</sup>

Nella crisi di idealità europea, che si avverte negli Stati membri dell'Unione e che, naturalmente, si riflette anche negli enti frutto della loro cooperazione organizzata, la presenza di una figura istituzionale giovane, quale quella del presidente stabile del Consiglio europeo, si impone, forte della sua personalità, sui palazzi dell'Europa istituzionale, ove manca da tempo una visione di lungo respiro e ove l'idealità europea segna il passo, soffocata da vuoti rituali burocratici, che producono paginate di dichiarazioni programmatiche, cui non sfugge neppure la progettata intesa sulla Brexit.

Quanto alle cancellerie degli Stati membri, esse sono molto spesso attente solo alle ricadute nazionali delle decisioni da assumere, sia sotto il profilo del consenso elettorale (soprattutto allorché elezioni politiche generali o esercizi referendari sono alle porte nei maggiori Stati membri), sia degli interessi economici in gioco. Anche le dichiarazioni di buona parte dei *leader*

---

<sup>20</sup> Enfasi aggiunta.



politici nazionali mancano di prospettiva strategica sui destini dell'Europa, confrontata a sfide epocali, quali l'emergenza migrazioni, i conflitti ormai alle frontiere esterne dell'Unione, il pericolo del terrorismo internazionale e, su tutto, la crisi economica, ancora non superata, come dimostra la fibrillazione dei mercati finanziari, crisi sicuramente mal governata, nonostante gli interventi quotidiani sulla liquidità operati dalla Banca centrale europea.

Le contingenze e le emergenze hanno fatto perdere di vista, negli Stati membri e nelle istituzioni dell'Unione, una seria riflessione sulle implicazioni delle richieste avanzate da Londra sul complessivo processo di integrazione europea. Come un mantra viene ripetuto, infatti, dai *leader* politici degli Stati membri che ogni sforzo va fatto per garantire l'appartenenza del Regno Unito all'Unione, dando soddisfazione, in tutto o in parte, alle richieste avanzate da Cameron. Salvo qualche rara eccezione, si è evitato, purtroppo, di fare un bilancio della partecipazione del Regno Unito al progetto europeo, da quel 1° gennaio 1973, in cui avvenne l'adesione alle Comunità europee del tempo. Ebbene, se si procedesse con obiettività ad un esame del genere, ci si renderebbe facilmente conto che, oltre agli *opt-out* menzionati nel preambolo della decisione dei Capi di Stato e di governo<sup>21</sup>, il Regno Unito ha sempre impedito l'approfondimento istituzionale delle Comunità prima e dell'Unione poi. In tal modo, i diversi governi britannici, con le loro pretese hanno già ottenuto una posizione del tutto singolare rispetto agli altri Stati membri. Se si perseverasse su questa strada, si perverrebbe rapidamente ad una debolissima Europa *à la carte*.

Ma c'è di più. Mentre, praticamente tutte le altre esenzioni accordate al Regno Unito sono frutto di compromessi in cui gli altri Stati membri ottenevano dei vantaggi (sblocco dei negoziati sui trattati modificativi da Maastricht a Lisbona, rango di trattato riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali, ecc.), nella circostanza presente appare mancare del tutto la contropartita per i 27 Stati membri alle concessioni da accordare al Regno Unito. E poco rileva, al riguardo, che si tratti di vere concessioni e non soltanto di un vuoto esercizio verbale che, sostanzialmente, ribadisce acquisizioni già presenti nel diritto primario, in quello derivato o, comunque, ricavabili dalla giurisprudenza della Corte.

Il pericolo che già si palesa è che, sull'onda del compromesso raggiunto con il Regno Unito, altri Stati membri avanzino, in una logica imitativa, le pretese più diverse. Talune personalità politiche lo hanno già annunciato. Ad esempio, Marine Le Pen, intervenendo l'8 febbraio scorso al TF1

---

<sup>21</sup> Si veda *supra*, nota 7.



delle 20, ha avvertito che qualora, nel 2017, fosse eletta presidente della Repubblica francese, entrerebbe “*en négociation*” con l’Unione europea, in particolare sull’euro e Schengen<sup>22</sup>.

Tanto varrebbe, allora, congelare l’attuale negoziato e la proposta di intesa avanzata da Tusk, in attesa di conoscere l’opinione del popolo britannico. In fondo, considerato che Cameron ha accordato ai suoi ministri libertà di schierarsi pro o contro la permanenza del Regno Unito nell’Unione, non c’è nemmeno più l’effetto favorevole al mantenimento nei ranghi, derivante da una forte campagna governativa per il sì. Preferibile, a mio parere, sarebbe attendere la celebrazione del *referendum* e solo in caso di risultato negativo decidere o meno se conviene riprendere le trattative al punto in cui sono ora.

---

<sup>22</sup> Cfr. *Si elle est élue en 2017, Marine Le Pen négociera avec l’UE*, in *Le Point fr.*, 9 febbraio 2016 ([http://www.lepoint.fr/politique/si-elle-est-elue-en-2017-marine-le-pen-negociera-avec-l-ue-08-02-2016325\\_20.php](http://www.lepoint.fr/politique/si-elle-est-elue-en-2017-marine-le-pen-negociera-avec-l-ue-08-02-2016325_20.php)).