



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

27 febbraio 2014*

«Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale — Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone — Decisione del Consiglio — Scelta della base giuridica — Articolo 48 TFUE — Articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE»

Nella causa C-656/11,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento a norma dell'articolo 263 TFUE, proposto il 16 dicembre 2011,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente da C. Murrell, successivamente da M. Holt, in qualità di agenti, assistiti da A. Dashwood, QC,

ricorrente,

sostenuto da

Irlanda, rappresentata da E. Creedon, L. Williams e J. Stanley, in qualità di agenti, assistiti da N. J. Travers, BL, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato inizialmente da G. Marhic e M. Veiga, successivamente da A. De Elera, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

Repubblica francese, rappresentata da G. de Bergues e N. Rouam, in qualità di agenti,

Commissione europea, rappresentata inizialmente da V. Kreuzschitz, successivamente da S. Pardo Quintillán e J. Enegren, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader e E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 ottobre 2013,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord chiede alla Corte di annullare la decisione 2011/863/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2011, relativa alla posizione che l'Unione europea deve assumere in seno al Comitato misto istituito a norma dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone in merito alla sostituzione dell'allegato II di tale accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 341, pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 2 L'articolo 48 TFUE, che fa parte delle disposizioni relative alla libertà di circolazione contenute nella terza parte, titolo IV, del Trattato FUE recita come segue:

«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti, dipendenti e autonomi e ai loro aventi diritto:

- a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste;
- b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri.

(...)».

- 3 L'articolo 79 TFUE, che fa parte delle disposizioni relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia contenute nella terza parte, titolo V, del Trattato FUE, così prevede:

«1. L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori:

(...)

b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;

(...)».

4 Gli articoli 1 e 3 del protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda riguardo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato ai Trattati UE e FUE, prevedono che tali Stati membri non partecipino all'adozione da parte del Consiglio dei provvedimenti proposti rientranti nella terza parte, titolo V, del Trattato FUE, a meno che essi non ne manifestino la volontà nel termine di tre mesi a decorrere dalla presentazione di una proposta o di un'iniziativa.

5 Inoltre, ai sensi dell'articolo 2 del protocollo (n° 21):

«In conseguenza dell'articolo 1 e fatti salvi gli articoli 3, 4 e 6, nessuna disposizione della parte terza, titolo V del Trattato [FUE], nessuna misura adottata a norma di detto titolo, nessuna disposizione di accordi internazionali conclusi dall'Unione a norma di detto titolo e nessuna decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'interpretazione di tali disposizioni o misure è vincolante o applicabile nel Regno Unito o in Irlanda (...)».

L'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone

6 L'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (in prosieguo: l'«accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone»), è stato firmato il 21 giugno 1999 e approvato, a nome della Comunità, con la decisione 2002/309/CE, Euratom del Consiglio e della Commissione, riguardante l'Accordo sulla Cooperazione Scientifica e Tecnologica, del 4 aprile 2002, relativa alla conclusione di sette accordi con la Confederazione svizzera (GU L 114, pag. 1).

7 Secondo il preambolo dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, le parti contraenti hanno deciso di realizzare tra loro tale libera circolazione basandosi sulle disposizioni in applicazione nella Comunità.

8 L'articolo 8 dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, intitolato «Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale», prevede che le parti contraenti disciplinino, conformemente all'allegato II di detto accordo (in prosieguo: l'«allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale»), siffatto coordinamento allo scopo di garantire, segnatamente, la parità di trattamento, la determinazione della normativa applicabile, il calcolo totale, ai fini della concessione e del mantenimento del diritto alle prestazioni, nonché per il calcolo di queste, di tutti i periodi presi in considerazione dalle diverse legislazioni nazionali, il pagamento delle prestazioni alle persone residenti sul territorio delle parti contraenti, nonché la mutua assistenza e la cooperazione amministrative tra le autorità e le istituzioni.

9 Ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale:

«1. Le Parti contraenti convengono di applicare tra di esse, nel campo del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, gli atti comunitari cui è fatto riferimento in vigore al momento della firma dell'Accordo [CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone], modificati dalla sezione A del presente allegato o regole ad essi equivalenti.

2. I termini “Stato membro” o “Stati membri” che figurano negli atti cui è fatto riferimento nella sezione A del presente allegato comprendono, oltre al significato che hanno nei pertinenti atti comunitari, la Svizzera».

