

## **Un corsa oltre il fondo. Appunti sull'Accordo per il Regno Unito nell'Unione europea<sup>1</sup>**

di Gian Guido Balandi e Silvia Borelli

L'accordo raggiunto il 19 febbraio a Bruxelles per cercare di trattenere il Regno Unito in una (svilita) Unione Europea presenta molti profili di arretramento: alcuni, quanto diverranno effettivi, all'annuncio ufficiale di Londra della propria permanenza nell'Unione, sarà possibile apprezzarli nell'esatta formulazione che gli daranno le Istituzioni e quindi valutarli anche in prospettiva, potrebbero rivelarsi uno dei tanti passi indietro per poi farne due o più in avanti che hanno costellato la (faticosa) storia dell'Europa del dopo seconda guerra mondiale.

Ma uno sembra rappresentare non un episodio della *race to the bottom*, alla quale ci siamo dovuti accostumare in materia di diritti sociali, ma proprio una corsa verso l'annullamento di uno dei principi fondanti dell'integrazione europea. Ci riferiamo alla possibilità di escludere per anni i lavoratori comunitari regolarmente impiegati in uno Stato membro diverso da quello di origine, dal godimento delle prestazioni sociali, pur essendo – in quanto appunto regolarmente impiegati – gravati dei relativi oneri contributivi, fiscali e parafiscali.

Quando, nel 1956, i padri fondatori, nella loro “frigidità sociale” secondo la celebre espressione di Federico Mancini, diedero vita a quel progetto di zona di libero scambio che era la Comunità Economica Europea, si preoccuparono immediatamente – con il terzo regolamento adattato nel primo anno di vita – di garantire ai lavoratori migranti i diritti previdenziali, condizione ritenuta essenziale per non lasciare come mero segno sulla carta il principio della libera circolazione della forza lavoro. Normativa che affonda naturalmente la propria radice nel principio, consacrato come fondamentale nei Trattati, di non discriminazione sulla base della nazionalità.

E' ben vero che nei sessanta anni trascorsi fiumi di inchiostro sono stati impiegati per sceverare le aporie e le contraddizioni del sistema, impegnato nella straordinaria difficoltà di coordinare - ma non armonizzare, lo ricorda puntigliosamente anche il documento approvato venerdì notte - ordinamenti di protezione sociale tra loro anche molto differenti; aporie e contraddizioni che ne hanno minato la validità – cioè la capacità di garantire giustizia sociale – in più di un punto.

E' altrettanto vero che in materia di ordinamenti domestici di protezione sociale ha avuto corso una delle più clamorose contraddizioni del funzionamento dell'Unione. Infatti, mentre secondo i Trattati solo la rigorosa unanimità consente di intervenire in materia di sicurezza sociale, che è come dire l'impossibilità di una dislocazione di sovranità in proposito, proprio in materia di protezione sociale hanno avuto corso gli interventi più pesanti e devastanti della Troika nei confronti degli Stati in difficoltà finanziaria.

Insomma, la sofferenza attuale dei sistemi, di quello dell'Unione come di quelli domestici, di sicurezza sociale è conclamata e ha sicuramente radici nella lunga egemonia neo-liberista. Tuttavia la tutela in caso di malattia, maternità, infortunio, disoccupazione e vecchiaia resta iscritta nelle Carte Fondamentali, e grazie al divieto di discriminazioni – dirette o indirette – fondate sulla nazionalità, è stata estesa ai lavoratori che circolano da un paese all'altro dell'Unione.

L'accordo siglato il 19 febbraio mette in discussione questi fondamentali principi, vincolando la Commissione europea a presentare una proposta di modifica del regolamento relativo alla libera circolazione dei lavoratori, al fine di introdurre «*un meccanismo di allerta e salvaguardia per rispondere a situazioni di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato*». Uno Stato che volesse avvalersi di tale meccanismo dovrebbe notificare 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 mettere un'eccessiva pressione sul corretto funzionamento dei servizi pubblici*». Il Consiglio

<sup>1</sup> Una versione ridotta di questo commento è pubblicato in

[http://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:3134?&utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=::+Rivista+il+Mulino++News++29+febbraio+2016+++\[5017\]](http://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3134?&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=::+Rivista+il+Mulino++News++29+febbraio+2016+++[5017])

(con buona pace del Parlamento europeo che non viene neppure consultato!) potrebbe poi – su proposta della Commissione - autorizzare lo Stato membro, per un periodo di 7 anni, a limitare nella misura necessaria «l'accesso alle prestazioni a carattere non contributivo collegate all'esercizio di un'attività lavorativa» per i lavoratori migranti, per i primi quattro anni di lavoro.

