



*Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Diritto dell'Unione Europea*

**I POSSIBILI SCENARI FUTURI TRA
UNIONE EUROPEA E REGNO UNITO
DOPO LA BREXIT**

RELATORE
Prof. Roberto Baratta

CANDIDATO
Benedetta Rondoni
077662

ANNO ACCADEMICO 2016 / 2017

Indice

Introduzione

Capitolo 1

La disciplina della clausola di recesso dall'Unione Europea

- 1.1 Il recesso nel diritto internazionale: cenni* pag. 4
- 1.2 Il recesso dall'Unione Europea prima di Lisbona* pag. 6
- 1.3 La procedura di recesso introdotta dall'articolo 50 del TUE* pag. 9

Capitolo 2

L'azione esterna dell'Unione Europea e gli accordi di associazione

- 2.1 L'art. 217 TFUE e la struttura degli accordi di associazione* pag. 13
- 2.2 Finalità degli accordi di associazione* pag. 16
- 2.3 Cenni sulla procedura degli accordi di associazione* pag. 17
- 2.4 I valori negli accordi di associazione: la c.d. clausola di condizionalità* pag. 19

Capitolo 3

I fatti: dalla vittoria del *leave* all'attivazione della procedura di recesso

- 3.1 Prima del referendum* pag. 22
- 3.2 Il referendum* pag. 23

Capitolo 4

I possibili scenari: la necessità di guardare al passato per regolare il futuro

- 4.1 Lo Spazio Economico Europeo* pag. 30
- 4.2 Gli accordi bilaterali con la Svizzera* pag. 33
- 4.3 L'unione doganale con la Turchia* pag. 36
- 4.4 L'Organizzazione mondiale del commercio, il c.d. WTO* pag. 39

Conclusione pag. 42

Bibliografia pag. 44

Introduzione

Il 23 giugno 2016 il Regno Unito si è espresso contro la permanenza nell'Unione Europea in un referendum che ha sconvolto l'opinione pubblica europea e messo in crisi le istituzioni. Il recesso dall'UE è un evento storico, mai accaduto prima d'ora e inevitabilmente pone delle questioni riguardo al tipo di relazioni commerciali future e al modo in cui esse debbano essere disciplinate.

Il presente elaborato si propone di analizzare il recesso della Gran Bretagna dall'Unione Europea dal punto di vista giuridico-politico ed operare un'indagine delle prospettive future, tenendo conto dei vari accordi d'associazione, vigenti tra Unione Europea e paesi extra-UE ovvero quelli riguardanti le politiche commerciali.

Il primo capitolo di suddetto lavoro si apre con l'attenta analisi circa la disciplina della c.d. clausola di recesso, inesistente prima del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ma entrato in vigore solo a partire dal 1 dicembre 2009, essendo stata necessaria la ratifica da parte degli allora 27 membri. Si approfondisce dunque la situazione precedente al celebre articolo 50 TUE, facendo riferimento alla disciplina del recesso nel diritto internazionale e alla proposta, già avanzata durante la stesura della Costituzione Europea, della possibilità per uno Stato membro di recedere unilateralmente dall'Unione Europea. Infine vengono esaminate, dal punto di vista tecnico-giuridico, la disciplina del procedimento di recesso e le modalità di attivazione dell'articolo 50.

Il secondo capitolo è parimenti dedicato all'inquadramento dell'assetto giuridico-normativo che caratterizza l'ordinamento europeo. Esso pone l'accento sugli accordi di associazione, previsti dall'art. 217 TFUE, come strumento per intrattenere relazioni commerciali con paesi extra-UE, in alternativa alla *membership*. Dopo un'attenta analisi delle disposizioni dell'articolo, il capitolo si propone di dare uno sguardo generale alle finalità dei vari accordi di associazione conclusi dall'Unione Europea con paesi europei e internazionali. L'ultimo paragrafo del secondo capitolo tratta della clausola presente in ogni accordo di tal genere, ossia la condizionalità che vincola gli Stati al rispetto dei valori europei in modo da poter godere dei benefici fissati nell'accordo.

Dopo aver delineato la disciplina degli strumenti normativi indispensabili per comprendere a pieno l'oggetto di tale elaborato, nel terzo capitolo si è resa necessaria un'indagine più sociale e politica, concentrata sulle varie fasi che si sono susseguite a partire dalla valutazione dei risultati del referendum, sino all'attivazione della procedura di recesso e all'approvazione delle linee guida da parte del Consiglio Europeo. Il 23 giugno 2016 rappresenta la data di una svolta epocale: il popolo del Regno Unito ha deciso per il *leave*, che ha prevalso sul *remain* con il 51.9% dei voti. Interessanti le conseguenze politico-istituzionali, iniziate con le dimissioni del premier David Cameron, il principale fautore della campagna per il *remain*, e continuate con la sentenza della Corte Suprema in merito alla controversia tra Parlamento e Governo relativa alla notifica dell'articolo 50 TUE.

Una volta centrato il quadro fattuale, ci si deve interrogare su quali possano essere le future prospettive e i possibili modelli di accordo che debbano disciplinare le relazioni commerciali future tra Regno Unito e Unione Europea. Ci si soffermerà quindi sull'esercizio in concreto della competenza esterna dell'Unione, o meglio su quegli accordi già stipulati e già in vigore tra Unione Europea e paesi extra-UE ovvero quelli finalizzati all'istituzione di un'associazione. In particolari sono stati presi in considerazione l'accordo che istituisce lo Spazio Economico Europeo, nato tra l'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS) e l'Unione europea con lo scopo di permettere ai paesi AELS di partecipare al Mercato europeo comune senza dover essere membri dell'Unione; gli accordi bilaterali con la Svizzera, sottoscritti in due *tranche* nel 1999 e nel 2004, a seguito del rifiuto di detto Stato di ratificare proprio lo Spazio Economico Europeo, con l'obiettivo di favorire l'integrazione economica e politica del paese; l'unione doganale con la Turchia, fondata nel 1996, propedeutica all'adesione; il celebre WTO (World Trade Organization), un'organizzazione internazionale creata nel 1995, con l'obiettivo di abolire e ridurre le barriere tariffarie così da incoraggiare il commercio internazionale.

La trattazione si conclude con la valutazione dei vari accordi, evidenziando i vantaggi e gli svantaggi che apportano alla relazione commerciale tra Regno Unito e Unione Europea e con l'indicazione di un accordo di associazione *ad hoc* come ipotesi più plausibile a disciplinare i rapporti futuri tra i due.

Capitolo I

La disciplina della clausola di recesso dall'Unione Europea

Introduzione

Il diritto di recesso dall'Unione Europea è stato riconosciuto a ogni Stato membro soltanto con il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, che contiene un'esplicita clausola di recesso. L'art. 50 TUE reca infatti una procedura di recesso negoziato, che tale deve essere in ragione della complessità di estinguere un rapporto di integrazione creato da oltre sessant'anni di vita dell'Unione. In precedenza, i Trattati non disciplinavano l'ipotesi dell'uscita di uno Stato dall'Unione, considerando il processo di integrazione europea a carattere permanente e a senso unico. Inoltre, la Comunità Europea non aveva mai dovuto regolare casi di recesso di membri dell'organizzazione, se si escludono la Groenlandia e, in misura minore, l'Algeria che, dopo essersi resi indipendenti rispettivamente dalla Danimarca e dalla Francia, avevano deciso di uscire. Un primo passo in avanti era stato fatto con il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, redatto nel 2003 ma mai entrato in vigore, a causa delle mancate ratifiche da parte di Francia e Paesi Bassi in seguito a referendum negativi. Per la prima volta, si prevedeva la possibilità di recesso unilaterale nell'articolo I-59. Tale articolo è stato poi ripreso con leggere modifiche dal Trattato di Lisbona che segna l'*acme* di questo lungo cammino.

Prima di affrontare più approfonditamente la clausola di recesso così come è contenuta nella Costituzione europea e nel Trattato di Lisbona, è opportuno considerare brevemente la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, che consente il recesso, anche in assenza di una clausola esplicita.

1.1 Il recesso nel diritto internazionale: cenni

Prima che il Trattato di Lisbona introducesse l'articolo 50, le fonti che avrebbero potuto disciplinare il recesso di uno Stato membro dall'Unione erano rinvenibili nel diritto internazionale generale, e in particolare nella Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 23 maggio 1969. Essa affronta nella parte V le cause di invalidità e di estinzione dei trattati internazionali.

La Convenzione distingue due fattispecie: i casi in cui il trattato prevede una clausola esplicita di denuncia o di recesso e casi in cui gli accordi non disciplinano la questione. Nel primo caso, l'art. 54 della Convenzione prevede che l'estinzione dei trattati o il recesso di una delle parti può aversi in base alle disposizioni del trattato oppure *in ogni momento, con il consenso di tutte le parti, previa consultazione degli altri Stati*

contraenti.¹ Il suddetto articolo consente, quindi, il recesso se le parti sono concordi. Questo consenso si esprime in due modi: da una parte, attraverso una specifica clausola del trattato, di cui l'art. 50 TUE è un esempio applicativo; dall'altra, attraverso una risoluzione consensuale.

La Convenzione di Vienna consente il recesso anche in assenza di una clausola esplicita. L'art. 56 si riferisce alle ipotesi in cui un trattato non contenga disposizioni sull'estinzione, la denuncia e il recesso. Il primo comma si fonda in principio sull'impossibilità di una denuncia unilaterale dei trattati, stabilendo che un accordo privo di disposizioni sulla sua estinzione non può essere oggetto di denuncia o recesso. La norma prevede tuttavia due eccezioni: la lettera a) ammette il recesso se le parti hanno intenzione di accettare tale possibilità; la lettera b) lo consente se il diritto di recesso può essere dedotto dalle disposizioni del trattato. L'art. 56 al secondo comma stabilisce il procedimento per attivare tale diritto, con la notifica dalla parte denunciante o recedente della sua intenzione dodici mesi in anticipo.

Come causa di estinzione dei trattati internazionali, viene anche considerata la c.d. *rebus sic stantibus*. Tale norma di diritto consuetudinario, in un certo senso antitesi del principio cardine dell'ordinamento internazionale *pacta sunt servanda*, prevede che il trattato si possa estinguere se mutano le circostanze di fatto esistenti al momento della stipulazione, purché si tratti di circostanze essenziali, senza le quali i contraenti non avrebbero concluso tale trattato. Questa norma consuetudinaria è stata codificata nell'art. 62 della Convenzione di Vienna, che stabilisce che l'applicazione possa avvenire se le circostanze mutate costituivano la "base essenziale del consenso delle parti" e se il cambiamento sia tale da "trasformare radicalmente la portata degli obblighi" derivanti dal trattato.² La Convenzione esprime tale norma in termini restrittivi poiché la causa di estinzione fondata sui mutamenti di circostanze si applica soltanto in casi eccezionali.³ L'applicabilità della *rebus sic stantibus* è stata confermata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee che stabilisce che le norme consuetudinarie relative all'estinzione dei trattati a causa di un cambiamento fondamentale delle circostanze "vincolano le istituzioni della Comunità e fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario".

In conclusione, il diritto internazionale disciplina il recesso, stabilendo che uno Stato possa abbandonare un trattato, solo con l'accordo di tutte le parti contraenti oppure denunciando il mutamento di circostanze essenziali all'adempimento dei suoi obblighi. L'esempio che può essere riportato riguarda l'Indonesia che nel 1965 decise di lasciare le Nazioni Unite, nonostante la Carta dell'ONU non prevedesse alcuna esplicita clausola di recesso.⁴

¹ Cfr. art. 54, lett. a) della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati.

² Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sent. *A. Racke GmbH & Co. Hauptzollamt Mainz*, causa C-162/96 par. 53.

³ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, sent. 25.9.1997 *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros (Ungheria c. Slovacchia)*, par. 104.

⁴ L'Indonesia si ritirò nel 1965 con atto unilaterale dalle Nazioni Unite, in seguito all'ammissione della Malaysia a membro non permanente nel Consiglio di Sicurezza. Il recesso è considerato un atto temporaneo in quanto lo Stato nel 1966 ritornò a partecipare ai lavori dell'Organizzazione.

1.2 Il recesso dall'Unione Europea prima di Lisbona

Il percorso verso l'introduzione del recesso, conclusosi nel 2009 con l'articolo 50 TUE, inizia nel 1957 quando il Trattato istitutivo della Comunità Europea non prevedeva alcuna clausola esplicita riguardo il recesso, data la volontà dei padri fondatori di dare carattere permanente al processo di integrazione europea. L'art. 240 TCE diceva espressamente che "il trattato è concluso per un periodo illimitato"⁵. Dal momento che neanche negli atti preparatori del testo definitivo era stato menzionato un eventuale ritiro da parte di uno Stato membro, parte della dottrina non escludeva la possibilità di recedere da parte degli Stati membri.

In realtà, il problema si poneva in modo per lo più teorico poiché non c'era mai stata una richiesta formale di uscita dall'Unione, sebbene il tema era stato oggetto di attenzione.⁶ La Comunità Europea ha trattato in effetti il problema del recesso quando nel 1982 la Groenlandia ha indetto un referendum per uscire dalle allora Comunità europee.⁷ La Groenlandia è sempre stata una colonia della Danimarca, fino al 1953, anno in cui ne è diventata parte, tanto che i suoi cittadini erano equiparati *in toto* ai cittadini danesi, godendo dei medesimi diritti. Nel 1972 la Danimarca richiese di entrare nell'Unione e, nel referendum che ne seguì, votò a favore dell'adesione. Di conseguenza la Groenlandia fu costretta a seguire tale risultato, benché il 70% dei groenlandesi si dichiarò contrario all'entrata.

