

European Economic Law

FOURTH EDITION

ALBERTO SANTA MARIA

 Wolters Kluwer

Alberto Santa Maria

European Economic Law

Quarta edizione, pp. 602

Wolters Kluwer, 21 gennaio 2019



SANTAMARIA
STUDIOLEGALE

PIL - 2018

Slide 2

PIL (in euro)*

| | |
|----------------|-----------------|
| UNIONE EUROPEA | 16.920 miliardi |
| REGNO UNITO** | 2.483 miliardi |
| ITALIA | 1.864 miliardi |
| FRANCIA | 2.465 miliardi |
| GERMANIA | 3.561 miliardi |
| SPAGNA | 1.272 miliardi |
| STATI UNITI | 18.979 miliardi |
| CINA | 12.520 miliardi |
| RUSSIA | 1.396 miliardi |

PIL pro capite (in euro)*

| | |
|----------------|--------|
| UNIONE EUROPEA | 33.062 |
| FRANCIA | 37.931 |
| ITALIA | 31.331 |
| REGNO UNITO | 37.144 |
| GERMANIA | 43.002 |
| SPAGNA | 27.443 |
| STATI UNITI | 57.484 |
| CINA | 8.924 |
| RUSSIA | 9.675 |

* Dati riportati sul sito dell'International Monetary Fund (World Economic Outlook, October 2018)

** Il Costo dell'Hard Brexit è stimato in perdita del PIL britannico di 8 punti rispetto a quello di 1 punto nel caso di deal. In termini di PIL pro capite, l'Hard Brexit costerebbe circa 3000 euro a ciascun cittadino britannico (fonte: ISPI Focus – Westminster: no ad accordo Brexit. E ora?, p. 5)

PIL - dal 2011 al 2018

ITALIA *

| | |
|------|------------------------|
| 2011 | 1.762 miliardi di euro |
| 2012 | 1.569 miliardi di euro |
| 2013 | 1.545 miliardi di euro |
| 2014 | 1.779 miliardi di euro |
| 2015 | 1.681 miliardi di euro |
| 2016 | 1.765 miliardi di euro |
| 2017 | 1.618 miliardi di euro |
| 2018 | 1.864 miliardi di euro |

REGNO UNITO *

| | |
|------|------------------------|
| 2011 | 2.040 miliardi di euro |
| 2012 | 2.031 miliardi di euro |
| 2013 | 2.001 miliardi di euro |
| 2014 | 2.504 miliardi di euro |
| 2015 | 2.664 miliardi di euro |
| 2016 | 2.533 miliardi di euro |
| 2017 | 2.193 miliardi di euro |
| 2018 | 2.483 miliardi di euro |

* Dati riportati sul sito dell'International Monetary Fund (World Economic Outlook, October 2018)

Dati popolazione

POPOLAZIONE TOTALE NEL 2018

| UNIONE EUROPEA ⁽¹⁾ | CINA ⁽²⁾ | STATI UNITI ⁽²⁾ | RUSSIA ⁽²⁾ |
|---|---------------------|----------------------------|-----------------------|
| 28 Stati: 512.710.966 | 1.415.045.928 | 326.766.748 | 148.964.709 |
| 27 Stati: 446.472.959 (Senza Regno Unito) | | | |

SUDDIVISIONE DELLA POPOLAZIONE IN FASCE ANAGRAFICHE

| Fasce d'età | UNIONE EUROPEA ⁽¹⁾ | CINA ⁽²⁾ | STATI UNITI ⁽²⁾ | RUSSIA ⁽²⁾ |
|-----------------|-------------------------------|---------------------|----------------------------|-----------------------|
| 0-14 anni | 15,6% | 17,1% | 18,84% | 16,94% |
| 15-24 anni | 10,9 % | 13,27% | 13,46% | 9,71% |
| 25-50 anni | 33,8 % | 48,42% | 39,6% | 45,16% |
| 51-64 anni | 20,2% | 10,87% | 12,85% | 14,27% |
| 65 ed eccedenza | 19,5% | 10,35% | 15,25% | 13,92% |

(1) Dati riportati sul sito di Eurostat (2) Dati riportati sul sito United Nations

Tasso di occupazione – 2018*

| | |
|------------------------------------|--------|
| • UNIONE EUROPEA (28 Stati membri) | 68,7 % |
| - STATI della ZONA EURO | 67,4 % |
| ITALIA | 58,6 % |
| FRANCIA | 65,3 % |
| GERMANIA | 76 % |
| - REGNO UNITO (fuori zona euro) | 74,5 % |
| • USA | 70,7 % |

% della popolazione in età lavorativa
(età compresa tra i 15 e i 64 anni)

* OECD Data, Employment rate

Bilancio dell'UE (rispetto al PIL UE)

Il **bilancio UE per il 2018** è stato fissato a 160,1 miliardi in impegni (pari circa allo 0,9 % del PIL dell'UE).