10 La sezione A dell'allegato II, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, intitolata «Atti cui è fatto riferimento», menziona il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2) e il regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 marzo 1972, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1408/71 (GU L 74, p. 1), nonché diversi regolamenti che li hanno modificati.

I regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009

11 Secondo il suo articolo 90, paragrafo 1, il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1) abroga, a partire dalla data della sua prima applicazione, il regolamento n. 1408/71. Tale disposizione prevede, tuttavia, che quest'ultimo regolamento resti in vigore e che i suoi effetti giuridici siano preservati ai fini, in particolare, dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone fintantoché quest'ultimo non sia stato modificato in funzione del regolamento n. 883/2004.

12 Il considerando 3 di tale regolamento così recita:

«Il [regolamento n. 1408/71] è stato modificato e aggiornato in diverse occasioni al fine di tener conto non solo degli sviluppi a livello comunitario, comprese le sentenze della Corte di giustizia, ma anche delle modifiche legislative a livello nazionale. Tali fattori hanno contribuito a rendere complesse e macchinose le norme di coordinamento comunitario. Pertanto, è essenziale sostituire tali norme e, allo stesso tempo, modernizzarle e semplificarle, per raggiungere l'obiettivo della libera circolazione delle persone».

13 L'articolo 2 del regolamento n. 883/2004, recante il titolo «Ambito d'applicazione “ratione personae”», così dispone al suo paragrafo 1:

«Il presente regolamento si applica ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti».

14 In base al suo articolo 96, paragrafo 1, il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 883/2004 (GU L 284, pag. 1), abroga, a partire dal 1° maggio 2010, il regolamento n. 574/72. Tuttavia quest'ultimo resta in vigore e i suoi effetti giuridici sono mantenuti ai fini, in particolare, dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone fintantoché quest'ultimo non sia stato modificato in funzione del regolamento n. 987/2009.

15 Il considerando 1 di tale regolamento così recita:

«Il [regolamento n. 883/2004] modernizza le norme sul coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri precisando le misure e le procedure d'attuazione necessarie e assicurandone la semplificazione a vantaggio di tutti gli attori interessati. È opportuno stabilirne le modalità d'applicazione».

La decisione impugnata

16 Il 28 giugno 2010 la Commissione europea ha presentato una prima proposta di decisione del Consiglio che modificava l'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. In seguito a tale proposta, il Consiglio ha adottato la decisione 2011/505/UE, del 6 dicembre 2010, relativa alla posizione che l'Unione europea deve assumere in seno al Comitato misto istituito a norma dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone in merito alla sostituzione dell'allegato II di tale accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2011, L 209, pag. 1). Tale decisione è stata adottata sulla base dell'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

17 Il Regno Unito ha indicato che desiderava, pur non prendendo parte alla decisione del Consiglio, pervenire a un accordo con la Confederazione svizzera, che avrebbe escluso dal coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale le persone economicamente inattive. Poiché le autorità svizzere hanno fatto sapere che esse non erano in grado di accettare, allo stato, detta proposta, e neppure il progetto di decisione del Comitato misto, è stata presentata dalla Commissione, il 24 ottobre 2011, una nuova proposta di decisione del Consiglio, avente come base giuridica l'articolo 48 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

18 Su tale base il Consiglio ha adottato la decisione impugnata, mentre soltanto il Regno Unito e l'Irlanda hanno votato contro tale decisione. In seguito all'adozione di quest'ultima, il Comitato misto ha adottato, il 31 marzo 2012, la decisione che sostituisce l'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tale decisione è entrata in vigore il 1° aprile 2012.

19 Il considerando 3 della decisione impugnata così recita:

«Al fine di garantire un'applicazione coerente e corretta degli atti giuridici dell'Unione e di evitare difficoltà amministrative ed eventualmente giuridiche, l'allegato II [sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale] deve essere modificato per integrare i nuovi atti giuridici dell'Unione a cui l'accordo [CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone] attualmente non fa riferimento».

20 Secondo l'articolo 1 della decisione impugnata, la posizione che l'Unione deve adottare in seno al Comitato misto si basa sul progetto di decisione di tale Comitato che compare all'allegato I della decisione impugnata.

