

UNIONE EUROPEA. 60 ANNI E UN BIVIO

RAPPORTO DEL GRUPPO DEI 20

M. Bagarani, M. Bagella, G. Bartoli, S. Biasco, L. Bonatti, L. Codogno, R. Cangelosi, M. Clarich, G. Galli, F. Gallo, A. Giannola, P. Guerrieri, M. Lo Cascio, A. Macchiati, R. Masera, M. Melani, A. Minuto Rizzo, L. Paganetto, R. Pasca Di Magliano, A. Pera, R. Perissich, P. L. Scandizzo, G. Tria, S. Zecchini.

a cura di Luigi Paganetto

FONDAZIONE
ECONOMIA
TOR VERGATA



Economia Istituzioni
Sviluppo Tecnologico



Eurilink University Press

© Copyright 2017 Eurilink
Eurilink University Press S.r.l.
Via Gregorio VII, 601 - 00165 Roma
www.eurilink.it - ufficiostampa@eurilink.it
ISBN: 978 88 97931 94 2
Prima edizione, febbraio 2017
Progetto grafico e impaginazione Eurilink

È vietata la riproduzione, anche parziale, di questo libro,
effettuata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia.

INDICE

UNIONE EUROPEA E CAMBIAMENTO GLOBALE. C'È BISOGNO DI EUROPA <i>Luigi Paganetto</i>	9
I. L'INTEGRAZIONE EUROPEA IERI OGGI E DOMANI	55
L'UNIONE EUROPEA DAL MERCATO UNICO ALL'EUROPA SOCIALE <i>Rocco Antonio Cangelosi</i>	57
DALLA GENERAZIONE DELLA FIDUCIA ALLA GENERAZIONE DELLA PAURA: LA LEZIONE DEL TRATTATO DI ROMA <i>Michele Bagella</i>	69
II. RADICI ED EFFETTI DI BREXIT	79
L'EUROPA E IL DOPO <i>BREXIT</i> . UN NUOVO PARADIGMA? <i>Marcello Clarich</i>	81
LE RADICI DELLA <i>BREXIT</i> : PER UNA RIVISITAZIONE CRITICA DELLA <i>CONVENTIONAL WISDOM</i> SULLA RELAZIONE TRA IL REGNO UNITO E L'EUROPA <i>Rainer Masera</i>	87
III. INVESTIMENTI, ISTITUZIONI E INNOVAZIONE PER CRESCERE	95
POLITICHE PER LA CRESCITA E COMPLETAMENTO DELL'UEM <i>Paolo Guerrieri</i>	97

DOPO <i>BREXIT</i> E TRUMP. RISANARE IL BILANCIO E INNOVARE <i>Salvatore Zecchini</i>	117
L'EUROPA A DUE VELOCITÀ E LA DEBOLEZZA ISTITUZIONALE. IL CASO DELL'ITALIA <i>Alfredo Macchiati</i>	137
IV. POLITICHE FISCALI E DEBITO PUBBLICO	157
FISCAL STANCE E DEBITO PUBBLICO: TRE PEZZI FACILI <i>Gloria Bartoli</i>	159
I DANNI DELLA CONCORRENZA FISCALE IN EUROPA <i>Salvatore Biasco</i>	169
V. RILANCIARE LE POLITICHE SOCIALI	189
IL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO DI BILANCIO E LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI ALLA LUCE DELLA NORMATIVA EUROPEA <i>Franco Gallo</i>	191
RILANCIARE L'EUROPA PUNTANDO SUL SOCIALE <i>Roberto Pasca di Magliano</i>	199
VI. COME SALVARE L'EURO	231
L'EURO È UN'OPPORTUNITÀ: USCIRNE NON RISOLVEREBBE NESSUNO DEI PROBLEMI DELL'ITALIA <i>Lorenzo Codogno e Giampaolo Galli</i>	233
SUPERARE IL TABÙ DELLA MONETIZZAZIONE DEL DEFICIT PER SALVARE L'EURO <i>Giovanni Tria</i>	255