Per il **bilancio UE 2021-2027** la Commissione ha proposto di aumentare l'importo totale del nuovo budget (nei 7 anni):

da 956,9 miliardi (pari circa **all'1% del PIL dell'UE a 28**)



a 1.279,4 miliardi (pari **all'1.1% del PIL dell'UE a 27**)

con un incremento positivo di 320 miliardi di euro

La nascita delle Comunità europee e l'adesione del Regno Unito

- ✓ **25 marzo 1957 (1° aprile 1958):** Trattato istitutivo della CEE e dell'Euratom
- ✓ **1961 e 1967:** blocco francese alle domande di adesione britannica
- ✓ **1° gennaio 1973:** adesione a CEE e Euratom di Danimarca, Irlanda e Regno Unito

SENTENZA ANDY WIGHTMAN sulla revoca unilaterale del recesso ai sensi dell'art. 50 TUE Slide 8

Sentenza della Corte (Seduta plenaria) del 10 dicembre 2018, Andy Wightman e a. contro Secretary of State for Exiting the European Union

44. A tale proposito, si deve ricordare che i trattati istitutivi, che costituiscono la **carta costituzionale di base dell'Unione** (sentenza del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23), hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e **che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi** [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 157 e giurisprudenza citata].

45. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale autonomia del diritto dell'Unione, alla luce tanto del diritto degli Stati membri quanto del diritto internazionale, si giustifica sulla base delle caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione, relative, in particolare, alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di essere una **fonte autonoma**, costituita dai Trattati, **per il suo primato sui diritti degli Stati membri** nonché per **l'efficacia diretta** di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche hanno dato luogo a **una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti**, che vincolano in modo reciproco **gli Stati membri e l'Unione**, nonché **gli Stati membri tra di loro** (sentenza del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 33 e giurisprudenza citata).

Criteri per la verifica sull'adesione o meno all'euro, con rinuncia all'opt-out

I cinque criteri di verifica interna posti dal Primo Ministro Gordon Brown cui era subordinata la rinuncia all'**opt-out** attengono ai seguenti punti:

(i) i cicli e le strutture economiche (dell'Unione europea e del Regno Unito) sono tanto compatibili da garantire (a quest'ultimo Stato) un'agevole convivenza con i tassi di interesse dell'Euro nel lungo periodo?;

(ii) nel caso emergano criticità, vi è sufficiente flessibilità per risolverle?;

(iii) l'adesione all'UEM garantirebbe migliori condizioni economiche per le imprese che decidono di fare investimenti di lungo periodo in Gran Bretagna?;

(iv) che impatto avrebbe l'ingresso nell'UEM sulla competitività dell'industria dei servizi finanziari britannica, con particolare riferimento al mercato all'ingrosso della città di Londra?;

(v) in sintesi, l'adesione all'UEM assicurerebbe una maggiore crescita, stabilità e un aumento duraturo dell'occupazione?

- Soltanto rispetto al terzo punto la verifica avrebbe avuto una risposta positiva (Conclusioni pubblicate il 9 giugno 2003 dal Primo Ministro Gordon Brown)

OPT-OUT del Regno Unito

- **Unione Economica e Monetaria**

(Protocollo n. 15, annesso al Trattato di Lisbona).

IL Regno Unito non è parte dell'euro, per sua scelta, *sine die*

- **Accordi di Schengen**

Irlanda e Regno Unito hanno negoziato degli *opt-out* sull'*acquis* di Schengen, anche se l'Irlanda si è unita alla riluttanza del Regno Unito soltanto in tema di libera circolazione delle persone (Protocollo n. 20, annesso al Trattato di Lisbona).

- **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Lisbona)**

Regno Unito e Polonia hanno ottenuto un *opt-out* affinché la Corte di giustizia non possa chiamarli in giudizio sulla base della Carta dei diritti, divenuta vincolante con il Trattato di Lisbona. (Protocollo n. 30, annesso al Trattato di Lisbona).