21 I considerando 2 e 3 di tale progetto di decisione del Comitato misto sono formulati nel modo seguente:

«(2) L'allegato II dell'accordo [sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale] è stato modificato da ultimo dalla decisione n. 1/2006 del 6 luglio 2006 (...) e dovrebbe ora essere aggiornato per tenere conto dei nuovi atti giuridici dell'Unione europea che sono entrati in vigore da allora, in particolare del [regolamento n. 883/2004] e le misure adottate per l'applicazione di tale regolamento.

(3) Il [regolamento n. 883/2004] ha sostituito il [regolamento n. 1408/71]».

22 Ai sensi dell'articolo 1 di tale progetto di decisione:

«L'allegato II [sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale] è sostituito dall'allegato della presente decisione».

23 Tale ultimo allegato contiene la nuova versione dell'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nella quale il riferimento al regolamento n. 883/2004, modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009 (GU L 284, pag. 43), e al regolamento n. 987/2009 sostituisce il riferimento iniziale ai regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, nonché ai regolamenti che li hanno modificati.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

24 Il Regno Unito chiede alla Corte di annullare la decisione impugnata e di condannare il Consiglio alle spese.

25 Il Consiglio chiede il rigetto del ricorso e la condanna del Regno Unito alle spese.

26 Con ordinanza del presidente della Corte del 22 maggio 2012, l'Irlanda è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno Unito, mentre la Repubblica francese e la Commissione sono state ammesse a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

27 Il Regno Unito, sostenuto dall'Irlanda, censura il Consiglio per aver considerato l'articolo 48 TFUE quale base giuridica sostanziale della decisione impugnata.

28 Tali parti della controversia sostengono, infatti, che l'articolo 48 TFUE, il quale è diretto ad agevolare la libertà di circolazione all'interno dell'Unione delle persone che sono o sono state economicamente attive e della loro famiglia, non può costituire la base giuridica sostanziale della decisione impugnata, diretta alla sostituzione dell'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che produce, tra gli altri effetti, quello di estendere ai cittadini svizzeri che non sono né economicamente attivi né familiari di una persona attiva diritti che essi non possedevano fino a quel momento. Esse ritengono che, ai fini dell'adozione di tale atto, l'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE costituisca la base giuridica appropriata, in quanto tale disposizione attribuisce competenza al Parlamento europeo e al Consiglio ad adottare provvedimenti relativi alla «definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri».

29 Non ammettendo l'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE, come base giuridica della decisione impugnata, il Consiglio avrebbe privato il Regno Unito e l'Irlanda del diritto che tali Stati membri vantano in base al protocollo (n. 21) di non prendere parte all'adozione di tale decisione e di non esserne vincolati.

30 A sostegno di tale censura, il Regno Unito afferma che l'articolo 48 TFUE è una disposizione accessoria al principio di libera circolazione, all'interno dell'Unione, dei lavoratori migranti dipendenti e autonomi che sono cittadini degli Stati membri. La competenza che tale articolo conferisce non potrebbe essere estesa per adottare atti a favore dei cittadini dei paesi terzi o delle persone economicamente inattive.