VII. PRODUTTIVITÀ E DIVARI DI CRESCITA	267
GAP DI COMPETITIVITÀ, DIVARIO “CORE”-PERIFERIA E IL DIFFICILE FUTURO DELL’EURO	
<i>Luigi Bonatti</i>	269
COESIONE? LA POLITICA REGIONALE EUROPEA TRA ALLARGAMENTO “CENTRIFUGO” E APPROFONDIMENTO “ZOPPO”	
<i>Martino Lo Cascio e Massimo Bagarani</i>	287
DUALISMO E AGENDE EUROPEE: DA SOLUZIONE A PROBLEMA	
<i>Adriano Giannola</i>	319
VIII. LE POLITICHE PER SICUREZZA E DIFESA	343
POLITICA ESTERA, SICUREZZA E DIFESA COMUNE. LE REMORE DEL PASSATO E LE NECESSITÀ DEL PRESENTE E DEL FUTURO	
<i>Maurizio Melani</i>	345
LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA DELL’UNIONE EUROPEA. I SUOI SVILUPPI	
<i>Alessandro Minuto Rizzo</i>	357
IX. CONCORRENZA, ISTITUZIONI E GOVERNANCE	367
LA FORBICE DELLA SPERANZA E LE POLITICHE DELLA CONCORRENZA IN EUROPA	
<i>Alberto Pera</i>	369
EUROPA: DOVE, COME E CON CHI	
<i>Riccardo Perissich</i>	375
RILANCIARE O RINUNCIARE AL SOGNO EUROPEO?	
<i>Pasquale Lucio Scandizzo</i>	387

L'EUROPA E IL DOPO BREXIT. UN NUOVO PARADIGMA?

MARCELLO CLARICH¹⁴

L.U.I.S.S. "Guido Carli" - Roma

EUROPE AND THE POST-BREXIT. A NEW PARADIGM?

The paper analyzes the current state of Brexit under the European and the UK legal frameworks and after the judgment adopted by the Supreme Court [2017] UKSC 5, and, in particular, if a piece of legislation is required to allow the Government to negotiate the exit from the Union. Under Article 50(1) of the Treaty on the European Union any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements, however Article 50(2) imposes the Member State that decides to withdraw to notify the European Council of its intention. After the notification is sent, the Union and the State are required to conclude an agreement setting out the arrangements for the withdrawal. Within the UK constitutional framework the ministers enjoy a prerogative power to enter into and to terminate treaties without recourse to Parliament, however, ministers are not normally entitled to exercise any power they might otherwise have if it results in a change in UK domestic law. In the regard of the European Union, the UK is withdrawing from treaties that, through the European Community Act (1972), are a source of domestic legal rights for UK citizens. The conclusion reached by the Supreme Court is that ministers alone cannot achieve a major change to UK constitutional arrangements: Parliamentary legislation is required. A Government Bill has been approved by the House of Commons, if signed into law it will give the Prime Minister the power to notify the intention to withdraw from the EU without imposing any condition.

Il dopo *Brexit* si è presentato, sin dall'inizio, non appena pubblicati gli esiti del referendum consultivo del 23 giugno 2016, denso di incertezze, a cominciare da quelle che riguardano tempi e modalità dell'uscita dello UK dalla UE.

¹⁴ Marcello Clarich is Full Professor of Administrative Law at the Department of Law of the LUISS "Guido Carli" University. He received a Master of Laws from Harvard Law School in 1985.

Un elemento di incertezza derivava da una serie di ricorsi proposti innanzi alla *High Court* inglese, involgenti la questione procedurale se la formalizzazione della *Brexit* nei confronti dell'Unione europea rientra nella competenza esclusiva del Governo inglese, oppure se richiede un coinvolgimento pieno del Parlamento. Il caso è stato deciso in questo secondo senso, sia dalla *High Court* sia, in sede di appello, dalla *Supreme Court*¹⁵.