Dopo aver ottenuto una formale indipendenza e l'istituzione di un Parlamento locale nel 1979, la Groenlandia decise con referendum di uscire dall'Unione e, dopo anni di negoziati, nel 1985 fu concluso il c.d. *Trattato di Groenlandia* che disciplinava le future relazioni tra le due parti: i trattati non si sarebbero più applicati al paese che avrebbe goduto di un regime speciale.⁸ La base giuridica di tale trattato fu la c.d. clausola di revisione (art. 236 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea), nella parte in cui si stabilisce la possibilità per uno Stato di proporre proposte di revisione al Trattato.

L'uscita della Groenlandia ha comunque rappresentato un precedente unico, in quanto non si trattò di uno Stato sovrano, membro dell'Unione Europea, ma di un territorio originariamente soggetto al Trattato di Roma che ha cambiato il suo *status* ed è uscito dalla Comunità, senza avere effetti significativi sulla sua vita istituzionale.

Un primo passo in avanti sulla questione viene compiuto durante i lavori di preparazione del "Progetto Spinelli" nel 1984, con la proposta da parte dell'on. danese Jens Peter Bonde⁹, bocciata dai membri del Club

⁵ HILL J.A., *The European Economic Community: The Right of Member States Withdrawal*, in *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1982, 335-357.

⁶ Il Regno Unito aveva indetto un referendum nel 1975 sulla permanenza nella Comunità Europea. Il 67,2 % dei britannici avevano votato a favore contro il 32,8% dei voti per l'uscita dall'organizzazione.

⁷ FRIEL R.J., *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n. 53, 2004.

⁸ PASCALE L., *Come la Groenlandia lasciò l'UE, unico precedente alla Brexit*, 4 marzo 2016, in www.larepubblica.it.

⁹ DI RIENZO A., *Art.50 TUE*, in Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Simone, Napoli, 2012.

del Coccodrillo¹⁰, che la ritenevano contraria al progetto federalista da loro auspicato. La creazione dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht nel 1993 non portò alcun cambiamento in merito al recesso. Nel 1994 ci fu un altro tentativo di disciplinare il recesso con la *Relazione Hermann*,¹¹ che all'art.44 comma 7 stabilisce che “i trattati sono denunciati secondo le procedure previste per la loro conclusione”. Su indicazione di Romano Prodi, nel 2002 fu elaborata una proposta c.d. “Progetto Penelope”, coordinata dall'alto funzionario della Commissione europea François Lamoureux. L'art. 103 prevedeva la possibilità di recesso per gli Stati, che non fossero riusciti ad adempiere alle successive revisioni del Trattato Costituzionale. Si ipotizzò che lo Stato potesse uscire dall'Unione, restandone a certe condizioni un membro associato.¹²

La decisione di includere una procedura sul recesso dall'Unione viene presa dalla Convenzione Europea, convocata durante il Consiglio Europeo di Laeken il 15 dicembre 2001 con l'obiettivo di ovviare ai problemi di natura istituzionale non risolti dal Trattato di Nizza. Le ragioni furono principalmente due: da un lato, l'allargamento ad est del 2004¹³. Gli Stati orientali, legati in precedenza dal Patto di Varsavia, avevano spinto per vedere riconosciuto tale diritto, che non era previsto in quel Patto. Dall'altro lato, la necessità di una disposizione che disciplinasse l'uscita di uno Stato membro e le future relazioni tra quest'ultimo e l'Unione. Una clausola di tal genere esprimeva un forte segnale politico nei confronti di coloro che ritenevano che l'Unione fosse un'entità rigida da cui non si potesse uscire.¹⁴

Durante la Convenzione, ci fu un ampio dibattito sulla possibilità di introdurre effettivamente una disposizione sul recesso. La proposta, avanzata dal Vicepresidente Giuliano Amato, non fu accolta in modo unanime e si scontrarono varie correnti di pensiero su quali dovessero essere le modalità di tale abbandono. L'art. 46 del progetto di Convenzione al primo comma stabiliva il diritto dello Stato membro di ritirarsi dall'Unione Europea, “nel rispetto delle proprie norme costituzionali interne”. Al secondo comma la disposizione descriveva il meccanismo di negoziazione di tale recesso, mentre nell'ultimo comma indicava i tempi oltre i quali i Trattati avrebbero cessato di applicarsi allo Stato recedente. Durante i lavori di preparazione, gli emendamenti presentati delinearono un quadro di posizioni contrapposte: se c'è chi era contrario a tale disposizione e ne chiedeva la soppressione, convinto che l'Unione fosse un'entità politica, frutto delle volontà dei singoli Stati, i c.d. “federalisti”, c'era anche una maggioranza di membri della Convenzione che voleva sottoporre il ritiro a condizioni di applicazione più rigide. A parere di molti, infatti, la clausola non avrebbe dovuto implicare un diritto unilaterale di recesso, ma soltanto un diritto negoziabile,

¹⁰ Il Club del Coccodrillo era un intergruppo del Parlamento Europeo, fondato nel 1980 da Altiero Spinelli con l'obiettivo di giungere a delle riforme delle costituzioni comunitarie. Il nome deriva dal ristorante *Crocodile* a Strasburgo dove il 9 luglio 1980 si tenne la prima riunione. Il loro lavoro “Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea” fu approvato dal Parlamento il 14 febbraio 1984 e fu la base per i successivi sviluppi che portarono all'Atto Unico Europeo e al Trattato di Maastricht.

¹¹ Cfr. Parlamento Europeo, *Relazione sulla costituzionalizzazione dei trattati*, 12 ottobre 2000.

¹² SAVASTANO F., *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione Europea*, in www.federalismi.it, n. 22/2015.

¹³ Nel 2004 l'Unione Europea vide l'adesione di dieci stati, di cui sette facevano parte del blocco orientale (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria), una era una ex repubblica della Jugoslavia (Slovenia) e due erano isole del Mediterraneo (Cipro, Malta). Si tratta del più grande allargamento nello stesso momento.

¹⁴ Cfr. Nota del Praesidium alla Convenzione, doc. n. 724/03, All. I, p. 43.

che sarebbe diventato effettivo dopo la conclusione di un accordo di ritiro¹⁵. La proposta davanti al *Praesidium* fu sottoposta a modifiche di carattere puramente redazionale, tese a rafforzare la procedura di ritiro e vide l'aggiunta di un quarto comma che stabiliva la possibilità per uno Stato recedente di aderire nuovamente tramite la procedura di adesione.

I lavori della Convenzione terminarono nel luglio del 2003, quando fu presentato il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. L'art. I-59 così stabiliva:

1. Ogni Stato membro può decidere, in conformità delle proprie norme costituzionali, di ritirarsi dall'Unione Europea.
2. Lo Stato membro che decide di ritirarsi notifica tale intenzione al Consiglio Europeo, che si investe di questa notifica. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio Europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del ritiro, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio dei ministri, che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo.
Il rappresentante dello Stato membro che si ritira non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio Europeo o del Consiglio dei ministri che lo riguardano.
3. La Costituzione cessa di essere applicabile allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di ritiro, 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 di prorogare tale termine.
4. Se lo Stato che si è ritirato dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 57.

La disposizione prevedeva il diritto unilaterale da parte dello Stato membro di recedere, conformemente alle proprie norme costituzionali. Tale diritto non era immediato, perché sottoposto alla negoziazione di un accordo che disciplinasse i termini del recesso e le future relazioni. Lo Stato recedente doveva notificare la sua intenzione al Consiglio Europeo, a cui seguivano due anni durante i quali le due parti avrebbero dovuto concludere un accordo, approvato dalla maggioranza qualificata al Consiglio con il consenso del Parlamento Europeo. Scaduti i due anni, il recesso diventava *de facto*, a meno che lo Stato e l'Unione non avessero deciso di prolungare i tempi tramite accordo.

La Conferenza Intergovernativa, che fu chiamata a discutere del progetto di Costituzione, elaborato dalla Convenzione Europea, non cambiò la disposizione. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa fu firmato dai leader UE il 29 ottobre 2004 e fu la prima volta che esplicitamente si faceva riferimento alla

¹⁵ Cfr. Nota del Segretariato alla Convenzione, Scheda di analisi delle proposte di emendamento riguardanti l'appartenenza all'Unione, doc. n. CONV 672/03, p. 10-12.

possibilità di recedere nell'art. I-60. Il Trattato Costituzionale subì una frenata, a causa delle mancate ratifiche da parte di alcuni Stati membri.¹⁶

1.2 La procedura di recesso introdotta dall'articolo 50 TUE

L'art. 50 del Trattato dell'Unione Europea, firmato a Lisbona nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, riconosce espressamente a ogni Stato membro il diritto di recedere dall'Unione. La *exit clause* è reinserita nel Trattato, riprendendo il testo della Costituzione Europea e apportando delle leggere modifiche. L'art. 50 è così formulato:

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.

La disposizione chiarisce immediatamente il diritto unilaterale dello Stato membro di recedere, senza necessità di approvazione da parte degli Stati membri e conformemente alle norme costituzionali interne. Lo Stato che intende abbandonare non ha neanche il dovere di dare spiegazioni o giustificazioni in merito al suo ritiro. La procedura si apre con la notifica da parte dell'autorità competente dello Stato membro della sua intenzione di recedere al Consiglio Europeo. La notifica ha valore costitutivo poiché è necessaria affinché

¹⁶ La Francia e i Paesi Bassi non ratificarono il Trattato in seguito ai referendum, svoltisi rispettivamente il 29 maggio 2005 e il 1 giugno 2005, in cui gli elettori votarono contro il testo di riforma. Questi risultati hanno bloccato l'iter di ratifica anche in quei paesi che avevano soltanto fissato la data del referendum.

prendano forma gli effetti giuridici, determinati dall'art. 50¹⁷. Il Consiglio europeo è chiamato a formulare "orientamenti"¹⁸, ossia considerazioni e valutazioni politiche che devono essere approvate per consenso dai membri del medesimo¹⁹. L'accordo è concluso, ai sensi dell'art. 218 TFUE, dal Consiglio, a nome dell'Unione Europea, che deve deliberare a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento Europeo, che invece si esprime a maggioranza semplice. Per maggioranza qualificata all'interno del Consiglio si intende il 72% dei membri che rappresentino il 65% della popolazione degli Stati (comma 4). Il Parlamento Europeo riveste un ruolo importante, in quanto il Trattato di Lisbona gli conferisce il potere di dare un parere su tutti gli accordi internazionali, e di conseguenza anche sull'accordo di recesso.

La negoziazione dell'accordo di recesso può prolungarsi per un massimo di 2 anni, oltre i quali i Trattati cesseranno di essere applicati allo Stato recedente, anche se non è stato concluso alcun accordo. Per evitare che le parti non disciplinino i loro futuri rapporti commerciali, vista la forte integrazione economica, la disposizione ha previsto la possibilità di prorogare la scadenza, previo mutuo consenso. Durante i due anni che seguono alla notifica, lo Stato rimane membro della Comunità, ma i suoi rappresentanti non siederanno né al Consiglio né al Consiglio Europeo. L'ultimo comma del suddetto art. 50 presuppone la possibilità per uno Stato di rientrare nell'Unione, seguendo l'*iter* previsto dall'art. 49 TUE, in merito all'adesione di Stati terzi.

La conclusione dell'accordo, come abbiamo visto, spetta al Consiglio che ha anche il compito di scegliere quale debba essere l'istituzione competente a negoziare l'accordo. L'art. 218 comma 3 TFUE a cui l'art. 50 TUE rinvia per gli aspetti procedurali stabilisce che si possa designare o un negoziatore o una squadra di negoziato. Va segnalato che potrebbe essere il Consiglio stesso a ricoprire tale ruolo, essendo l'istituzione di indirizzo politico.

Per ciò che concerne la Commissione Europea, negli accordi internazionali essa ha il compito di presentare raccomandazioni al Consiglio, prima che si aprano i negoziati. Comparando la procedura di adesione, in cui la Commissione ha un ruolo preminente nell'approvazione della domanda di entrata nell'Unione²⁰, alla procedura speciale per il recesso, possiamo notare come in quest'ultima la Commissione non viene menzionata, tanto che parte della dottrina ha concluso che gli orientamenti politici del Consiglio Europeo si

¹⁷ Per ulteriori dettagli in merito alla notifica, mi permetto di rimandare a Curti Gialdino C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione Europea*, 2016, in www.federalismi.it.

¹⁸ Cfr. Art. 52.1 del Trattato di Lisbona.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 15.2 del TUE il Consiglio Europeo "è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori".

²⁰ Ai sensi dell'art.49 TUE, "[...] Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento Europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono."

sostituiscono alle raccomandazioni²¹. L'istituzione tornerebbe ad essere centrale nella conclusione dell'accordo che disciplina le future relazioni tra le parti.

Da ultimo, l'art. 50 non contempla la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che a una prima lettura potrebbe non ricoprire alcun ruolo. In realtà, l'art. 218 comma 11 attribuisce al Parlamento Europeo, a ciascuno Stato membro, al Consiglio o alla Commissione la possibilità di chiedere alla Corte di Giustizia un parere riguardo la compatibilità dell'accordo con i Trattati vigenti. Essendo l'accordo di recesso un accordo concluso dall'Unione, esso sarà sottoposto alla giurisdizione della Corte, come è stabilito dall'art. 263 TFUE²².