- **Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (Lisbona)**

Regno Unito e Irlanda hanno ottenuto un *opt-out* per il passaggio dall'unanimità alle decisioni a maggioranza in questo ambito. In realtà si tratta di un "*opt-in*" caso per caso, il che permette ai due paesi di aderire ad una decisione in qualsiasi momento. (Protocollo n. 21, annesso al Trattato di Lisbona).

Brexit: dal referendum del giugno 2016 all'attuale situazione di stallo presso la Camera dei Comuni

- ✓ **23 giugno 2016** : referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE (51,9% vs. 48,1%)
- ✓ **24 gennaio 2017**: pronuncia della Corte Suprema del Regno Unito, *caso Miller*
- ✓ **16 marzo 2017**: entrata in vigore dell' *European Union (Notification of Withdrawal) Bill*
- ✓ **29 marzo 2017**: consegna al Presidente del Consiglio europeo della *lettera di notifica della volontà del Regno Unito di recedere dall'UE e dalla Comunità europea dell'energia atomica: da tale data, scattano i 2 anni di cui all'art. 50.3 TUE*
- ✓ **25 novembre 2018**: approvazione, da parte del Consiglio europeo, dell' "accordo sul recesso o *Withdrawal Agreement*" e della "Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito»
- ✓ **15 gennaio 2019**: la Camera dei Comuni respinge l'accordo di recesso dall'UE
- ✓ **29 gennaio 2019**: la Camera dei Comuni approva due emendamenti:
 - l'uno, impegna il Governo a riaprire i negoziati con l'UE sull'accordo di recesso del Regno Unito con l'obiettivo di rinegoziare la c.d. clausola di backstop;
 - l'altro, nel quale si afferma che il Regno Unito non uscirà dall'UE senza un accordo.

Commento alla bocciatura del Parlamento inglese sull'Accordo di recesso e sulla Dichiarazione politica concordati con l'UE

Il 6 febbraio 2019 Donald Tusk, primo ministro della Polonia democratica e, attualmente, presidente del Consiglio europeo, ha scritto su twitter un messaggio molto duro rivolto ai sostenitori della Brexit:

«Mi chiedo a cosa assomigli quel posto all'inferno per coloro che hanno promosso la Brexit senza nemmeno avere la bozza di un piano di come portarla a termine in sicurezza»

La dichiarazione, poco diplomatica (ma, nel mondo attuale, non pare vi sia posto per la diplomazia), riportata nella prima pagina del Financial Times dal giorno successivo, ha l'evidente intento di provocare i brexiteri mandandoli «all'inferno» e al tempo stesso ribadire la fermezza dell'Unione europea sulla trattativa (concordata) sull'uscita di Londra.

1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.
2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.
3. **I trattati cessano di essere applicabili** allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, **in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.**
4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano.
Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49.

Withdrawal agreement: struttura

- Sezione prima: disposizioni comuni
 - Sezione seconda: diritti dei cittadini
 - Sezione terza: disposizioni in tema di separazione
 - Sezione quarta: periodo di transizione
 - Sezione quinta: disposizioni in materia finanziaria
 - Sezione sesta: norme istituzionali e disposizioni finali
-
- Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord e relativi allegati
 - Protocollo sulle zone di sovranità del Regno Unito nell'isola di Cipro
 - Protocollo su Gibilterra

Sino al termine del periodo di transizione di 21 mesi (dal 30 marzo 2019 al 31 dicembre 2020), durante il quale:

- il Regno Unito continuerà a **partecipare all'unione doganale e al mercato unico** (con tutte e quattro libertà) ed a tutte le politiche dell'UE;
- **l'acquis dell'UE continuerà ad applicarsi integralmente al Regno Unito;**
- sarà mantenuta **l'efficacia diretta e la primazia del diritto dell'UE, anche in relazione ai contenuti dell'Accordo di recesso;**
- il Regno Unito dovrà garantire il rispetto **tutti gli esistenti strumenti e strutture dell'Unione** in materia di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione, ivi compresa la competenza della **Corte di giustizia** dell'Unione europea;
- il Regno Unito dovrà rispettare la **politica commerciale dell'UE e potrà negoziare accordi commerciali con paesi terzi solo previa autorizzazione dell'UE;**
- si continueranno ad applicare al Regno Unito le **disposizioni in materia di politica estera, e di sicurezza comune dell'UE;**
- si continueranno ad applicare al Regno Unito tutte le disposizioni relative alla **giustizia ed agli affari interni** vigenti alla data del recesso e il Regno Unito conserverà la possibilità di *opt-in o opt-out* (solo per misure esistenti)
- il Regno Unito dovrà **rispettare le obbligazioni provenienti da tutti gli accordi internazionali conclusi dall'UE.**

Dal 1° gennaio 2021, al termine dell' «ordinato» periodo di transizione, il **diritto dell'UE cesserà di applicarsi** nei confronti del Regno Unito.

Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord

Il Protocollo mantiene la propria efficacia sino al termine del periodo transitorio (*i.e.* **31 dicembre 2020**) ed è finalizzato a:

- ✓ trovare una **soluzione di salvaguardia** (il c.d. «*backstop*») volta ad evitare la creazione di una frontiera fisica tra Irlanda e Irlanda del Nord;
- ✓ garantire l'**integrità del mercato unico** ed assicurare la **cooperazione nord-sud** nell'isola dell'Irlanda, risolvendo anche i problemi **est-ovest** a garanzia dell'unità del RU con l'Irlanda del Nord;
- ✓ tutelare l'accordo relativo allo **status costituzionale dell'Irlanda del Nord** (Accordo del Venerdì Santo del 1998).

La clausola di backstop

La clausola di «*backstop*» (art. 6 dell'Accordo di recesso) istituisce un «**territorio doganale unico**» **tra l'UE e il Regno Unito**, derivante dall'unione del territorio doganale dell'UE - Art. 4 Regolamento (UE) 952/2013 – e del territorio doganale del Regno Unito.

L'**eliminazione** del territorio doganale unico è subordinata al consenso di Regno Unito e UE.

Il Protocollo prevede inoltre che:

- l'**Irlanda del Nord** continui ad essere soggetta al **codice doganale dell'Unione**;
- il **Regno Unito** resti vincolato alla disciplina prevista dal **Mercato Unico dell'UE** in materia di merci, aiuti di Stato, produzione agricola, tutela sanitaria e fitosanitaria;
- sia assicurata la **libera circolazione** tra l'Irlanda e il Regno Unito;
- sia preservata la **cooperazione nord-sud**, *inter alia*, nei seguenti settori: ambiente, giustizia, energia, agricoltura e pesca, istruzione e trasporti.

Scenario A:

ratifica dell'accordo di recesso prima del 30 marzo 2019

- periodo di transizione di 21 mesi (dal 30 marzo 2019 al 31 dicembre 2020)
- dal 1° gennaio 2021, salvo proroga sino a 2 anni, il **diritto dell'UE cesserà di applicarsi** nei confronti del Regno Unito.

Futuri scenari

Scenario B («no-deal»):

mancata ratifica dell'accordo di recesso prima del 30 marzo 2019

- dal **30 marzo 2019** il diritto dell'UE cesserà automaticamente di applicarsi nei confronti del Regno Unito, che diverrà a tutti gli effetti uno **Stato terzo**;
- L'art. 50 non può essere modificato senza la procedura di ordinaria revisione del Trattato, di durata incompatibile con le attuali circostanze
- La Commissione (e gli Stati membri) stanno lavorando a una serie di **misure unilaterali, auspicandone la reciprocità da parte del RU.**
- In particolare in tema di:
 - libertà fondamentali (*inter alia* libera circolazione, sicurezza sociale);
 - servizi finanziari;
 - trasporti;
 - dogane ed esportazioni di merci;
 - clima.

Futuri scenari

Scenario C:

revoca unilaterale della decisione referendaria di recedere dall'UE

- sentenza CGUE del 10 dicembre 2018;
- tempistiche troppo ristrette per una **revoca** da adottarsi prima della scadenza fissata per l'entrata in vigore dell'accordo di recesso (tra 40 giorni);
- necessario **processo democratico** di decisione compatibile con le norme costituzionali del Regno Unito (nuovo referendum, con risultato favorevole al *remain*).

Futuri scenari

Scenario D:

proroga del termine dei due anni previsto dall'art. 50 del TUE

- scenario teorico, di non semplice attuazione;
- necessaria l'unanime approvazione del Consiglio europeo, a seguito di una possibile richiesta formulata dal Regno Unito.
- l'eventuale proroga, se contenuta in un breve lasso di tempo (aprile 2019) non comporterebbe la partecipazione del Regno Unito alle **elezioni europee** del 23-26 maggio 2019.