In seguito alla sentenza della *Supreme Court*, secondo la quale la *Brexit* richiede un preventivo passaggio a livello parlamentare sotto forma di un vero e proprio atto legislativo primario, inteso come una legge a tutto tondo e non solo come mera ratificata di un trattato/accordo stipulato dal Governo, il Parlamento inglese ha approvato una legge di autorizzazione molto sintetica¹⁶. Quest'ultima, contrariamente a quanto ci si poteva attendere, considerato che l'esito referendario di per sé non offriva alcuna indicazione circa la scelta tra *hard* o *soft Brexit*, non ha dettato alcun indirizzo da seguire nei negoziati, nel biennio che seguirà la notifica formale della decisione di uscire dalla UE ai sensi del Trattato.

Questo è un fatto molto importante perché l'interpretazione da dare all'evento, in termini di *hard Brexit* o *soft Brexit* e delle ricadute concrete in termini di nuovi accordi da stipulare in attuazione dell'una o dell'altra scelta, viene rimessa ora, in ultima analisi, al Governo che, peraltro, si è già espresso, in alcune prese di posizioni recenti del Primo Ministro, a favore del primo approccio¹⁷. La scelta del Parlamento inglese di non dettare criteri e priorità è stata ispirata anche all'esigenza di non ingessare il negoziato in "paletti" che avrebbero limitato la capacità negoziale del Governo in trattative che si preannunciano come molto difficili.

Per cogliere il senso della decisione della *Supreme Court* (e di quella analoga della *High Court*), che opera anche lunga discussione sui principi

¹⁵ Cfr., la Sentenza della *Supreme Court* del 24 gennaio 2017 UKSC 5 R (on the application of Miller and another, (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) che ha confermato la sentenza della *High Court of Justice* del 3 novembre 2016 EWHC 2768 (Admin) R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union.

¹⁶ Cfr., European Union (Notification of Withdrawal) Bill HC Bill (2017) 132, cl 1(1) che prevede soltanto che: "*The Prime Minister may notify, under Article 50(2) of the Treaty on European Union, the United Kingdom's intention to withdraw from the EU*".

¹⁷ Si veda il discorso tenuto da Theresa May alla Lancaster House il 17 gennaio 2017.

costituzionali dei rapporti tra Parlamento sovrano e poteri della Corona, bisogna richiamare l'art. 50 del Trattato sull'Unione europea.

In base ad esso, ogni Stato membro può decidere il recesso dalla UE, secondo i principi del proprio ordinamento costituzionale. Una volta presa questa decisione, lo stato notifica al Consiglio europeo (il massimo organo di vertice della UE) la propria intenzione di recedere. Il Consiglio europeo dà delle linee guida per portare avanti il negoziato volto a regolare, sia il recesso, sia le relazioni future tra UE e lo stato in questione. I due passaggi vanno distinti. Infatti, una cosa è come si esce dalla UE (poste di bilancio, beni comuni, scioglimenti di una unione), un'altra cosa è il *framework* delle relazioni future tra UE e stato uscente. Quest'ultimo viene negoziato come un qualsiasi trattato internazionale (in base all'art. 218 del TFUE richiamato dall'art. 50 del TUE): viene concluso per conto dell'UE dal Consiglio a maggioranza qualificata, dopo avere ottenuto l'assenso del Parlamento europeo. Si tratta, quindi, di una procedura piuttosto articolata, che vede il coinvolgimento delle principali istituzioni politiche dell'Unione, compresa la Commissione.

All'esito di questo negoziato, o si stipula un accordo che disciplina i futuri rapporti tra UE e stato uscente (quindi l'uscita coincide con l'entrata in vigore di un nuovo accordo), oppure, se non si riesce ad arrivare ad un accordo, dopo due anni cessa l'appartenenza, senza disciplina dei rapporti futuri. Eventuali accordi futuri saranno più o meno simili rispetto a quelli già esistenti con altri paesi non UE.