La disposizione lascia aperte molte questioni. Prima fra tutte, non è chiaro se l'entrata in vigore del recesso è subordinato alla conclusione di un accordo specifico tra Stato membro e Unione Europea o se si autorizza un recesso unilaterale. Dalla lettura del disposto, gli Stati membri sono liberi di abbandonare l'Unione e non sono costretti a concludere un accordo ma possono aspettare i due anni prima che la loro uscita diventi effettiva. Inoltre, il diritto di recesso non è condizionato alla modifica dei Trattati europei che lo Stato non accetta, di conseguenza lo Stato può esercitarlo indistintamente²³. Il rischio è quello di un eventuale abuso di tale istituto, che viene utilizzato dagli Stati come minaccia per ottenere benefici in sede di *decision-making*.

In seconda battuta, l'art. 50 al primo comma si riferisce alle "proprie norme costituzionali". Il primo problema è che l'organo chiamato a decidere se uno Stato ha abbandonato l'Unione in conformità con le proprie disposizioni costituzionali è la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che sarebbe quindi l'arbitro finale su questioni di diritto nazionale interno²⁴. In aggiunta, non è chiaro come si sposa tale disposizione con quelle Costituzioni nazionali che espressamente rimandano all'Unione Europea. Il Preambolo della Costituzione tedesca, infatti, si riferisce a una Germania che si muove per promuovere la pace in "un'Europa unita". Per questo paese, sarebbe quindi difficile recedere, rispettando la sua fonte di diritto primaria.

Ugualmente problematico è il periodo entro cui deve essere concluso l'accordo di recesso. L'art. 50, infatti, prescrive che l'applicazione dei Trattati cessa nello Stato recedente il giorno in cui entra in vigore tale accordo o, in assenza di questo, due anni dopo la notifica dell'intenzione di recedere. È bene sottolineare che i tempi sono troppo corti per essere realistici, soprattutto se in quei due anni, oltre all'accordo di recesso, deve essere concluso un accordo che vada a disciplinare tutti gli aspetti economici e giuridici da cui le due parti sono legate. Non va dimenticato che il recesso di uno Stato membro comporta il cambiamento dei Trattati vigenti poiché vanno eliminate tutte le disposizioni che menzionano lo Stato recedente e quegli

²¹ CURTI GIALDINO C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione Europea*, 2016, in www.federalismi.it.

²² LAZOWSKI A., *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, in *European Law Review*, Sweet Maxwell, 2012.

²³ Cfr. TATHAM A.F., *Don't mention divorce at the wedding, darling! EU accession and withdrawal after Lisbon*, in Biondi A., Eeckhout P., Ripley S., (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012.

²⁴ RIEDER C.M., *The withdrawal clause of the Lisbon Treaty in the light of EU citizenship: between disintegration and integration*, in *Fordham International Law Journal*, 37/2013 p. 155-160.

allegati o protocolli relativi allo Stato in questione. Gli altri Stati membri dovranno quindi concludere un trattato separato, seguendo la procedura di revisione dell'art. 48 TUE.

All'origine di tale disposizione, c'è la volontà, già presente dal Trattato Costituzionale, di trasformare la natura dell'Unione Europea e di conseguenza del suo Trattato da un semplice "patto fra Stati"²⁵ a una vera e propria costituzione. Ciò implicava che la sua revisione potesse essere approvata da una maggioranza, senza necessità dell'unanimità. Il progetto molto ambizioso, che rientrava nell'intenzione dei padri fondatori di creare una *ever closer union*²⁶, doveva essere controbilanciato dalla possibilità per gli Stati membri in minoranza, che non accettavano una simile costituzione, di poter uscire: perciò, una esplicita procedura di recesso.

²⁵ Cfr. BUSIA G., *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione* in Bassanini F., Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*. Il Mulino, Bologna, 2010.

²⁶ Tale citazione è contenuta nel Preambolo del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, nella parte in cui si dice che i firmatari di tale trattato sono "*determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei*". Il Trattato di Roma fu sottoscritto da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Capitolo II

L'azione esterna dell'Unione Europea e gli accordi di associazione

Introduzione

L'Unione Europea è stata fin dall'inizio caratterizzata da una forte proiezione esterna, che si è concretizzata in un ampio numero di attività svolte dalle istituzioni a livello internazionale: rapporti di natura diplomatica con Stati non membri, stipulazione di accordi bilaterali e multilaterali con paesi terzi, sia con finalità di adesione che di partenariato strategico²⁷. Questa azione non era inquadrata all'interno di una politica estera comune, dal momento che il Trattato di Maastricht aveva stabilito che l'Unione Europea avesse la competenza a concludere accordi nel settore della PESC (politica estera e sicurezza comune), mentre alle Comunità Europee²⁸ fosse attribuita la gestione delle c.d. relazioni esterne, ossia i profili esterni delle politiche interne. Tale assetto è stato modificato dal Trattato di Lisbona, che sopprime le Comunità²⁹ e riconosce alla sola Unione l'esercizio delle competenze esterne. L'art. 47 TUE, infatti, precisa che "l'Unione Europea ha personalità giuridica", rendendola indipendente dagli Stati che la compongono. Tale riconoscimento permette all'Unione di concludere accordi internazionali, di diventare membro degli organismi internazionali e di aderire alle convenzioni internazionali. Le disposizioni in merito sono quindi contenute in un Titolo unico del TUE, il Titolo V in cui vengono enunciati i principi e gli obiettivi che l'Unione deve perseguire nello svolgimento di tale competenza e in una Parte unica del TFUE, la Parte Quinta che approfondisce i meccanismi e gli strumenti attraverso cui suddetta azione prende corpo.

Nel capitolo che segue, verrà approfondita una *species* particolare di accordi internazionali, quelli finalizzati all'istituzione di un'associazione di uno o più Stati o organizzazioni internazionali all'Unione Europea, rilevandone la struttura, le finalità e i valori che li indirizzano.

²⁷ ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, pp. 459-462.

²⁸ Le Comunità Europee comprendevano la Comunità Economica Europea e la Comunità dell'energia atomica, istituite nel 1957 con il Trattato di Roma e la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio che era stata sottoscritta con il Trattato di Parigi nel 1951. Le tre Comunità, inizialmente separate e basate su tre trattati diversi, si fondono in un primo momento alla firma del Trattato di Roma, dove vengono riconosciute due istituzioni comuni che agiranno per tutte e tre le Comunità: Assemblea Parlamentare e Corte di Giustizia. Con il Trattato di Bruxelles del 8 aprile 1965, viene stabilita l'unificazione degli esecutivi, istituendo un'unica Commissione e un solo Consiglio delle Comunità Europee. Si vedano le ampie considerazioni di Daniele L., *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2014, pp. 7-13.

²⁹ Cfr. art.1 TUE: "L'Unione sostituisce e succede alla Comunità Europea".

1.1 L'art. 217 TFUE e la struttura degli accordi di associazione.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea contempla una categoria particolare di accordi internazionali: gli accordi di associazione. L'art. 217 TFUE dispone: "L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari."

La norma non è stata modificata dal Trattato di Lisbona e riprende l'ex art. 310 TCE, attribuendo all'Unione il potere di concludere accordi finalizzati a creare un'associazione tra l'Unione e uno o più Stati terzi o organizzazioni internazionali, caratterizzata da tre elementi costitutivi: "diritti e obblighi reciproci"; "azioni in comune"; "procedure particolari". Tali accordi hanno l'obiettivo di istituire "una collaborazione intensa"³⁰, che mira a un rafforzamento delle relazioni commerciali. Proprio la definizione ampia e generale della disposizione permette alle istituzioni europee di concludere accordi dalle caratteristiche più diverse, avendo ad oggetto tutte le materie disciplinate dai Trattati³¹, incluse quelle riconducibili alla Politica Estera e di Sicurezza Comune e allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò ha permesso all'Unione di utilizzare questo strumento per una varietà di obiettivi.

L'accordo istituisce un'associazione, cioè una relazione privilegiata tra le parti che comporta una cooperazione istituzionale molto stretta senza l'accesso da parte dello Stato terzo alle istituzioni comunitarie. Ciò implica che l'obiettivo non è la *membership* ma un'alternativa all'adesione, per cui gli Stati mantengono la loro sovranità in tutti quei settori non coperti dall'accordo. Di conseguenza non ci sono modifiche ai trattati o l'introduzione di regole vincolanti per gli Stati membri³², ma è il diritto dell'UE che viene esteso anche a paesi non membri che partecipano al regime comunitario³³ e che sono obbligati ad armonizzare le loro regole giuridiche all'*acquis* "unionale"³⁴.

L'associazione è caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, nozione che è stata specificata da una sentenza della Corte di Giustizia³⁵ per cui la reciprocità non indica parità e simmetria delle rispettive posizioni giuridiche quanto una relazione di solidarietà, allo scopo di favorire lo sviluppo degli Stati associati. Sulla base di questa interpretazione può comprendersi la conclusione di accordi con Stati in via di sviluppo in cui c'è un forte sbilanciamento di diritti a favore di questi ultimi e gli obblighi gravano sull'Unione Europea.

Gli altri due elementi costitutivi dell'accordo sono le azioni in comune e le procedure particolari. Da una parte, la cooperazione tra le parti nei settori di competenza dell'accordo; dall'altra, l'associazione è

³⁰ Così GATTINARA G., *Art. 217 TFUE*, Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Simone, Napoli, 2012, p. 1589.

³¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 30 settembre 1987, sentenza n. 12/86, *Demirel*, 3719, punto 9.

³² GALLO D., *I valori negli accordi di associazione dell'Unione Europea*, in Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 145.

³³ Cfr. sentenza *Demirel*, punto 9.

³⁴ MARESCEAU M., *Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union Européenne* in Blumann C. (a cura di), *Le frontières de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 153.

³⁵ Corte di Giustizia, 5 febbraio 1976, *Bresciani*, 87/75, punto 22.

caratterizzata da istituzioni paritetiche, cioè organi costituiti da rappresentanti di ambo le parti e preposti all'attuazione dell'accordo. L'organo decisionale è il Consiglio di associazione, che ha la funzione di indirizzo e adotta atti vincolanti inerenti all'esecuzione dell'accordo, tramite la regola dell'unanimità³⁶. Accanto al Consiglio, opera la Commissione parlamentare, composta da europarlamentari e parlamentari dell'altra Parte contraente, con funzioni consultive e di controllo sull'operato del Consiglio. Molto raramente è presente un organo giurisdizionale oppure un organo di risoluzione delle controversie ispirato all'Organizzazione Mondiale del commercio³⁷. L'unica eccezione proviene dallo Spazio Economico Europeo, firmato nel 1992 dall'allora Comunità europea e i paesi membri dell'Associazione europea del libero scambio (di cui oggi fanno parte soltanto tre Stati: Islanda, Liechtenstein e Norvegia), che estende a tali paesi le norme in materia di libera circolazione e di concorrenza. Esso prevede un meccanismo di controllo e sorveglianza sull'applicazione dell'*acquis* comunitario in quegli Stati: l'Autorità di Vigilanza che monitora l'osservanza dell'accordo e la Corte AELS che ha la competenza a pronunciarsi sull'interpretazione e sull'applicazione delle disposizioni dell'accordo negli Stati membri dell'AELS. La Corte dello Spazio Economico Europeo ha la stessa competenza attribuita in seno all'Unione alla Corte di Giustizia, tanto da spingere quest'ultima in un primo momento a ritenere l'accordo incompatibile con i Trattati³⁸. Di recente, nell'ambito della *partnership* euromediterranea, sono stati istituiti dispositivi di risoluzione delle controversie relative all'applicazione e all'interpretazione delle disposizioni contenute negli accordi³⁹, simili a quello dell'OMC.

La disposizione attribuisce all'Unione la competenza esclusiva a concludere accordi di associazione, come è stato ribadito dalla sentenza *Demirel*⁴⁰. Ciononostante, nella prassi gli accordi sono stati conclusi sia dall'UE sia dagli Stati membri. Si tratta quindi di accordi misti. Questa scelta si giustifica con la presenza delle clausole di c.d. condizionalità, ossia il potere da parte dell'Unione di sospendere l'accordo allorché il paese terzo non rispetti i suoi obblighi in materia di "dialogo politico", quindi riforme democratiche e cooperazione politica. Inoltre la conclusione in forma mista risponde alla necessità di ovviare a eventuali problemi scaturenti dalla separazione delle competenze tra Unione e Stati membri. Tale strumento si è rivelato utile proprio per quegli accordi che coprivano materie di *jurisdiction*⁴¹ statale. Ad oggi gli accordi conclusi non in forma mista sono soltanto due: quello con Malta del 1971 e quello con Cipro del 1973, entrambi prodromici all'adesione.

La Corte di Giustizia considera gli accordi misti alla stregua degli accordi conclusi dalla sola Unione, facenti parte dell'ordinamento giuridico comunitario e vincolanti le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri, ai

³⁶ Così GATTINARA G., *cit.* p. 1591.

³⁷ Da adesso OMC.

³⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Parere 1/91*, 14 dicembre 1991.

³⁹ MIGNOLLI A., *Commento all'art. 217 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2014, p. 1784.

⁴⁰ Cfr. sentenza *Demirel*, punto 9, già citata.