- 31 Poiché la menzione dei lavoratori migranti autonomi all'articolo 48 TFUE costituisce un'aggiunta del trattato FUE, il Regno Unito considera inoltre che gli autori di tale Trattato vi avrebbero menzionato le persone economicamente inattive se ne avessero avuto l'intenzione.
- 32 Il Regno Unito osserva, peraltro, che l'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE ha costituito, fino a tempi assai recenti, la base giuridica degli atti adottati nel settore della sicurezza sociale, che si applicavano ai cittadini dei paesi terzi. Tale disposizione non potrebbe essere disattesa per il motivo che la decisione impugnata si limita a procedere ad un aggiornamento dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, poiché è la sostanza di un atto a determinare se esso possa essere adottato nel contesto della competenza conferita da una data disposizione del Trattato FUE e non il suo rapporto con atti precedenti.
- 33 Neppure potrebbe essere invocata, secondo tale Stato membro, la giurisprudenza derivante dalla sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, detta «AETR» (22/70, Racc. pag. 263), e attualmente recepita nel Trattato FUE, agli articoli 3, paragrafo 2, TFUE e 216, paragrafo 1, TFUE. Non si potrebbe infatti dedurre da tale giurisprudenza che l'adozione di un atto interno che sancisce norme comuni possa sfociare nell'ampliamento della competenza sostanziale conferita all'Unione in forza della base giuridica di cui trattasi, in violazione del principio di attribuzione.
- 34 L'Irlanda sottolinea che il Consiglio non può estendere l'ambito d'applicazione dell'articolo 48 TFUE basandosi sulla presenza, nell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, di disposizioni paragonabili agli articoli 45 TFUE e 48 TFUE, poiché, da una parte, l'ambito d'applicazione del diritto primario non può essere esteso da atti derivati che concludono accordi di associazione con paesi terzi e, dall'altra, la base giuridica appropriata della decisione impugnata deve essere determinata non riferendosi all'accordo in esecuzione del quale essa è stata adottata, ma con riferimento all'obiettivo e al contenuto delle misure di cui trattasi. Peraltro, essa respinge l'idea che la mancata adesione del Regno Unito e dell'Irlanda a una decisione adottata in forza dell'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone.
- 35 Invitati a presentare, nel corso dell'udienza, osservazioni sulle conseguenze da trarre dalla sentenza del 26 settembre 2013, Regno Unito/Consiglio (C-431/11), il Regno Unito e l'Irlanda hanno affermato che la conclusione alla quale la Corte è pervenuta in tale sentenza non può essere applicata alla decisione impugnata nella fattispecie, in quanto quest'ultima è stata presa in un contesto diverso.
- 36 Infatti, la conclusione della Corte in tale sentenza sarebbe basata segnatamente sulla constatazione dell'esistenza di una stretta associazione tra l'Unione e gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), nonché dell'obiettivo dell'accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3, in prosieguo: l'«accordo SEE»), consistente nel realizzare nel modo più completo possibile la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nell'insieme dello Spazio economico europeo (SEE), in modo che il mercato realizzato sul territorio dell'Unione sia esteso agli Stati membri dell'EFTA. Orbene, da una parte, non esisterebbe alcuno strumento analogo che colleghi l'Unione alla Confederazione svizzera. Dall'altra, l'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone non risponderebbe a dette caratteristiche e sarebbe, sotto un buon numero di aspetti, inferiore all'accordo SEE in termini di ambizioni, di liberalizzazione e di integrazione giuridica.
- 37 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica francese e dalla Commissione, contesta tale analisi e sostiene che l'articolo 48 TFUE è la base giuridica sostanziale che occorre accogliere ai fini dell'adozione della decisione impugnata.
- 38 Esso espone che scopo della decisione impugnata è fare in modo che l'acquis dell'Unione riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, modificato dal regolamento n. 883/2004 e dal suo regolamento d'esecuzione, cioè il regolamento n. 987/2009, si applichi tanto ai cittadini svizzeri aventi

la loro residenza sul territorio dell'Unione quanto ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione residenti sul territorio della Confederazione svizzera. L'apporto del regolamento n. 883/2004 andrebbe ben oltre talune modifiche adottate all'ambito d'applicazione *ratione personae* del regolamento n. 1408/71, poiché sostituisce, aggiorna e semplifica le norme nella materia. La decisione impugnata avrebbe pertanto l'obiettivo di aggiornare le norme di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale già in vigore tra le parti contraenti.