Va sottolineato che, secondo la Corte inglese, la notifica dell'intenzione di uscire dalla UE è in primo luogo irrevocabile e, in secondo luogo, è una notifica che non può essere sottoposta a condizione particolari (è una notifica secca, non c'è possibilità di graduare gli effetti o condizionarli).

Chiariti questi aspetti, il problema fondamentale, giuridico-costituzionale, che si pone questa sentenza, è di stabilire se la competenza a decidere e, quindi, a notificare la decisione, spetta alla Corona (quindi al Governo) oppure se c'è bisogno di un passaggio parlamentare sotto forma di *primary legislation*, cioè una legge a tutti gli effetti che coinvolga tutti i rami del Parlamento inglese, con la possibilità di dare direttive e indirizzi a chi poi svolgerà il negoziato.

Qui emerge un elemento che è stato rilevato nella discussione tra gli addetti ai lavori. È chiaro, infatti, che se le direttive del Parlamento fossero state troppo stringenti, il Governo, come abbiamo già messo prima in evidenza, avrebbe

perso flessibilità e parte della sua capacità negoziale. C'era dunque un *trade off* tra non precisare poco o niente *ex ante*, svolgere il negoziato e poi votare a conclusione di quest'ultimo; oppure indirizzare il negoziato verso una soluzione più precisa che, per esempio, prevedesse il mantenimento di alcuni legami più stretti con la UE e con ciò indebolendo la capacità negoziale della Corona (cioè del Governo).

La sentenza, molto articolata, ha due nodi fondamentali: l'interpretazione della costituzione inglese in tema di sovranità del Parlamento e l'interpretazione della costituzione in tema di prerogative della Corona, questo letto alla luce dell'*European Communities Act* del 1972, con la quale lo UK è entrato nell'Unione.

La sentenza si sofferma su questa legge perché è una legge che viene definita di rango costituzionale (lo UK, com'è noto, non ha una costituzione in senso proprio, da qui la possibilità di ampi spazi di interpretazione). Però, essendo considerata di rango costituzionale, anche in base ad alcuni precedenti giurisprudenziali, essa non può essere modificata con leggerezza, o con atti che non sono altrettanto solenni.

L'*European Communities Act* del 1972 (che è un atto sovrano del Parlamento) prevede che il Regno Unito si assoggetti al diritto europeo e, dunque, si sottometta a questo, creando così una primazia del diritto europeo rispetto a quello nazionale. Conseguentemente, si sottopone anche (tema emerso nel dibattito referendario e che possibilmente ha determinato la *Brexit*) alle istituzioni europee, inclusi gli organi giurisdizionali della UE (Corte di giustizia).

Si tratta di una questione da tempo dibattuta dai giuristi costituzionalisti e anche in sede politica, perché su molte questioni controverse di rilevanza europea l'ultima parola non ce l'hanno più le Corti inglesi, ma gli organi giurisdizionali europei. Questo elemento politicamente non è mai stato del tutto accettato ed è stato indicato dal Primo Ministro Theresa May, già nell'autunno del 2016, al Congresso dei conservatori, quale un fattore centrale *pro Brexit*.

L'*European Communities Act* del 1972 non è solo una legge di rango costituzionale che prevede la primazia e l'applicazione diretta del diritto europeo. Essa è anche una legge, come chiarito in un passaggio fondamentale della sentenza, che crea diritti individuali. La sentenza si sofferma sulla tipologia dei diritti che derivano dall'appartenenza alla UE: diritti dei singoli

individui, come il diritto a votare il Parlamento europeo (diritto individuale); oppure il diritto a ottenere tutela in materia di concorrenza da parte di un'impresa che denuncia una concorrenza sleale, un abuso o una posizione dominante dell'impresa concorrente.