⁴¹ Così GALLO D., *cit.*, p. 144.

sensi del comma 2 dell'art. 216 TFUE. Di conseguenza, la Corte ritiene di essere competente a interpretare le disposizioni di tali accordi, a valutarne l'osservanza da parte degli Stati membri e a risolvere controversie in merito⁴². Inoltre dalla sentenza *Commissione c. Irlanda*⁴³ emerge che tale prerogativa si applica anche alle disposizioni che rientrano strettamente nelle materie di competenza statale. Il valore vincolante degli accordi di associazione implica che essi hanno prevalenza sul diritto secondario e tutti gli atti delle istituzioni e degli organismi europei devono essere coerenti a quanto disposto dall'accordo.

La Corte ha altresì specificato che le disposizioni dell'accordo di associazione possono avere efficacia diretta, ovvero hanno la capacità di attribuire in capo ai singoli diritti che possono essere fatti valere in giudizio. Tale possibilità prende corpo quando la disposizione in questione ponga un obbligo chiaro e preciso, in base al suo tenore letterale e allo scopo e contenuto dell'accordo, e ove la sua esecuzione e i suoi effetti non siano subordinati all'adozione di atti di esecuzione⁴⁴. Stesso discorso vale per le decisioni dei Consigli di associazione, istituiti dall'accordo, che danno attuazione alle disposizioni di questi. La Corte ha infatti dichiarato che “dato il loro collegamento diretto con l'accordo di cui costituiscono l'attuazione, le decisioni del Consiglio di Associazione formano, allo stesso titolo dell'Accordo e dal momento dell'entrata in vigore del medesimo, parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario”⁴⁵.

1.2. Cenni sulla procedura di conclusione degli accordi di associazione

La procedura di conclusione degli accordi internazionali, anche della fattispecie in questione, è disciplinata dall'art. 218 TFUE. Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, dopo che la Commissione o l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, a seconda della materia dell'accordo, abbiano presentato delle raccomandazioni. È sempre il Consiglio che designa il negoziatore o la squadra di negoziato, che può consultare un comitato speciale nella conduzione dei negoziati⁴⁶, designato dal Consiglio stesso, composto da rappresentanti degli Stati membri⁴⁷. Il negoziatore è nella maggior parte dei casi la Commissione, ai sensi dell'art. 207 comma 3, che opera nel quadro di “direttive che il Consiglio può impartirle”. La fase negoziale si conclude con la decisione del Consiglio che autorizza la conclusione formale dell'accordo, previa consultazione del Parlamento europeo. Nel caso degli accordi di associazione, questi è chiamato ad approvare il testo dell'accordo. Inoltre il comma 10 dell'art. 218 TFUE stabilisce che il Parlamento sia informato in tutte le fasi della negoziazione degli accordi internazionali. Questa procedura,

⁴² Così MIGNOLLI A., *Commento all'art. 216 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2014, p. 1781.

⁴³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*.

⁴⁴ Cfr. sentenza *Demirel*, p. 14, già citata.

⁴⁵ Corte di Giustizia, 20 settembre 1990, causa C-192/89, *Sevince*, I-13461, p. 9.

⁴⁶ Art. 218.4 TFUE.

⁴⁷ Così ADAM R., TIZZANO A., *cit.*, p. 483.

c.d. *procedura Luns*, è stata introdotta nel 1964 su proposta del ministro degli esteri olandese, Joseph Luns, che stabiliva che l'allora Assemblea parlamentare dovesse discutere di ogni progetto di accordo di associazione, fosse tenuta al corrente dei progressi nelle negoziazioni e fosse informata riguardo l'accordo finale, prima che esso fosse stato concluso⁴⁸. In seguito, tale pratica è stata estesa a tutti gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità Europea (ora Unione europea). Il Consiglio adotta la decisione a maggioranza qualificata, fatta eccezione per alcune categorie di atti⁴⁹ in cui rientrano anche gli accordi di associazione, dove è richiesta l'unanimità. Per gli accordi di associazione è prevista una variante alla procedura *standard*: essendo accordi misti, il negoziatore, ossia la Commissione, è spesso affiancato da una "delegazione unica"⁵⁰, cioè dallo Stato a cui spetta la Presidenza del Consiglio. In aggiunta, l'accordo entrerà in vigore solo dopo le ratifiche da parte degli Stati membri, in conformità alle proprie disposizioni costituzionali.

1.3 Finalità degli accordi di associazione

La sentenza *Demirel* ha permesso all'Unione di utilizzare lo strumento dell'accordo di associazione per realizzare la sua azione esterna in tutte le materie disciplinate dai Trattati. In un primo momento l'accordo era servito per la preparazione di Stati terzi all'adesione: è il caso dell'accordo con la Grecia, firmato nel 1961 e conclusosi con l'entrata dello Stato ellenico nella Comunità nel 1981. Nel quadro degli accordi di pre-adesione sono stati conclusi accordi con Malta, Cipro e Turchia⁵¹, che prevedevano la creazione di un'unione doganale. In questo caso, soltanto la Turchia non è riuscita ad aderire all'Unione, non rispettando i criteri politici⁵² previsti.

In tempi più recenti il ricorso all'art. 217 TFUE è servito per la conclusione dei c.d. accordi europei con i paesi dell'Europa centro-orientale (PECO)⁵³. Nelle disposizioni dell'accordo non era presente alcun

⁴⁸ TEASDALE A., BAINBRIDGE T., *Luns-Westertep procedure*, 1 ottobre 2012, www.PenguinCompagniontoEuropeanUnion.com.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 218 comma 8, "Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Tuttavia, esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all'articolo 212 con gli Stati candidati all'adesione. [...] anche per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

⁵⁰ Così ADAM R., TIZZANO A., *cit.*, p. 486.

⁵¹ Accordo con Malta del 1970 (GUCE, L. 61/1970, 2), con Cipro del 1973 (GUCE, L. 133/1973, 2), con la Turchia del 1964 (GUCE, L. 217/1964, 3687).

⁵² Secondo quanto stabilito dal Consiglio Europeo radunatosi a Copenaghen il 21 e 22 giugno 1993, lo Stato candidato deve rispettare i criteri politici, i criteri economici e i criteri relativi all'*acquis* comunitario. Ciò implica che il paese terzo deve aver raggiunto un certo grado di stabilità politica e quindi rispetto delle libertà e dei diritti umani, deve sviluppare una certa economia di mercato e deve assumersi gli obblighi dell'appartenenza all'Unione.

⁵³ Al riguardo si vedano gli accordi con Ungheria (GUCE, L. 347/1993, 2), Polonia (GUCE, L. 348/1993, 2), Repubblica Ceca (GUCE, L. 360/1994, 2), Slovacchia (GUCE, L. 359/1994, 2), Bulgaria (GUCE, L. 358/1994, 3), Romania (GUCE, L. 357/1994, 2), Slovenia (GUCE, L. 51/1999, 3), Lettonia (GUCE, L. 26/1998, 3), Lituania (GUCE, L. 51/1998, 3) e Estonia (GUCE, L. 68/1998, 3).

richiamo all'adesione ma l'obiettivo era quello di aiutare tali Stati, usciti dal blocco sovietico, a transitare verso l'economia di mercato e un sistema democratico⁵⁴. Gli accordi prevedevano una serie di agevolazioni economiche per i paesi contraenti⁵⁵. In realtà i PECO furono la base per la successiva entrata nell'Unione.

Questo schema è stato usato per i c.d. accordi di associazione e stabilizzazione con i paesi nati dalla dissoluzione della *ex* Jugoslavia, con l'intenzione di accompagnare tali Stati nel processo di stabilizzazione politica e di sviluppo economico, avendo come obiettivo finale l'adesione. L'Unione offriva a tali Stati una "prospettiva europea"⁵⁶, condizionata dal raggiungimento della stabilità. In questo senso sono stati conclusi accordi con la Macedonia, la Serbia, l'Albania, il Montenegro e con la Croazia⁵⁷, unico Stato ad aver già aderito all'Unione Europea nel 2013.

L'associazione è stata costituita nell'ambito della cooperazione interregionale sia con i paesi dell'America Latina in chiave di dialogo politico e cooperazione economica, sia con i paesi terzi del Mediterraneo. La *partnership* euromediterranea iniziò con la Dichiarazione di Barcellona del 1995, in cui furono tracciati i tre obiettivi da raggiungere: cooperazione politica e di sicurezza, cooperazione economica e cooperazione culturale⁵⁸. Questo impegno fu ribadito dal Vertice di Parigi del 13 luglio 2008. Fanno parte del partenariato Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Autorità Palestinese. Con ciascuno di questi Stati è stato istituito un accordo bilaterale di associazione, che ha sostituito gli accordi conclusi negli anni Settanta⁵⁹. L'associazione prevede una zona di libero scambio per i prodotti industriali e i prodotti agricoli.

Questo modello è stato sfruttato anche per la cooperazione al fine di sviluppo economico, sociale e culturale dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (c.d. ACP). Sebbene sia l'art. 208 TFUE a disciplinare questo particolare tipo di accordi, stabilendo che l'obiettivo sia "la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà"⁶⁰, nella prassi l'Unione ha utilizzato l'accordo di associazione come strumento nella politica di cooperazione allo sviluppo⁶¹ fin dalla prima Convenzione di Yaoundé del 1963. Ad essa sono seguite la seconda Convenzione di Yaoundé del 1971, le quattro Convenzioni di Lomé (1980-1985-1990-1995) e la Convenzione di Cotonou conclusa nel 2000. Oltre a contenere una dimensione prettamente economica, volta alla promozione del commercio internazionale all'interno di quei paesi, l'accordo prevedeva importanti

⁵⁴ Così MINZOLLI A., *cit.*, p. 1785.

⁵⁵ Così GATTINARA G., *cit.*, p. 1590.

⁵⁶ Cfr. "European perspective" in Maresceau M., *Bilateral Agreements concluded by the European Community* in *Collected Courses of the Academy of International Law*, The Hague, 2004, volume 309, p. 366.

⁵⁷ Accordi con Macedonia (*Boll. UE*, 4/2001, 74), Albania (GUUE, L. 107/2009, p.166), Montenegro (GUUE, L. 108/2010, p.3), Croazia (GUUE, L. 26/2005, p.3). L'accordo con la Serbia non è ancora entrato in vigore.

⁵⁸ Cfr. GATTINARA G., *cit.*, p. 1589.

⁵⁹ Accordi euromediterranei di associazione in www.eur-lex.europa.eu.

⁶⁰ Cfr. Art. 208.1 TFUE.

⁶¹ CHERUBINI F., *I valori dell'Unione Europea nella politica di cooperazione allo sviluppo*, in Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 127.

misure a livello politico⁶² tra cui l'impegno a rispettare le libertà e i diritti dell'uomo, a risolvere problemi di sicurezza legati al terrorismo e alla corruzione.

Da ultimo, questo modello è stato seguito anche per la conclusione di accordi con paesi europei che volevano partecipare alla vita dell'Unione senza esserne membri: è il caso dello Spazio Economico Europeo⁶³, sottoscritto tra la Comunità Europea e i paesi AELS, a cui vengono estese le quattro libertà fondamentali, il mercato interno e tutti quei settori legati a quest'ultimo.

1.4 I valori negli accordi di associazione: la c.d. clausola di condizionalità

Come gli obiettivi perseguiti variano a seconda dello Stato con cui l'Unione istituisce un regime di associazione, anche i valori che indirizzano tali accordi non sono identici. Al centro degli accordi di associazione è presente la condizionalità, secondo cui l'Unione può sospendere l'accordo e revocare i benefici commerciali qualora lo Stato terzo non rispetti determinati principi, individuati sulla base delle convenzioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali e esplicitamente previsti nelle disposizioni dell'accordo stesso. Tale clausola è apparsa la prima volta nel preambolo della terza Convenzione di Lomé del 1985, dove veniva riaffermata la "fiducia nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne, nonché delle nazioni grandi e piccole". Si trattava di una "clausola fondamento", ossia la violazione della norma da una delle parti contraenti non implicava necessariamente la sospensione dell'accordo da parte dell'altra. Tale norma quindi non aveva dei veri effetti giuridici ma era una "precondizione politica"⁶⁴. Questo primo passo in avanti ribadiva l'impegno comunitario in materia di diritti dell'uomo e dei principi democratici.

Il Trattato di Maastricht dichiara espressamente che il rispetto di determinati valori è "elemento essenziale" dell'accordo, per cui ai sensi dell'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969⁶⁵ esso è suscettibile di essere sospeso o estinto. In seguito furono istituite due procedure autonome rispetto a quella della Convenzione: una (c.d. "baltica"⁶⁶) molto rigorosa che prevedeva la sospensione immediata dell'accordo senza alcuna previa consultazione, qualora fosse stata compiuta una grave violazione; la seconda (c.d. "bulgara"⁶⁷),

⁶² Così GATTINARA G., *cit.*, p. 1590.

⁶³ L'accordo di associazione istitutivo dello Spazio Economico Europeo (SEE) è stato concluso dalla Comunità Europea e i paesi che facevano allora parte dell'Associazione europea del libero scambio: Austria, Finlandia, Svezia, Islanda, Liechtenstein e Norvegia (GUCE L. 1/1994, 1). In seguito all'adesione all'UE dei primi tre Stati, l'accordo ora è in vigore solo con gli ultimi tre.

⁶⁴ Così CHERUBINI F., *cit.*, p. 136.