- 39 Quanto al contenuto della decisione impugnata, il Consiglio osserva che quest'ultima stabilisce la posizione che l'Unione deve adottare in seno al Comitato misto e prevede, nella parte essenziale, l'integrazione dei regolamenti summenzionati nell'allegato II, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in sostituzione del regolamento n. 1408/71 e degli atti connessi, che non sono più d'applicazione nell'Unione.
- 40 L'integrazione di detti regolamenti nell'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale deriverebbe direttamente dagli impegni assunti dall'Unione nel contesto dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone. L'essenza stessa di tale accordo consisterebbe, come risulterebbe, in particolare, dal suo articolo 8 che riprende il testo dell'articolo 48 TFUE, nell'attuare tale libera circolazione tra l'Unione e la Confederazione svizzera allo stesso modo in cui essa è attuata in seno all'Unione. In conformità alla sua economia e ai suoi obiettivi generali, l'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone dovrebbe integrare ogni nuovo atto di diritto derivato dell'Unione in materia allo scopo di garantire l'omogeneità e l'equivalenza dei diritti e degli obblighi nel suo settore d'applicazione.
- 41 Inoltre, secondo il Consiglio e la Commissione, mentre le parti contraenti dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone si sono impegnate ad adottare tutte le misure idonee a garantire l'esecuzione degli obblighi ad esse incombenti in forza di tale accordo, l'esclusione di uno o più Stati membri potrebbe in pratica mettere a rischio la realizzazione degli obiettivi del medesimo e contrasterebbe con gli obblighi dell'Unione nei confronti della Confederazione svizzera.
- 42 Con riferimento alle persone economicamente inattive, il Consiglio, la Repubblica francese e la Commissione osservano che la maggior parte di tali persone ricadevano già nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1408/71 e che la nozione di lavoratore in tale settore ha sempre ricevuto un'interpretazione assai ampia. La nuova categoria di persone economicamente inattive rientranti nell'ambito dell'applicazione *ratione personae* del regolamento n. 883/2004 sarebbe assai limitata e lo sarebbe ancora di più nel contesto dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone. L'articolo 48 TFUE potrebbe pertanto costituire una base giuridica appropriata e sufficiente ai fini dell'adozione della decisione impugnata anche per quanto riguarda tale categoria residuale di persone, in quanto l'estensione del meccanismo di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ai cittadini svizzeri economicamente inattivi non costituisce la finalità o la componente principale della decisione impugnata.
- 43 Quanto all'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE, il Consiglio afferma che la modifica delle disposizioni relative al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale non costituisce una misura rientrante nello sviluppo della politica comune dell'immigrazione. La decisione impugnata non sarebbe diretta a garantire una gestione efficace dei flussi migratori, né a facilitare i controlli alle frontiere esterne, né a regolamentare l'immigrazione in seno all'Unione, né ad assicurare il trattamento equo dei cittadini svizzeri.
- 44 Al riguardo, la Commissione sottolinea che l'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione di persone non riguarda soltanto il «trattamento equo» da garantire ai cittadini svizzeri in soggiorno regolare in uno Stato membro, ma consente tanto a tali cittadini quanto a quelli dell'Unione, quando si trovino sul territorio dell'altra parte, di beneficiare di diritti equivalenti a quelli contenuti negli atti

dell'Unione. Tale accordo e la decisione impugnata garantirebbero così all'insieme di tali cittadini di esercitare il loro diritto alla libera circolazione senza perdere i diritti alla sicurezza sociale e senza essere oggetto di discriminazione.

- 45 La Repubblica francese aggiunge che l'articolo 48 TFUE costituisce una disposizione più specifica dell'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE per adottare una decisione che ha lo scopo di attuare un meccanismo di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale.
- 46 Nel corso dell'udienza il Consiglio e la Commissione hanno affermato che i criteri definiti nella citata sentenza Regno Unito/Consiglio per determinare la base giuridica di un atto diretto ad emendare un accordo esistente, si applicano alla decisione impugnata e confermano che l'articolo 48 TFUE è la base giuridica adeguata.

Giudizio della Corte

- 47 Secondo una giurisprudenza costante, la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto. Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue un duplice scopo o che possiede una doppia componente e se uno di questi scopi o di queste componenti è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altro è solo accessorio, l'atto deve basarsi su un solo fondamento giuridico, ossia quello richiesto dallo scopo o dalla componente principale o preponderante (sentenze del 29 aprile 2004, Commissione/Consiglio, C-338/01, Racc. pag. I-4829, punti 54 e 55 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, punti 42 e 43).
- 48 È al riguardo priva di rilievo la base giuridica che è stata accolta per l'adozione di altri atti dell'Unione che presentano, eventualmente, caratteristiche simili, in quanto la determinazione della base giuridica di un atto deve essere effettuata in considerazione del suo scopo e del suo contenuto propri (v., in tal senso, sentenza Regno Unito/Consiglio, cit., punto 67 e giurisprudenza ivi citata). Deve pertanto essere innanzitutto disatteso l'argomento presentato dal Regno Unito secondo cui l'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE ha già costituito la base giuridica di atti adottati nel settore della sicurezza sociale, che si applicavano ai cittadini di paesi terzi.
- 49 È parimenti privo di rilievo sulla legittimità della scelta della base giuridica di un atto dell'Unione la conseguenza che quest'ultimo può avere quanto all'applicazione o alla non applicazione del protocollo (n. 21) e del protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, allegato ai Trattati UE e FUE.
- 50 Per contro, il contesto in cui l'atto in questione si inserisce può essere pertinente ai fini della scelta della sua base giuridica. Così qualora tale atto sia diretto a modificare le norme contenute in un accordo esistente, occorre tenere conto anche di tale contesto e, in particolare, dell'obiettivo e del contenuto di tale accordo (v., in tal senso, sentenza Regno Unito/Consiglio, cit., punto 48).
- 51 Nella fattispecie, poiché la decisione impugnata ha lo scopo di stabilire la posizione che l'Unione deve adottare in seno al Comitato misto istituito dall'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone per quanto riguarda la modifica dell'allegato II, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, occorre esaminare, in primo luogo, il contesto in cui tale decisione si inserisce e, segnatamente, l'obiettivo e il contenuto, in materia di sicurezza sociale, di detto accordo.
- 52 Come la Corte ha osservato dai punti 26 e 27 della sentenza del 12 novembre 2009, Grimme (C-351/08, Racc. pag. I-10777), l'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone rientra in una serie di sette accordi di settore tra le stesse parti contraenti, firmati il 21 giugno 1999. Tali accordi sono stati firmati successivamente al rigetto da parte della Confederazione svizzera, il 6 dicembre 1992, dell'accordo SEE.