Ripartizione dei seggi in Parlamento europeo per la legislatura 2019-2024*

- Riduzione del numero di deputati da 751 a 705
- 46 seggi (dei 73 del Regno Unito liberati dalla Brexit) vengono messi in riserva per eventuali nuovi paesi membri dell'UE
- i 27 seggi restanti vengono ripartiti tra i 14 Paesi UE come evidenziato nella tabella sottostante

| Paese | Seggi attuali | Seggi per la legislatura 2019-2024 | Variazione |
|-----------------|---------------|------------------------------------|------------|
| Belgio | 21 | 21 | = |
| Bulgaria | 17 | 17 | = |
| Repubblica ceca | 21 | 21 | = |
| Danimarca | 13 | 14 | + 1 |
| Germania | 96 | 96 | = |
| Estonia | 6 | 7 | + 1 |
| Irlanda | 11 | 13 | + 2 |
| Grecia | 21 | 21 | = |
| Spagna | 54 | 59 | + 5 |
| Francia | 74 | 79 | + 5 |
| Croazia | 11 | 12 | + 1 |
| Italia | 73 | 76 | + 3 |
| Cipro | 6 | 6 | = |
| Lettonia | 8 | 8 | = |

| Paese | Seggi attuali | Seggi per la legislatura 2019-2024 | Variazione |
|-------------|---------------|------------------------------------|------------|
| Lituania | 11 | 11 | = |
| Lussemburgo | 6 | 6 | = |
| Ungheria | 21 | 21 | = |
| Malta | 6 | 6 | = |
| Paesi Bassi | 26 | 29 | + 3 |
| Austria | 18 | 19 | +1 |
| Polonia | 51 | 52 | +1 |
| Portogallo | 21 | 21 | = |
| Romania | 32 | 33 | +1 |
| Slovenia | 8 | 8 | = |
| Slovacchia | 13 | 14 | +1 |
| Finlandia | 13 | 14 | +1 |
| Svezia | 20 | 21 | +1 |

* DECISIONE (UE) 2018/937 DEL CONSIGLIO EUROPEO del 28 giugno 2018 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo

Considerazioni conclusive

- Perché David Cameron non è ricorso al sistema – il cui esercizio è del resto di moda (e, come si è visto, era stato già utilizzato dal governo inglese per l'adozione o meno dell'euro) – del rimettere a un collegio di tecnici, nominati dal governo, l'analisi dei costi/benefici del restare o uscire dall'UE?
- Come ha potuto ricorrere allo strumento referendario nel mondo del *twitter* dominato dalla semplice **percezione** dei problemi come delle relative soluzioni, **definite poi come scelte politiche**, più che dalla loro realtà?
- Dalle difficoltà che in uscita incontra il Regno Unito, sembra difficile possa materializzarsi il temuto contagio.
- La posizione di favore di cui ha beneficiato il Regno Unito nell'UE fa dubitare della validità di soluzioni future che vedano l'Unione a più velocità, formata da tanti *clusters*, differenziati, sotto una direzione comune.

A tali considerazioni di ordine generale si aggiungono (a giustificazione del titolo di questo mio *speech*):

- per il Regno Unito, a prescindere dal *deal* o *no deal*:

- la ricostruzione integrale (o quasi) dell'apparato legislativo interno con forti influenze sul sistema giurisdizionale, dopo 45 anni di diritto europeo;
- la gestione autonoma, *ex novo*, della politica commerciale internazionale, oggi condotta dalla Commissione europea;
- il passaggio, non semplice, alla stipula di trattati sul commercio bilaterali;
- una ricollocazione nel mondo politico internazionale, con sguardo preferenziale rivolto agli Stati Uniti per la sostanziale coincidenza di lingua, di ordinamento giuridico e anche tradizioni originari, ma con il rischio di diventarne un vassallo.

- per l'UE:

- in un mondo in cui la partita si gioca essenzialmente sull'innovazione tecnologica (che vede gli Stati Uniti in enorme vantaggio), la perdita di un socio importante, non solo per il contributo economico e di popolazione, ma anche e soprattutto per l'alta qualità dell'istruzione superiore e per come, a tutti i livelli della struttura dell'UE, i rappresentanti e i funzionari britannici si sono integrati, fornendo un elevato e difficilmente sostituibile apporto qualitativo;
- la creazione di un concorrente europeo alla ricerca di vantaggi fiscali e che, senza *deal*, potrebbe non replicare affatto la disciplina europea sugli aiuti di Stato, tematica che esula dal diritto della concorrenza di matrice americana (che pur è la patria di tale diritto);
- un possibile vantaggio teorico: il ritorno sostanziale alla disciplina generale dell'Unione Monetaria, con le eccezioni, che diventano non significative, della Danimarca (e della Svezia), dovrebbe favorire il superamento dei problemi istituzionali dell'eurozona.