⁶⁵ L'art. 60 così dispone: "Una violazione sostanziale di un trattato bilaterale ad opera di una delle parti legittima l'altra ad invocare la violazione come motivo di estinzione del trattato o di sospensione totale o parziale della sua applicazione. [...] Per violazione sostanziale di un trattato si intende: un ripudio del trattato non autorizzato della presente Convenzione; oppure la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato [...]".

⁶⁶ Questa procedura è presente negli accordi con Albania e con i paesi baltici, da cui prende il nome.

⁶⁷ La clausola "bulgara" è ripresa negli accordi con la Romania, la Bulgaria, la Federazione Russa, l'Ucraina, il Kirghizistan, la Moldavia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, il Kazakistan e la Bielorussia.

invece, si applicava in ogni caso di inadempienza e prescriveva la sospensione dell'accordo solo dopo attente consultazioni e un tentativo di conciliazione⁶⁸.

L'art. 217 TFUE non fa esplicito riferimento ai valori, cosa che non esclude che questi ultimi svolgano un ruolo centrale negli accordi di associazione. La genericità di tale articolo ha permesso all'Unione di inserire di volta in volta nelle clausole di condizionalità non soltanto i valori e gli interessi propri dell'Unione, fissati dall'art. 2 e dall'art. 3 TUE (democrazia, tolleranza, non discriminazione, pace, sicurezza, eliminazione della povertà tra gli altri) ma anche un insieme di finalità dalla protezione sociale alla lotta alla corruzione e al rispetto dei principi di *governance* politica ed economica, a seconda dello Stato coinvolto e della natura dell'accordo.

La selezione dei valori spetta alla Commissione, negoziatrice degli accordi, ma è prevista anche la partecipazione degli Stati membri, nel caso di accordi misti. Essa è libera di individuare valori nuovi e di dare rilevanza all'interno degli accordi a quei valori che più combaciano con gli interessi comunitari, sebbene spesso non coincidano con gli interessi dello Stato associato⁶⁹.

⁶⁸ Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi*, 23 maggio 1995, COM (95), 216.

⁶⁹ Così Gallo D., *cit.*, p. 153.

Capitolo III

I fatti: dalla vittoria del *leave* all'attivazione della procedura di recesso

Introduzione

Il 23 giugno 2016 il Regno Unito è stato chiamato a votare riguardo la permanenza nell'Unione Europea: il referendum ha decretato la vittoria del *leave* con un esiguo margine di vantaggio, 51.9% contro il 48.1% di quelli che si erano schierati a favore del *remain*. Prontamente il Primo Ministro David Cameron si è dimesso, specificando che le negoziazioni saranno portate avanti da un nuovo *premier*, Theresa May, che è stata investita della carica il 13 luglio successivo. L'attivazione della clausola di recesso è stata notificata soltanto il 29 marzo 2017, a causa del contenzioso sorto tra Parlamento e Governo in cui il primo rivendicava il primato dell'esecutivo, prima di avviare il procedimento fissato dall'art. 50 TUE. La Corte Suprema si è espressa con sentenza che ha invece dato ragione all'organo legislativo che ha rivendicato il controllo del Parlamento⁷⁰. La notifica ha dato inizio alle negoziazioni dell'accordo di recesso tra le due parti che si concluderanno il 29 marzo 2019, giorno in cui, passati i due anni, il Regno Unito uscirà *de iure et de facto* dall'Unione.

Invero, il referendum è stato soltanto il culmine di un processo di disaffezione da parte delle istituzioni e del popolo inglese, iniziato già con la crisi economico-finanziaria che ha sconvolto il Vecchio Continente dal 2008 e continuato con la questione migratoria. Va ricordato che il Regno Unito ha sempre dimostrato segni di rifiuto verso l'integrazione politica, rea di minacciare la sovranità parlamentare, fin dal suo ingresso nella Comunità Economica Europea, come dimostra il referendum del 1975 in cui ci fu una sonora vittoria da parte dei sostenitori del progetto comunitario.

Il capitolo affronterà inizialmente le difficili relazioni che sono da sempre intercorse tra le due parti, con particolare attenzione alla richiesta di David Cameron del dicembre 2015 di rinegoziare l'appartenenza del paese all'Unione. In seguito si soffermerà sul referendum e sugli eventi immediatamente successivi mentre da ultimo analizzerà l'attivazione del recesso e l'approvazione delle linee guida da parte del Consiglio Europeo, con un breve accenno alle elezioni politiche britanniche indette per l'8 giugno 2017.

⁷⁰ Supreme Court of the United Kingdom, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5, 24 January 2017.

Prima del referendum

Era stato Winston Churchill nel 1946 a parlare di “Stati Uniti d’Europa”⁷¹. Eppure il Regno Unito ha sempre partecipato alla formazione della Comunità prudentemente, tanto che vi ha aderito soltanto nel 1973 e con non poche difficoltà. Infatti, quando nel 1957 la CEE, fortemente voluta da Francia e Germania per risolvere i loro centenari conflitti, diventa realtà, il Regno Unito accolse questo progetto con molta freddezza tanto da non firmare il Trattato di Roma, geloso della sua sovranità. Era convinto che la necessità primaria fosse una zona di libero scambio, non già un’unione per la sicurezza continentale⁷². A tal proposito, costituì insieme ad altri Stati che non volevano o non potevano prendere parte alla Comunità un’associazione composta da sette membri, il cui obiettivo era quello di promuovere il commercio intraeuropeo. Nacque il 3 maggio 1960 l’Associazione europea del libero scambio (AELS), di cui facevano parte inizialmente Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera⁷³. Gli effetti auspicati dal paese britannico tardarono ad arrivare cosicché già nel 1961 il Regno Unito fece domanda di adesione all’Unione, domanda che fu presto respinta dal veto posto da Charles De Gaulle, il quale riteneva che i britannici volessero interferire nelle questioni europee, a nome degli Stati Uniti. La richiesta successiva fu accettata, ma l’entrata nell’Unione nel 1973 e lo sviluppo del commercio intraeuropeo non placarono gli scetticismi. La scelta del laburista Harold Wilson fu di incentrare la sua campagna elettorale per le elezioni politiche sul tema europeista, promettendo di indire un referendum consultivo riguardo la permanenza nella Comunità, dopo averne rinegoziato gli accordi di adesione. Il referendum fu fissato per il 5 giugno 1975, in cui la nazione fu chiamata a esprimere il suo voto sul quesito “*Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?*” e il 67.23% dei britannici sostenne la causa comunitaria.

Sebbene una così chiara volontà del popolo di restare unito all’Europa continentale, il dibattito e lo scetticismo tra le file laburiste non si acquietò, poiché se da una parte riconoscevano l’utilità dell’abbattimento delle tariffe doganali, dall’altra erano contrari all’accentramento di potere nelle mani delle istituzioni europee e a quei programmi mirati alla creazione di una vera e propria Comunità: la moneta unica e la politica agricola comune. L’apice si toccò nel 1979 con l’insediamento di Margaret Thatcher a Downing Street. Il Primo Ministro fu molto critico verso i contributi finanziari che gli inglesi dovevano versare al budget comunitario, ricevendo molto meno in cambio e chiese il rimborso, che ottenne nel 1984 per un terzo di quanto versato dallo Stato. In seguito la Thatcher appoggiò la firma dell’Atto Unico Europeo, malgrado la presenza di una bozza di Costituzione europea, poiché completava il mercato unico.

⁷¹ Winston Churchill, Primo Ministro britannico, rivolgendosi alla gioventù accademica all’Università di Zurigo nel 1946, auspicò la creazione di un’Europa unita che garantisse la pace e debellasse il bellicismo europeo con queste parole: “Esiste un rimedio che in pochi anni renderebbe tutta l’Europa libera e felice. Esso consiste nella ricostruzione della famiglia dei popoli europei, o in quanto più di essa riusciamo a ricostruire, e nel dotarla di una struttura che le permetta di vivere in pace, in sicurezza ed in libertà. Dobbiamo costruire una sorta di Stati Uniti d’Europa.” in www.europa.eu.

⁷² MENON A., VILLA M., VILLAFRANCA A., *Regno Unito: dentro o fuori l’Europa?* in Osservatorio di Politica Internazionale, n. 77, luglio 2013, p. 5.

⁷³ In seguito entrarono Islanda nel 1970, Finlandia nel 1986 e Liechtenstein nel 1991. Oggi l’AELS è composto soltanto da quattro Stati (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) poiché gli altri sono entrati nell’UE.

Il Regno Unito ratificò il Trattato di Maastricht ma negoziò una clausola c.d. *opt-out*, cioè una deroga e/o un'esenzione da obblighi contenuti nei Trattati o nella legislazione comunitaria: in quel caso, ottenne di mantenere la propria moneta, senza entrare nell'Unione Economica e Monetaria (UEM). Stessa clausola è presente negli accordi di Schengen, in cui solo il paese britannico e l'Irlanda hanno potuto mantenere i controlli alle frontiere esterne.

Se le relazioni erano sempre state tese e i progressi in materia di integrazione politica erano stati compiuti con molto remore da parte del Regno Unito, i dubbi si accentuarono in occasione dello scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008 che ha dimostrato l'incompletezza dell'UEM e la necessità di riforme strutturali. Se è vero infatti che alle istituzioni europee era stata attribuita la competenza esclusiva in ambito monetario, non era successo altrettanto per quanto riguarda la politica economica e fiscale⁷⁴. Ciò ha provocato che la crisi si perpetrasse, senza che suddette istituzioni riuscissero a porvi rimedio. In questo clima si inserisce il peggioramento dell'andamento dei flussi migratori provenienti dall'Africa e dall'Asia, a causa delle primavere arabe e delle forti repressioni governative. I politici inglesi ritenevano fosse giunto il momento di rinegoziare i Trattati. Alla luce di questo deve essere interpretato il discorso di David Cameron il 23 gennaio 2013, che illustrava le tappe della sua strategia europea, vincolata dalla vittoria del partito conservatore alle elezioni politiche del maggio 2015. Egli avrebbe concluso un nuovo accordo con l'Unione, che sarebbe stato sottoposto a referendum a metà della legislatura entro la fine del 2017.

Il referendum

Le promesse vengono mantenute poiché il 10 dicembre 2015 David Cameron invia al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk una lettera⁷⁵ con cui vengono formalizzate le preoccupazioni britanniche riguardo l'appartenenza all'Unione⁷⁶. Cameron era fortemente europeista ma cedette alle pressioni dell'ala più nazionalista del Partito Conservatore, giacché credette che, concludendo un accordo che migliorasse la situazione del Regno Unito nell'Unione, gli elettori britannici avrebbero votato per il *remain* al successivo referendum. L'accordo doveva essere vincolante e irreversibile da incorporare nei Trattati istitutivi. L'obiettivo finale di questo accordo sarebbe dovuto essere il mantenimento della sovranità parlamentare e la salvaguardia del funzionamento del mercato unico, senza impedire che gli altri Stati procedessero verso forme di integrazione più strette. Questi aspetti sono ricondotti alle quattro tematiche principali che

⁷⁴ ROSSOLILLO G., *Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno Unito nell'Unione Europea* in SIDI blog, 29 febbraio 2016.

⁷⁵ La lettera, su carta intestata del Primo Ministro, è stata inviata in copia al presidente della Commissione europea, al presidente del Parlamento europeo, anche ai capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione Europea.

⁷⁶ Così Curti Gialdino G., *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio Europeo Tusk*, in federalismi.it, 9 dicembre 2015.

costituiscono altrettanti titoli di paragrafi della lettera a Tusk (la *governance* economica, la sovranità, la competitività e l'immigrazione).

In tema di *governance* economica, la preoccupazione britannica riguarda il rapporto tra Stati membri dell'Eurozona e Stati che ne sono al di fuori, suscettibile di essere compromesso dalle misure adottate per difendere la moneta comune che possono avere effetti negativi sull'integrità del mercato comune. Filo conduttore è il principio secondo cui “gli Stati membri che non partecipano all'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria non ostacoleranno, bensì agevoleranno, tale ulteriore approfondimento, mentre detto processo, viceversa, rispetterà i diritti e le competenze degli Stati membri non partecipanti”⁷⁷.

Nel secondo paragrafo, Cameron si concentra sulla competitività del mercato interno che può essere raggiunto soltanto perfezionandolo, attraverso il potenziamento della libera circolazione delle merci, servizi e capitali.

La terza tematica riprende, l'idea già presente nel primo paragrafo dell'”Europa a due velocità”. Secondo il premier britannico, il Regno Unito deve ottenere l'*opt-out* per quanto riguarda la finalità politica dell'Unione, ossia la deroga a suo favore rispetto all'obiettivo dell'unione sempre più stretta, consacrata all'art. 1 TUE⁷⁸. Strettamente collegato è l'incremento del ruolo dei parlamenti nazionali nel procedimento legislativo.

La questione più problematica è senza dubbio contenuta nel quarto paragrafo, ossia l'immigrazione. Cameron propone infatti un tetto al flusso migratorio dall'UE al paese britannico, di fatto restringendo una delle libertà fondamentali su cui l'Unione si fonda: la libera circolazione delle persone.