- 53 Anche se non ha optato per la partecipazione al SEE e al mercato interno dell'Unione, la Confederazione svizzera è tuttavia legata a quest'ultima da molteplici accordi bilaterali che disciplinano tematiche ampie e prevedono diritti ed obblighi specifici, analoghi, per certi aspetti, a quelli previsti dal Trattato FUE. L'obiettivo di tali accordi, incluso l'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, è quello di rafforzare i vincoli economici tra l'Unione e la Confederazione svizzera (sentenza del 6 ottobre 2011, Graf e Engel, C-506/10, Racc. pag. I-9345, punto 33).
- 54 L'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone è stato approvato a nome della Comunità, con la decisione 2002/309, sulla base dell'articolo 310 CE (divenuto articolo 217 TFUE), che attribuisce competenza alla Comunità a concludere con uno o più Stati o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.
- 55 Riguardo al contenuto di tale accordo, va osservato che, secondo il suo preambolo, le parti contraenti hanno deciso di realizzare tra loro la libera circolazione delle persone basandosi sulle disposizioni in applicazione nella Comunità.
- 56 Per quanto concerne il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, l'articolo 8 dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone riprende così le disposizioni che compaiono attualmente all'articolo 48, lettere a) e b), TFUE e che sono dirette a garantire, da una parte, il calcolo totale, ai fini della concessione e del mantenimento del diritto alle prestazioni nonché per il calcolo delle medesime, di tutti i periodi presi in considerazione dalle diverse legislazioni nazionali e, dall'altra, il pagamento delle prestazioni alle persone residenti sul territorio degli Stati membri.
- 57 Risulta dagli articoli 1 e 2, nonché dalla sezione A dell'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, cui rinvia all'articolo 8 dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, che le parti contraenti convengono di applicare tra loro i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72. Al riguardo, i termini «Stato membro» o «Stati membri» che figurano in tali atti sono reputati rinviare anche alla Confederazione svizzera.
- 58 Alla luce di tali disposizioni dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, la Corte ha già constatato, al punto 31 della sentenza del 18 novembre 2010, Xhymshiti (C-247/09, Racc. pag. I-11845) che, ai fini dell'applicazione di tali regolamenti, la Confederazione svizzera doveva essere assimilata ad uno Stato membro dell'Unione.
- 59 Da quanto precede deriva che l'Unione, concludendo nel 2002 l'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone, ha esteso alla Confederazione svizzera l'applicazione della sua regolamentazione in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, allora contenuta nei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72. Tale disciplina, così estesa, arrega beneficio tanto ai cittadini svizzeri che si trovano sul territorio dell'Unione quanto ai cittadini degli Stati membri dell'Unione che si trovano sul territorio svizzero.
- 60 Con riferimento, in secondo luogo, al contenuto della decisione impugnata, si deve constatare che la posizione dell'Unione stabilita da quest'ultima consiste, come risulta dal titolo, dall'articolo 1, nonché dall'allegato I di tale decisione, nel sostituire, nell'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, il riferimento ai regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 e ai regolamenti che li hanno modificati, con un riferimento al regolamento n. 883/2004, come modificato dal regolamento n. 988/2009, e al regolamento n. 987/2009. Si ricorda, al riguardo, che i regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009 hanno abrogato i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, mantenendoli tuttavia in vigore ai fini dell'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone fino a che quest'ultimo non sia stato modificato in funzione di tali nuovi regolamenti.