Si tratta di diritti individuali che hanno una fonte esclusiva nel diritto europeo e questo è molto importante nel processo argomentativo della sentenza, perché il governo, senza un'autorizzazione parlamentare, non ha il potere di incidere su di essi. La pronuncia ripercorre a questo riguardo la discussione sull'ambito della cosiddetta prerogativa regia (cioè il potere del governo) con un'ampia ricostruzione storica che cita precedenti addirittura del '600 e antichissimi trattati di diritto costituzionale. Da ultimo, giunge alla conclusione per cui la prerogativa regia deve essere resa compatibile con il principio della sovranità del Parlamento e della primizia della legge primaria. La prerogativa regia consente al governo di negoziare trattati internazionali che poi vengono sottoposti a ratifica dal Parlamento.

Tuttavia, c'è un limite che viene sottolineato e cioè che il governo non può negoziare, senza l'intervento della legislazione primaria, trattati internazionali che abbiano effetti diretti sui diritti individuali. Di regola, i trattati internazionali riguardano obblighi e diritti nei rapporti tra gli stati e non hanno incidenza diretta sui diritti individuali. Diverso è invece il caso relativo alla decisione sulla *Brexit* (e la successiva notifica che avvia il procedimento che si chiude con un accordo o con la *exit*) che genera inevitabilmente effetti non reversibili sui diritti individuali con fondamento diretto nel diritto europeo e che verrebbero immediatamente meno con la *exit*.

Questo argomento induce la Corte a ritenere che ci voglia una legge primaria (quindi una legge, anche se di solo indirizzo, per il negoziato). Pertanto, è per rispettare la scadenza di marzo 2017 che il Governo inglese si è autoimposto per la notifica ai sensi dell'art. 50 del TUE, e immediatamente dopo la sentenza della *Supreme Court* è stato necessario presentare un disegno di legge che autorizzi il Primo Ministro a notificare l'intenzione di recedere dall'Unione ai sensi dell'art. 50(2) del TUE.

In conclusione, la *Supreme Court* e la *High Court*, con sentenze destinate a restare negli annali del diritto costituzionale inglese, hanno fatto chiarezza su alcuni punti fondamentali, non solo in tema di rapporti tra Parlamento e Governo, ma anche sulle modalità procedurali della *Brexit*.

In seguito all'approvazione, in tempi rapidissimi, di una legge di autorizzazione ad avviare la procedura prevista dall'art. 50 del TUE, potranno essere rispettati i tempi originariamente previsti dal Governo che aveva annunciato l'intenzione di procedere alla notifica entro marzo 2017.

Molto meno certi sono gli esiti del negoziato che, dopo due anni dalla notifica, determinerà l'effetto automatico di scioglimento di UK dall'Unione europea anche nel caso in cui il negoziato fallisse.

Evento non auspicabile ma, date le difficoltà oggettive, la contrapposizione degli interessi e l'ampiezza delle materie da disciplinare, non del tutto improbabile.

Il Rapporto, realizzato dalla Fondazione Economia dell'Università di Roma Tor Vergata con il contributo di autorevoli studiosi ed esperti intende mettere in discussione, a 60 anni dai Trattati europei, il pessimismo diffuso e riaffermare la validità della scelta europea e di quella dell'euro. Le idee espresse sono il frutto di un'intensa serie di incontri nei quali gli Autori, pur in una visione non unitaria, hanno una comune convinzione, quella dell'esigenza ed importanza di mantenere in essere e far crescere la costruzione europea, con l'interrogativo di come si possa "Rivitalizzare", piuttosto che abbandonare, l'impresa europea.

This Report was realized by Tor Vergata Economic Foundation thanks to the contributions of distinguished academics and experts. The Report addresses the issue of widespread pessimism and confirms the validity of European Union and Euro choices, 60 years after the European Treaties. The ideas exposed in this Report come from an intense series of meetings where authors express a common belief, even if not in an unified vision. This belief arises from the need and the importance to keep in place and grow up the European effort, questioning how to "Revitalize", more then leave, the European challenge.



€ 18,00