Il Consiglio Europeo si riunì il 17-18 dicembre 2015, dopo una serie di consultazioni bilaterali a livello *sherpa* con i paesi membri e dopo una lettera scritta da Tusk in cui esponeva la necessità “di trovare una soluzione che rispondesse alle aspettative del Primo Ministro britannico”⁷⁹ entro il mese di febbraio del 2016. L'intesa è stata trovata alla riunione del Consiglio Europeo il 18-19 febbraio 2016 con un accordo che garantisce uno *status* speciale al Regno Unito, che diventerà effettivo e vincolante dopo il referendum britannico. L'accordo riconosce l'”Europa a due velocità”, quindi la possibilità per alcuni di Stati di restare indietro nel processo di integrazione.

Il giorno seguente, David Cameron annuncia la data del referendum, fissato al 23 giugno 2016, sulla base dell'*European Union Referendum Act*, legge del 2015 che stabiliva di tenere una consultazione popolare sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea entro la fine del 2017. La campagna referendaria,

⁷⁷ Una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione Europea (GUUE, 2016/C 69 I/01), sezione A.

⁷⁸ L'art. 1 comma 2 TUE afferma che “Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa [...]”.

⁷⁹ European Council, *Letter by President Donald Tusk to the European Council on the issue of a UK in/out referendum*, 07/12/15, Press release, 898/15, Home Affairs.

che ne è seguita, ha visto contrapposti da una parte i sostenitori del *Leave*⁸⁰, rappresentati principalmente dal Partito per l'indipendenza del Regno Unito (UKIP) nella persona del segretario Nigel Farage, e dall'altra i fautori del *Remain*⁸¹, capeggiati dal Primo Ministro e dal suo Gabinetto. Le due parti si sono scontrate in modo particolare su quattro macroaree: commercio, immigrazione, costi dell'adesione ed economia. Nel primo caso, i difensori dell'Unione Europa hanno sottolineato il fatto che questa sia il primo partner commerciale del Regno Unito, che in quanto membro può anche godere dell'accesso preferenziale ai mercati dei Paesi con cui l'UE ha concluso accordi commerciali mentre gli anti-europeisti si sono detti ottimisti sulla futura conclusione di un accordo di libero scambio con l'Unione senza la necessità di implementare le leggi europee. Il secondo tema, l'immigrazione, è senza dubbio il più caldo poiché costituisce il cardine della politica dell'UKIP grazie al quale è diventata la terza forza politica del Paese. Il Partito sostiene che la libertà di movimento impedisca al Regno Unito di controllare le proprie frontiere, motivo per il quale l'immigrazione è fuori controllo. Di tutt'altro avviso David Cameron che ritiene l'immigrazione positiva poiché portatrice di crescita economica. Quanto ai costi dell'adesione, le posizioni sono altrettanto nette: i costi sono alti ma comunque minori rispetto ai benefici economici, da una parte; il budget percepito dall'UE è eccessivo dal momento che è un'organizzazione non eletta, dall'altra. In ultimo, se il *Leave* ritiene che le norme sovranazionali abbiano ostacolato le aziende britanniche, che possono godere di una maggiore libertà una volta fuori dall'Unione, il *Remain* crede che l'Unione Europea rafforzi le aziende, crei posti di lavoro e garantisca prezzi più bassi per i consumatori⁸².

Il referendum del 23 giugno 2016 si è concluso con la decisione dei cittadini britannici di “lasciare l'Unione Europea”. Infatti, il *leave* ha ottenuto il 51.9% dei voti contro il 48.1% di coloro che avevano votato per il *remain* e si è imposto in 263 delle 382 circoscrizioni elettorali. In totale, 33.578.016 sono i cittadini che si sono recati alle urne, il 72.2% degli aventi diritti voto, di cui 17.410.742 si sono pronunciati per l'uscita. I risultati registrano una divisione a livello geografico e a livello generazionale. Tre sono state le aree geografiche che hanno sostenuto il *remain*: Scozia con il 62%, Irlanda del Nord con il 55.8% e la City di Londra in cui il 59.1% di persone si sono espresse a favore della permanenza nell'Unione Europea, unica eccezione in Inghilterra. La nazione infatti ha registrato la vittoria del *Leave* con il 53.4% così come il Galles dove il 52.5% si è pronunciato contro l'Unione. Paladina assoluta dell'appartenenza è stata Gibilterra che si è espressa con il 95.9% per il *remain*⁸³.

⁸⁰ Il gruppo ufficiale per la campagna era “*Vote Leave*”, di cui facevano parte alcuni membri del Parlamento appartenenti al Partito Conservatore e al Partito Laburista, il Partito Unionista Democratico dell'Irlanda del Nord e anche 5 membri del Gabinetto di governo. Il Partito per l'indipendenza del Regno Unito, invece, non faceva parte della campagna e ne aveva organizzata una separata.

⁸¹ La campagna ufficiale per la permanenza nell'Unione “*Britain Stronger in the Europe*” raccoglieva nelle sue fila non soltanto il Primo Ministro David Cameron e 16 membri del suo Gabinetto tra cui la futura *premier* Theresa May, ma anche il Partito Laburista, il Partito Nazionale scozzese, il Partito del Galles e il Partito Verde. Il Partito Conservatore per contro ha scelto la neutralità, non appoggiando di fatto il suo *leader*.

⁸² EURONEWS.COM, *Referendum Brexit: le ragioni dei due fronti*, 12 maggio 2016.

⁸³ SAVASTANO F., *Brexit: un'analisi del voto*, 29 giugno 2016, in www.federalismi.it.

La prima conseguenza politica ha luogo il giorno immediatamente successivo con le dimissioni di David Cameron che, dopo aver annunciato la volontà di rispettare l'esito del referendum, ha dichiarato che i negoziati in merito alla *Brexit* saranno condotti dal nuovo primo ministro. Cameron aveva però specificato che avrebbe mantenuto la sua carica fino al congresso del Partito Conservatore fissato per ottobre in modo da garantire stabilità al Paese. Nell'ordinamento britannico, in casi di dimissioni la scelta del successore deve ricadere all'interno del partito che ha la maggioranza all'*House of Commons*⁸⁴: in questo caso specifico, il Partito Conservatore. È proprio tra le sue fila che viene scelta Theresa May, ministro dell'Interno, tiepida sostenitrice del *remain* che si insedia a Downing Street il 13 luglio 2016 per nomina della Regina Elisabetta.

In seguito al referendum, Nicola Sturgeon, primo ministro del Parlamento scozzese e *leader* del Partito Nazionale Scozzese, ha richiesto una seconda consultazione popolare per l'indipendenza, dopo quella del 2014 in cui gli Scozzesi votarono con il 55% per la permanenza nel Regno Unito. La proposta è dovuta alla volontà della Scozia di rimanere all'interno dell'Unione Europea, dichiarata dal voto contro l'uscita in tutte e 32 le circoscrizioni elettorali⁸⁵. Stesso atteggiamento anche dall'Irlanda del Nord, che invoca un nuovo referendum per la riunificazione con l'Irlanda così da continuare a partecipare al progetto europeo.

A livello europeo, il primo vertice del Consiglio Europeo si è tenuto il 28-29 giugno dove era già stata stabilita la discussione in merito ai risultati del referendum britannico. Durante l'incontro del primo giorno, Cameron ha informato i suoi pari grado dell'esito della consultazione, confermando che i tempi del processo saranno decisi dal nuovo primo ministro. Il giorno successivo, il Consiglio Europeo si presentava con una composizione inedita: i 27 *leader* hanno emanato una dichiarazione⁸⁶ dove auspicavano un rapido inizio delle negoziazioni, ribadendo di essere aperti a un accordo di libero scambio con accesso preferenziale del Regno Unito al mercato unico, vincolato però all'accettazione delle quattro libertà di circolazione. La volontà dei 27 di rimanere uniti è presente già nelle prime dichiarazioni del Presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk⁸⁷ e della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, che a domanda se *Brexit* significasse la fine dell'Europa rispose con un secco no⁸⁸.

Fin dall'inizio la May ribadisce il concetto "*Brexit means Brexit*"⁸⁹, quindi la sua posizione ferma e decisa nel dare esecuzione al risultato del referendum. Ciononostante, la richiesta europea di accelerare i tempi non viene ascoltata dal primo ministro britannico che a ottobre conferma la sua intenzione di attivare l'art. 50 TUE soltanto a fine marzo 2017, quando introdurrà il *Great Repeal Bill*, che abrogherà la legge delle

⁸⁴ Cabinet Office, *The Cabinet Manual, A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, London, 1st edition October 2011, p. 15, par. 2.18.

⁸⁵ GUERRERA A., *Brexit, la rabbia di Scozia e Irlanda del Nord: "Ora via dalla Gran Bretagna"*, 24 giugno 2016, in www.larepubblica.it.

⁸⁶ Consiglio Europeo, 28-29.06.2016 in www.consilium.europa.eu.

⁸⁷ Osservazioni del presidente Donald Tusk a seguito della riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo dell'UE, 29 giugno 2016, in www.consilium.europa.eu.

⁸⁸ *Brexit è la fine dell'Ue? Juncker stizzito: "No". E se ne va tra gli applausi dei giornalisti*, 25 giugno 2016, in www.ilfattoquotidiano.it.

⁸⁹ MARDELL M., *What does "Brexit means Brexit" mean*, 14 July 2016, in www.bbc.com.

Comunità Europea del 1972 e convertirà tutte le norme europee nel diritto interno non appena il Regno Unito lascerà definitivamente l'Unione. Questo implicherà anche la fine della giurisdizione della Corte Europea di Giustizia nel paese.

La dichiarazione di Theresa May provoca il ricorso di due cittadini britannici Gina Miller e Deir Dos Santos davanti all'*High Court* di Londra giacché ritengono che il Governo non possa ricorrere alle sue prerogative sovrane in merito all'attivazione dell'articolo senza un precedente voto parlamentare. Il 3 novembre 2016 la Corte stabilisce la necessità di una votazione di Westminster⁹⁰, dal momento che gli effetti della notifica si esplicano sui cittadini, privati dei loro diritti europei che erano stati loro attribuiti tramite l'approvazione del Parlamento alla ratifica del Trattato di Adesione del 1972. Inoltre la Corte si esprime circa la possibilità che i parlamenti locali diano il loro consenso al recesso, in virtù della devoluzione⁹¹, rigettando la mozione. La May ricorre in appello davanti alla *Supreme Court*. I lavori iniziano il 5 dicembre 2016 e terminano il 24 gennaio 2017 con una sentenza che conferma quanto stabilito dall'*High Court*, respingendo il ricorso governativo: l'organo esecutivo dovrà avere il consenso del Parlamento prima di inviare la notifica di recesso. In primis, la Corte Suprema si riferisce alla sovranità parlamentare come al cardine fondamentale della Costituzione del Regno Unito. Di seguito, essa esplica il principio del dualismo secondo cui il Governo è titolare di poteri negli affari esteri ma solo l'organo legislativo può dare efficacia ai trattati all'interno del diritto britannico. Come detto in precedenza, è stato lo stesso Parlamento a ratificare il Trattato con cui il Regno Unito è entrato nella Comunità Europea nel 1973 tramite una legge che garantiva la superiorità del diritto europeo sul diritto nazionale, di conseguenza ora il Governo non può emanare un atto che rimuova diritti e obblighi ai cittadini britannici senza il suo consenso. La sentenza si concentra anche sul carattere del referendum di giugno 2016, puramente politico e consultivo quindi senza alcun effetto legale⁹². Ciò implica che è il Parlamento che deve dare legittimo mandato al governo. Da ultimo, la Corte Suprema è tornata sul punto riguardo al potere dei parlamenti locali di esprimersi sul recesso, negando loro il diritto di veto.

In attesa della pronuncia, Theresa May ha iniziato a lavorare sulla strategia che il Governo dovrà perseguire durante i negoziati, racchiusa in dodici punti programmatici, già annunciati il 17 gennaio 2017⁹³ ma approfonditi nel *White Paper*⁹⁴, pubblicato subito dopo la sentenza della Corte e presentato al Parlamento il 2 febbraio. I dodici punti riguardano la certezza da garantire agli operatori economici tramite il *Great Repeal Bill*, quindi la conversione del diritto europeo nel diritto inglese; il controllo della legge, cioè la

⁹⁰ High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court, *R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union*, [2016] EWHC 2768, 3 November 2016.

⁹¹ Con devoluzione intendiamo il passaggio di attribuzione di alcuni poteri dallo Stato alle regioni. In questo modo i governi locali di Scozia, Galles e Nord Irlanda possano mettere in atto decisioni sulle questioni di importanza locale, implementando politiche e servizi pubblici differenti rispetto all'Inghilterra. Tuttavia, il governo di Westminster rimane il principale responsabile delle politiche dello stato quali affari esteri, difesa, sicurezza sociale, commercio e gestione macroeconomica.

⁹² FABBRINI F., *Brexit According to the UK Supreme Court: The Miller Judgment*, 27 gennaio 2017, Centro Studi sul Federalismo.

⁹³ DOMINICZAK P., *The 12-point Brexit plan explained: Theresa May warns EU she will walk away from a 'bad deal' for Britain*, 17 January 2017, www.telegraph.co.uk.