- 61 In terzo luogo, quanto al fine perseguito dalla decisione impugnata, si deve osservare che, alla luce in particolare del considerando 3 del regolamento n. 883/2004 e del considerando 1 del regolamento n. 987/2009, tali regolamenti hanno lo scopo di sostituire le norme di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, modificate e aggiornate più volte per tenere conto degli sviluppi intervenuti al livello dell'Unione, ivi incluse le sentenze della Corte, nonché delle modifiche apportate alle legislazioni nazionali, modernizzando e semplificando tali norme.
- 62 Risulta dal combinato disposto del considerando 3 e dell'articolo 1 della decisione impugnata, nonché dei considerando 2 e 3 del progetto di decisione del Comitato misto, allegato a quest'ultima, che essa è diretta, in ragione di tale evoluzione, ad aggiornare l'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale integrandovi i regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, allo scopo di salvaguardare un'applicazione coerente e corretta degli atti giuridici dell'Unione ed evitare difficoltà amministrative, ed eventualmente giuridiche.
- 63 Ne deriva che lo scopo principale della decisione impugnata è, in seguito all'entrata in vigore della nuova normativa dell'Unione in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, quello di attualizzare anche la disciplina che è stata estesa alla Confederazione svizzera dall'accordo CE-Svizzera sulla libera circolazione delle persone e di continuare quindi a mantenere l'estensione dei diritti sociali a favore dei cittadini degli Stati interessati già voluta e operata da detto accordo CE-Svizzera fin dal 2002 (v., per analogia, sentenza Regno Unito/Consiglio, cit., punto 57).
- 64 Dalle considerazioni che precedono risulta che, alla luce del contesto in cui la decisione impugnata si inserisce nonché del suo contenuto e del suo scopo, tale decisione poteva essere validamente adottata sulla base dell'articolo 48 TFUE.
- 65 Tale constatazione non è rimessa in discussione dall'argomento del Regno Unito secondo cui l'articolo 48 TFUE è diretto ad agevolare la libertà di circolazione dei cittadini degli Stati membri nel mercato interno e non può costituire la base giuridica di un atto diretto ad agevolare la libertà di circolazione tra l'Unione ed uno Stato terzo. Infatti, come risulta dalla citata sentenza Regno Unito/Consiglio, l'articolo 48 TFUE può costituire la base giuridica idonea ai fini dell'adozione di una decisione come quella di cui trattasi allorché, come avviene per la Confederazione svizzera, lo Stato terzo sia già stato assimilato, in forza di un accordo approvato sulla base dell'articolo 217 TFUE, ad uno Stato membro dell'Unione ai fini dell'applicazione dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 e tale decisione abbia come scopo principale quello di riflettere l'attualizzazione di tali regolamenti operata dai regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009.
- 66 Detta constatazione non è neppure rimessa in discussione dall'argomento del Regno Unito secondo cui l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 ne estende l'ambito d'applicazione *ratione personae* a tutte le persone economicamente inattive e, quindi, anche quelle che non beneficiavano ancora dei diritti concessi dal regolamento n. 1408/71. Al riguardo, è sufficiente osservare che non si può ritenere che l'estensione delle norme di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ai cittadini svizzeri che risiedono sul territorio dell'Unione e che rientrano nella detta categoria di persone economicamente inattive, non ancora contemplata dal regolamento n. 1408/71, costituisca la finalità o la componente principale o preponderante della decisione impugnata, ma deve, al contrario, essere considerata come accessoria rispetto all'attualizzazione dell'insieme della regolamentazione integrata nell'allegato II sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.
- 67 Occorre di conseguenza respingere il ricorso.

Sulle spese

- ⁶⁸ Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda, il Regno Unito, rimasto soccombente, va condannato alle spese.
- ⁶⁹ In conformità all'articolo 140, paragrafo 1, di tale regolamento, l'Irlanda, la Repubblica francese e la Commissione supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato alle spese.**
- 3) L'Irlanda, la Repubblica francese e la Commissione europea sopportano le proprie spese.**

Firme