Va subito chiarito che la premessa su cui si basa l'accordo – l'esistenza di «flussi di lavoratori di ampiezza tale da produrre effetti negativi sia per gli Stati membri di origine che per quelli di destinazione» - è smentita da numerose importanti ricerche della Commissione europea (*A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, 2013), dell'OCSE (*OECD's International Migration Outlook 2013*), di Eurofound (*Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services*, 2015) e di altri centri di ricerca (Springford J., *Is immigration a reason for Britain to leave the EU?*, Centre for European Reform, 2013; Dustmann C., Frattini T., Halls C., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013).

Tuttavia, per mantenere il Regno Unito nell'Unione europea, la Commissione si vincola già ora a utilizzare il meccanismo di salvaguardia per risolvere le «preoccupazioni» britanniche riguardo all'afflusso eccezionale di lavoratori provenienti da altri paesi dell'Unione europea.

La “coerenza” della misura non può essere pretesa neppure dal fatto che in gioco siano prestazioni non contributive: queste infatti sono finanziate dalla tassazione generale e i lavoratori regolarmente occupati pagano regolarmente le tasse.

Peraltro, la Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in un caso concernente il Regno Unito, ha avuto modo di chiarire che se uno Stato «*has in force legislation providing for the payment as of right of a welfare benefit – whether conditional or not on the prior payment of contributions – that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements*» (*Stec and others c. Regno Unito*, 6 luglio 2005, § 54, app. n. 65731/01 e 65900/01). E il diritto alle prestazioni sociali – così come ogni diritto accordato dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo – deve essere assicurato in maniera non discriminatoria, salvo che la differenza di trattamento persegua un fine legittimo e sussista un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il fine perseguito. E' evidente che nel caso di specie – seppure l'obiettivo perseguito è legittimo («scongiurare il rischio di un grave pregiudizio per la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale») - la misura adottata non può ritenersi né necessaria (dato che per garantire la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale altre misure – non discriminatorie – potrebbero essere adottate) e né proporzionata (dato che non vi è alcuna evidenza del fatto che i lavoratori migranti mettano a rischio i sistemi di sicurezza sociale nazionali).

Deve peraltro aggiungersi che la Corte di giustizia, nella sua pluridecennale giurisprudenza in materia di libera circolazione dei lavoratori, non ha mai autorizzato deroghe al divieto di discriminazioni dirette basate sulla nazionalità, salvo qualora siano giustificate da ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Il principio di non discriminazione in base alla nazionalità riconosciuto dall'art. 45 Tfeue è inoltre dotato di efficacia diretta orizzontale.

Ma vi è di più (e di peggio). L'Accordo interviene anche sull'interpretazione della normativa comunitaria vigente, tentando di limitare l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale anche per i cittadini europei che stanno legittimamente cercando un lavoro in un altro Stato membro.

Le misure contro la presunta minaccia di flussi di cittadini europei ansiosi di accedere a chissà quali prestazioni sociali si combina poi ai timori in materia di immigrazione, e sfocia in un attacco alla vita familiare laddove la Commissione si impegna ad adottare una proposta di direttiva «*al fine di escludere dal campo di applicazione dei diritti di libera circolazione i cittadini di paesi terzi che non godevano di previo soggiorno legale in uno Stato membro prima di sposare un cittadino dell'Unione o che sposano un cittadino dell'Unione solo dopo che quest'ultimo ha stabilito la residenza nello Stato membro ospitante*».

Il testo dell'Accordo con il Regno unito è contenuto in una «decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo», due dichiarazioni del Consiglio europeo su *governance* economica e competitività e quattro dichiarazioni della Commissione. Non è ancora chiaro se e come una decisione del Consiglio europeo possa vincolare la Corte di giustizia. Né è chiaro se la decisione del Consiglio possa essere impugnata davanti alla Corte di giustizia. Vi sono tuttavia fondate ragioni per dubitare che tale decisione sia «pienamente compatibile con i trattati» (come la stessa afferma). Ed è certo che il Regno unito, così come tutti i paesi dell'Unione (e le Istituzioni dell'Unione?), sono tenuti a rispettare le norme dei Trattati e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ciò costringerà i lavoratori migranti a combattere lunghe battaglie davanti alle corti europee per la difesa dei propri diritti fondamentali.

In una Unione che ha visto negli anni più recenti una rigorosa difesa della libertà di circolazione dei servizi e delle imprese a detrimento dei diritti dei lavoratori, si apre così ora la strada ad una severa limitazione della circolazione dei lavoratori, proprio intervenendo su quella sicurezza sociale che, intoccabile quando l'Europa iniziava a costruire il mercato comune, oggi se ne accetta la piena vulnerabilità nella sempre più ristretta ed egoistica difesa delle piccole patrie.