⁹⁴ HM GOVERNMENT, *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, February 2017.

riappropriazione del potere legislativo da parte di Westminster e degli altri parlamenti locali; il rafforzamento dell'unità del Regno Unito tramite il coinvolgimento delle altre nazioni nelle trattative della *Brexit*; il mantenimento della *Common Travel Area*, ossia la libera circolazione delle persone con l'Irlanda. Il punto di maggiore rilievo è senza dubbio l'immigrazione, per cui il paese non è di principio contrario all'accoglienza di cittadini europei e/o extracomunitari ma pretende di controllare il numero e la qualità degli immigrati, che non è possibile in un sistema come l'Unione Europea con frontiere aperte. I punti successivi concernono le garanzie per i diritti dei cittadini europei in Regno Unito e dei cittadini britannici nell'UE e la protezione dei diritti dei lavoratori. Quanto ai rapporti commerciali, Theresa May spinge per il libero accesso ai mercati europei tramite un accordo di libero scambio e un accordo doganale e per la conclusione di accordi con gli Stati terzi al di fuori dell'Europa. Nella parte conclusiva, oltre al riferimento alla cooperazione europea per la lotta al crimine e al terrorismo e per programmi di ricerca scientifica, il paese richiede una procedura regolare e ordinata di recesso che non superi la durata di 2 anni con conseguente implementazione dell'accordo⁹⁵.

Questo libro bianco non ha alcun valore di legge, ma assolve la funzione di mostrare all'organo legislativo il piano ufficiale del Governo. Congiuntamente ad esso, il Governo presenta in aula la legge di autorizzazione alla notifica del recesso. L'*House of Commons* l'ha subito approvata in prima seduta mentre ritardi sono emersi nell'*House of Lords* che ha proposto emendamenti in materia di protezione dei cittadini europei nel Regno Unito e di approvazione parlamentare dell'accordo di recesso. Infatti, la Camera Alta richiedeva che la legge di notifica contenesse disposizioni che garantissero il diritto incondizionato ai cittadini europei di restare nel paese dopo la sua uscita. In secundis, la sovranità del Parlamento si esplicava anche nel potere di avere voce sull'accordo finale, che, nel caso di rifiuto, doveva essere rinegoziato al tavolo delle trattative. Alla fine, la legge tornata alla Camera bassa è stata approvata senza emendamenti, autorizzando così la *premier* britannica ad avviare la *Brexit*.

La notifica formale è avvenuta il 29 marzo 2017, quando la lettera firmata da Theresa May è stata consegnata a Donald Tusk, con cui si aprono i due anni di negoziati con l'obiettivo di creare una nuova e speciale partnership. Il presidente del Consiglio europeo in una nota ufficiale ha convocato la riunione dei Capi di Stato o di governo per il 29-30 aprile 2017, dove dovranno approvare gli orientamenti generali, comunicando gli obiettivi da perseguire nella gestione dei negoziati: assicurare che il Regno Unito onori gli impegni finanziari; tutelare i diritti dei cittadini europei che vivono e le imprese europee che lavorano nel paese; evitare qualsiasi negoziazione parallela con Stati membri. Già il 25 aprile l'incontro tra gli *sherpa* a Bruxelles aveva avuto risultati positivi poiché era stato trovato un accordo, che poi è stato ribadito anche il 29 aprile al vertice del Consiglio Europeo in cui sono stati approvati gli "Orientamenti per l'attuazione dell'articolo 50 nei confronti del Regno Unito".

⁹⁵ HM GOVERNMENT, *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, febbraio 2017.

In primis, i 27 *leader* affermano la volontà di mantenere l'unità e di condurre un'azione unitaria durante tutto il processo secondo il principio “nulla è concordato finché tutto non è concordato”. I principi fondamentali che guideranno la loro azione sono l'equilibrio di diritti e obblighi e condizione di parità tra le parti; la salvaguardia del mercato interno; una futura relazione molto stretta e minori vantaggi rispetto a quelli di uno Stato membro. Di seguito, gli Stati sono concordi sulla necessità di una negoziazione a fasi, convenendo che la prima fase debba mirare a garantire chiarezza e certezza giuridica e a regolare lo svincolamento del Regno Unito dall'Unione Europea. In questa prospettiva, il Consiglio Europeo deciderà il momento in cui passare alla fase successiva, che potrebbe essere preparatoria alla conclusione di un accordo sulle future relazioni tra le parti, tramite trattative preliminari. Inoltre, il recesso dovrà essere ordinato, cioè si dovranno concordare garanzie reciproche intese a salvaguardare lo status e i diritti dei cittadini UE e del Regno Unito, che “devono essere effettive, eseguibili, non discriminatorie e globali e comprendere il diritto di ottenere il soggiorno permanente dopo un periodo continuativo di cinque anni di soggiorno legale”⁹⁶. Le garanzie devono essere concordate anche per le imprese europee e britanniche per evitare un vuoto giuridico e incertezze. C'è altresì un riferimento alla liquidazione finanziaria *una tantum* che dovrebbe assicurare il rispetto di obblighi presi dal Regno Unito.

L'Unione Europea continuerà a sostenere l'accordo del Venerdì Santo⁹⁷ e a “riconoscere tutti gli accordi bilaterali esistenti tra il Regno Unito e l'Irlanda che sono compatibili con il diritto dell'UE”⁹⁸ e cercherà un dialogo costruttivo in merito agli accordi con paesi terzi, organizzazioni e convenzioni internazionali. I 27 hanno anche sostenuto la necessità di definire le modalità di tutti quei procedimenti amministrativi pendenti davanti alla Corte di Giustizia e gli opportuni meccanismi di risoluzione delle controversie in merito all'esecuzione dell'accordo di recesso.

Infine, gli orientamenti dimostrano l'intenzione degli Stati membri di mantenere uno stretto partenariato con il paese recedente, che resterà membro, soggetto quindi ai diritti e gli obblighi sanciti dal diritto comunitario, fino a quando non lascerà l'Unione ufficialmente. Secondo l'articolo 50 TUE, l'uscita si ha due anni dopo la notifica: in questo caso il 29 marzo 2017, salvo proroghe concordate dalle parti, il Regno Unito recederà.

Il 22 maggio 2017 il Consiglio ha autorizzato l'avvio dei negoziati, designando la Commissione negoziatrice e adottando direttive di negoziato con cui il Consiglio ha dato priorità ad alcune questioni da affrontare nella prima fase tra cui diritti dei cittadini, liquidazione finanziaria e rapporti con l'Irlanda.

Nel frattempo, a livello interno il 18 aprile 2017 Theresa May ha annunciato la decisione di indire elezioni anticipate per l'8 giugno 2017, tre anni prima rispetto al termine regolare della legislatura. La *ratio* dietro la

⁹⁶Cfr. Nota del Segretariato generale del Consiglio, *Riunione straordinaria del Consiglio Europeo (Articolo 50) (29 aprile 2017) – Orientamenti*, doc. n. EUCO XT 20004/17 p. 5.

⁹⁷ L'accordo di Belfast, meglio noto come accordo del Venerdì Santo, fu concluso il 10 aprile 1998 tra Regno Unito e Irlanda, ponendo fine al conflitto in Nord Irlanda. Esso sanciva l'autodeterminazione dell'Irlanda e un Parlamento nordirlandese con potere legislativo. Inoltre la Gran Bretagna rinunciava alla sovranità sulla regione e l'Irlanda all'unità dell'isola.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 6.

scelta del primo ministro è quella di rafforzare la sua posizione e di avere maggiori poteri di negoziazione, dal momento che la forte opposizione di laburisti, liberal-democratici e scozzesi indipendentisti indebolisce il paese. Inoltre, la May vuole ottenere l'investitura diretta dall'elettorato così da avere la maggioranza al Parlamento. La Camera Bassa ha approvato la mozione con una maggioranza schiacciante: 522 favorevoli e 13 contrari.

Capitolo IV

I possibili scenari: la necessità di guardare al passato per regolare il futuro

Introduzione

Il recesso ha provocato un cambiamento di rotta: il Regno Unito che esce dall'Unione Europea e perde così ogni privilegio derivatogli dall'accesso preferenziale al mercato unico pone molti interrogativi su quale possa essere il miglior accordo commerciale tra le due parti, da concludere presumibilmente entro due anni, che tenga conto della forte integrazione economica e della condivisione di valori e di progetti politici. L'Unione ha già concluso con altri paesi dell'Europa, non membri dell'Unione, accordi di associazione più o meno stretti, dallo Spazio Economico Europeo all'unione doganale, passando per gli accordi bilaterali con la Svizzera, che rappresentano modelli di riferimento per disciplinare i rapporti con il Regno Unito. Questi scenari permetterebbero al paese britannico una *soft Brexit*, cioè un distacco diluito dal mantenimento di alcuni diritti all'interno del mercato unico. Esiste anche la possibilità del commercio tra le parti in base alle regole WTO con il quale ci sarebbe una *hard Brexit*, quindi fine di ogni rapporto rafforzato ma ricorso verso il Regno Unito della *most favoured nation*.

Nel capitolo, si affronteranno più dettagliatamente i quattro modelli di accordo, partendo da quello che garantirebbe maggior integrazione economica tra le due parti, lo Spazio Economico Europeo, fino a giungere all'accordo che costituirebbe la rottura più intensa, il WTO. Si evidenzieranno i principi su cui si fondano, la struttura istituzionale e le modalità degli scambi commerciali.

4.1 Lo Spazio economico europeo.

Lo Spazio Economico Europeo è oggetto di un accordo internazionale concluso a Porto il 2 maggio 1992 dall'Unione Europea e i paesi che facevano parte dell'Associazione Europea del libero scambio (AELS); è entrato in vigore il 1 gennaio 1994⁹⁹.

L'AELS è un'associazione nata nel 1960 da sette paesi che non potevano entrare nelle Comunità Europee perché non ne rispettavano i parametri o non volevano aderirvi, come il Regno Unito che era poco convinto della finalità politica del progetto comunitario. Oltre a suddetto paese, Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera firmarono la Convenzione di Stoccolma che istituì l'AELS. L'obiettivo era

⁹⁹ Accordo che istituisce lo Spazio Economico Europeo, GUCE L. 1/1994, 1.

creare una zona di libero scambio tra i sette paesi in parallelo al mercato europeo con la prospettiva futura di concludere un accordo con la Comunità¹⁰⁰.

I primi approcci ci furono già a partire dagli anni '60 con i tentativi da parte degli Stati membri dell'AELS di convincere i sei membri¹⁰¹ della Comunità Economica Europea a creare un mercato unico. Tuttavia, questi ultimi furono restii alla proposta, giacché percepivano l'AELS come una minaccia allo sviluppo del mercato comune europeo. Un passo in avanti venne compiuto con l'adesione del Regno Unito e della Danimarca nel 1973 e con l'entrata in vigore degli accordi bilaterali tra la CEE e la CECA¹⁰² da una parte e ciascuno Stato dell'AELS dall'altra. Il clima era adatto per il primo incontro a livello ministeriale nel 1984 tra i rappresentanti delle due parti che sottoscrissero la Dichiarazione di Lussemburgo con cui affermavano la loro volontà di realizzare uno "Spazio Economico Europeo". Le negoziazioni dell'accordo istitutivo iniziarono soltanto nel 1989 e terminarono nel 1992.

L'obiettivo dello Spazio Economico Europeo è molto ambizioso: estendere il mercato interno dell'Unione Europea ai paesi AELS che hanno ratificato l'accordo SEE¹⁰³, includendo le quattro libertà di circolazione (persone, merci, servizi e capitali). In realtà, l'accordo copre anche quei settori che sono indissolubilmente legati al mercato interno, per esempio la concorrenza, gli aiuti statali, la proprietà intellettuale, e quelle politiche orizzontali che sono necessarie per l'attuazione della libera circolazione (politiche sociali, ambiente e protezione dei consumatori tra le altre). La copertura materiale dell'accordo SEE è quindi molto ampia, se si considera che l'*acquis* comprende altresì le politiche c.d. di accompagnamento, quali l'educazione, il turismo e la ricerca. I tre paesi AELS non partecipano, invece, alla Politica Agricola comune che comprende anche la politica della pesca, la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale mentre hanno scelto di associarsi agli accordi di Schengen e di Dublino, al di fuori dell'accordo¹⁰⁴. Tutti i settori coperti dall'accordo diventano parte integrante della legislazione dei paesi AELS, che hanno l'obbligo di attuarla.

L'amministrazione e la gestione dello Spazio Economico Europeo è attribuita a una struttura istituzionale a *due pilastri*: il primo è formato dagli organi misti, cioè composti da rappresentanti di ambo le parti. Il Comitato misto ha la funzione di adattare il diritto SEE in conformità dello sviluppo del diritto europeo tramite emendamenti ai protocolli e agli allegati. L'istituzione, costituita da rappresentanti della Commissione europea e dei paesi AELS che si esprimono in una sola voce, analizza gli atti emanati dall'Unione Europea, che qualora siano inerenti al mercato interno, entrano a far parte dell'*acquis* SEE

¹⁰⁰ NORBERG S., JOHANSSON M., *The History of the EEA Agreement and the First Twenty Years of its existence*, in Baudenbacher C. (a cura di), *The Handbook of EEA Law*, Springer, 2016, p. 9.

¹⁰¹ La Comunità Economica Europea fu istituita il 25 marzo 1957 da sei Stati: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Essi si ponevano l'obiettivo di instaurare un mercato comune con la creazione di un'unione doganale e di avvicinare gradualmente le politiche economiche degli Stati membri.

¹⁰² Abbreviazione per Comunità Europea del carbone e dell'acciaio.

¹⁰³ Gli Stati che oggi fanno parte dell'AELS sono Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera che, in seguito al referendum negativo per l'appartenenza allo Spazio Economico Europeo, ha deciso di concludere degli accordi bilaterali con l'Unione Europea.

¹⁰⁴ MARESCAU M., *Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union Européenne* in Blumann C. (a cura di), *Le frontières de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 157.

tramite decisione del Comitato misto. Il Consiglio SEE, formato invece da membri del Consiglio e dai ministri degli Esteri dei paesi AELS, ha un ruolo propriamente politico, di gestione dell'accordo e di definizione degli orientamenti generali. A questi organi misti si aggiungono anche il Parlamento misto e una Commissione consultiva.

Il secondo pilastro si esplica nelle istituzioni facenti parte dell'ordinamento giuridico delle due organizzazioni che sono legate alla gestione dell'accordo. Da un lato, troviamo l'Autorità di Vigilanza e la Corte AELS che sono addette al controllo del recepimento del diritto europeo nel diritto nazionale e alla corretta applicazione e interpretazione nei singoli paesi AELS. È stato istituito anche un Comitato permanente a cui partecipa ciascuno Stato dell'Associazione di libero scambio al fine di consultarsi e adottare una posizione comune prima degli incontri del Comitato misto. Dal lato europeo, invece, la Commissione europea e la Corte di Giustizia detengono il potere di sorveglianza e di interpretazione della legislazione SEE nei casi riguardanti Stati membri¹⁰⁵.

A livello giuridico, vale il principio dell'omogeneità, per cui le disposizioni dell'accordo istitutivo dello Spazio Economico europeo devono essere interpretate e applicate in modo uniforme alle regole dell'*acquis* comunitario. Infatti l'art. 6 stabilisce che "le disposizioni dell'accordo [...] devono essere interpretate, nella loro attuazione ed applicazione, in conformità delle pertinenti sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee prima della data della firma del presente accordo"¹⁰⁶, ma non si esprime in merito alle sentenze successive alla firma. Ciononostante, il suddetto principio tende ad avere portata generale e implica che l'uniformità debba essere garantita in principio.

Come abbiamo visto, gli Stati AELS hanno l'obbligo di seguire la legislazione europea ma su di essa non hanno alcun diritto di voto. Infatti, essi non hanno alcun posto all'interno delle istituzioni europee durante il *decision-making*, non potendo partecipare alle votazioni. L'accordo stabilisce che suddetti paesi possano utilizzare il diritto di veto per alcuni atti rilevanti che sono in contrasto con i loro interessi, con la conseguenza che l'Unione Europea può sospendere tutti i benefici provenienti dal mercato unico¹⁰⁷. Islanda, Liechtenstein e Norvegia, però, possono prendere parte alla c.d. *decision-shaping*, ossia alla fase preparatoria, alla formulazione degli atti riguardanti il mercato interno tramite la partecipazione a Commissioni di esperti che assistono la Commissione europea. Inoltre, rappresentanti degli Stati AELS possono essere interpellati dalla Commissione stessa riguardo l'esecuzione degli atti europei, nel quadro delle c.d. *Comitology Committees*, ossia nella preparazione di quella serie di deliberazioni tecniche e dettagliate, finalizzate a porre in essere le norme europee, una volta adottate¹⁰⁸.

¹⁰⁵ *The basic features of the EEA Agreement*, EFTA.it.

¹⁰⁶ Cfr. Art. 6 dell'Accordo dello Spazio Economico Europeo.

¹⁰⁷ HM Government, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, March 2016.

¹⁰⁸ *The European Economic Area: Decision shaping and Participation in Committees*, EFTA Bulletin 1/2002, p. 15.

L'accordo prevede quindi l'accesso preferenziale per gli Stati facenti parte dell'Associazione di libero scambio al mercato unico tramite l'eliminazione delle barriere interne sia tariffarie che non-tariffarie (ad esempio l'armonizzazione di requisiti tecnici) ma non comprende l'unione doganale, e in particolare il rispetto delle tariffe esterne comuni sulle merci importate da paesi terzi. Ciò implica che i beni esportati da paesi AELS verso l'Unione europea sono soggetti al controllo alle frontiere non già per conformità alle regolamentazioni tecniche europee bensì per la *rules of origin*, cioè per la determinazione del luogo di produzione del bene. Discorso a parte deve essere fatto per i prodotti agricoli e ittici che, non facendo parte dell'accordo AELS, non possono essere liberamente scambiati. Di conseguenza, il loro commercio è soggetto a dazi doganali e la loro formazione deve corrispondere ai requisiti tecnici, così come fissati a livello europeo.

Gli Stati AELS mantengono la loro sovranità in politica estera, in quanto possono concludere accordi con paesi terzi sia nel quadro dell'Associazione sia indipendentemente da essa. Non partecipando all'unione doganale, hanno il potere di scegliere le proprie tariffe esterne e di commerciare sulla base delle regole dell'OMC oppure sulla base di accordi bilaterali (ad oggi sono circa 25 gli accordi che comprendono 35 paesi)¹⁰⁹. Infine, Islanda, Liechtenstein e Norvegia devono contribuire alle spese dell'Unione Europea tramite il pagamento per i programmi a cui partecipano e gli *EEA grants*, atti a ridurre le disparità socio-economiche all'interno dello Spazio Economico Europeo.

4.2 Gli accordi bilaterali con la Svizzera.

I rapporti tra Svizzera e Unione Europea sono da sempre molto intensi, vista la posizione strategica del paese, e nel quadro degli accordi bilaterali che l'allora Comunità Europea aveva sottoscritto con ciascuno Stato dell'Associazione europea del libero scambio, era stato concluso nel 1972 un accordo¹¹⁰ con il paese elvetico che permettesse il libero scambio per i prodotti industriali. Durante gli anni successivi, la volontà comunitaria di completare il mercato interno, per renderlo un'area in cui vigessero le quattro libertà di circolazione, ha riguardato anche gli Stati vicini e ha spinto l'Unione Europea a stringere i rapporti con gli Stati AELS per creare uno "Spazio Economico Europeo". Nel 1992, al termine delle negoziazioni di tale accordo, la Svizzera fece domanda di adesione e contestualmente indisse un referendum in cui il Popolo e i Cantoni bocciarono tale progetto¹¹¹.

¹⁰⁹ HM GOVERNMENT, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, March 2016, p. 17.

¹¹⁰ Agreement between The European Economic Community and The Swiss Confederation, July 22, 1972, 1972 O.J. (L300) 189.

¹¹¹ Il referendum fu fissato il 6 dicembre 1992 quando il popolo e i cantoni furono chiamati a votare riguardo al decreto federale che avrebbero permesso l'entrata della Svizzera nello Spazio Economico Europeo. Essi si espressero contro tale progetto con il 50.3 % contro il 49.7%.

In seguito al risultato negativo, il Consiglio Federale decise di interrompere le trattative e chiese che si potesse fare ricorso ad accordi bilaterali con i quali le parti avrebbero disciplinato i vari settori del mercato interno. La via bilaterale fu intrapresa con beneplacito dell'Unione europea, che però pose una condizione: la c.d. clausola "ghigliottina". Gli accordi dovevano essere negoziati parallelamente e quindi essere firmati e attuati simultaneamente poiché erano collegati tra loro, tanto che se uno solo fosse cessato o denunciato, anche gli altri avrebbero avuto lo stesso trattamento. In questo modo furono conclusi gli accordi Bilaterali I, sottoscritti il 21 giugno 1999 e entrati in vigore soltanto nel 2002, dopo il referendum positivo del 21 maggio 2000, comprendendo sette accordi settoriali inerenti alla libera circolazione delle persone, al trasporto aereo, al trasporto terrestre, alla ricerca, all'agricoltura, agli appalti pubblici e agli ostacoli tecnici con il commercio. La Svizzera in questo modo aveva già un ampio accesso al mercato interno. Gli accordi Bilaterali II furono negoziati a partire dal 2002, dopo che la Commissione europea si era convinta della necessità di una cooperazione euro-svizzera in due campi: la lotta contro la frode e la tassazione del risparmio transfrontaliero¹¹². In realtà, la Confederazione elvetica riuscì ad introdurre nelle negoziazioni altri dossier, tra cui spicca senza dubbio l'associazione agli accordi di Schengen e Dublino, rispettivamente concernenti il controllo alle frontiere e la domanda di asilo. Il pacchetto fu firmato il 26 ottobre 2004 e abbracciava prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, MEDIA, pensioni, istruzione, oltre ai settori già citati. Anche in questa tornata, gli accordi furono conclusi contemporaneamente ma in questo caso, non essendo stata inserita alcuna clausola ghigliottina, non erano vincolati giuridicamente tra loro ed entravano in vigore ai sensi delle rispettive ratifiche parlamentari (tutti sono entrati in vigore, eccezion fatta per l'accordo sulla lotta contro la frode).

A livello istituzionale, gli accordi bilaterali non prevedono il trasferimento di competenze legislative e decisionali a un organo sovranazionale ma ciascuna delle Parti contraenti deve controllare l'applicazione e il rispetto dell'accordo nel proprio territorio¹¹³. Ciononostante, ogni accordo settoriale prevede l'istituzione di un Comitato misto, composto da rappresentanti della Svizzera e dell'Unione, addetto all'amministrazione dell'accordo e alla sorveglianza dello sviluppo del diritto UE. Come per i paesi AELS nell'ambito dello Spazio Economico Europeo, la Svizzera non partecipa al *decision-making*, non avendo alcun diritto di voto nelle istituzioni europee ma alcuni accordi settoriali prevedono la possibilità che esperti svizzeri possano essere consultati durante la formulazione della legislazione europea (*decision-shaping*). In tutti i casi, invece, disposizioni specifiche prevedono che il Comitato misto venga informato delle modifiche alle regole europee.

Il principio dell'omogeneità dell'*acquis* dell'accordo al diritto europeo è il cardine delle relazioni bilaterali tra Svizzera e Unione Europea. Ciò implica che il paese contraente ha l'obbligo di applicazione e interpretazione delle disposizioni dell'accordo in modo uniforme alle norme europee e alle sentenze,

¹¹² Dipartimento Federale degli affari esteri, *Gli accordi bilaterali Svizzera – Unione Europea*, edizione 2016, p. 8.

¹¹³ *Ivi*, p. 9.

precedenti alla firma dell'accordo, della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Non c'è invece uno schema unico, cioè un quadro istituzionale specifico, per ciò che concerne le sentenze successive e l'incorporazione delle leggi europee nell'ordinamento giuridico elvetico¹¹⁴. Questo si evince da tre accordi settoriali in particolare, ognuno dei quali prevede una procedura peculiare per implementare il diritto comunitario. Il primo caso riguarda l'accordo sulla libera circolazione delle persone, il fondamento dell'accesso della Svizzera al mercato unico, in cui è stabilito l'obbligo della Confederazione di prendere tutte le misure necessarie "affinché nelle loro relazioni siano applicati diritti e obblighi equivalenti a quelli contenuti negli atti giuridici della Comunità europea [...]"¹¹⁵. La Svizzera deve quindi considerare gli sviluppi giudiziari precedenti alla data della firma dell'accordo mentre viene semplicemente informata delle sentenze successive alla firma. Spetta, infatti, al Comitato misto determinare l'impatto di queste ultime sull'accordo. Manca un meccanismo di risoluzione delle dispute in merito all'interpretazione delle disposizioni, così come un organo giudiziario, preposto alla funzione di sorveglianza del rispetto dell'accordo.

Il secondo schema si esplica già nell'articolo 1 paragrafo 2 dell'accordo sul trasporto aereo¹¹⁶, che reca il medesimo obbligo del precedente, ossia l'interpretazione uniforme delle disposizioni dell'accordo alle corrispondenti norme dell'allora Comunità e alle rilevanti decisioni della Corte di Giustizia precedenti alla firma. Il Comitato misto ha la stessa funzione: determinare le conseguenze delle decisioni giudiziarie successive in modo da assicurare il buon funzionamento dell'accordo. La novità riguarda invece l'articolo 20 poiché attribuisce la competenza esclusiva alla Corte di Giustizia per le questioni che riguardano decisioni prese dall'istituzioni comunitarie o da uno degli Stati membri in base alle regole dell'accordo¹¹⁷. La Svizzera ha però la possibilità di ricorrere al Tribunale di prima istanza per richiedere l'annullamento della sentenza della Corte UE. Il trasporto aereo è l'unica materia in cui la Confederazione ha accettato la competenza della Corte di giustizia. Da ultimo, l'associazione a Schengen e Dublino costituisce una forma avanzata di integrazione. Infatti, gli atti e le misure adottate dal Consiglio per modificare o completare le disposizioni dell'accordo entrano in vigore simultaneamente per l'Unione Europea, gli Stati membri e la Svizzera. Se quest'ultima si rifiuta di accettarli, tutto l'accordo può essere sospeso. In questo caso, quindi, la parte contraente ha l'obbligo di accettare lo sviluppo dell'*acquis* UE. Il Comitato misto sorveglia l'evoluzione della giurisprudenza riguardo l'interpretazione dell'accordo della Corte di Giustizia e dei Tribunali svizzeri

¹¹⁴ LAZOWSKI A, *cit.*, p. 538.

¹¹⁵ Cfr. Art. 16 comma 1 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità Europea e i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone.

¹¹⁶ L'art. 1 par. 2 dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo così si esprime "A tal fine, le norme stabilite dal presente Accordo, nonché i regolamenti e le direttive specificati nell'allegato si applicano alle seguenti condizioni. Nella misura in cui sono sostanzialmente identiche alle corrispondenti norme del trattato CE e agli atti adottati in virtù del medesimo trattato, tali norme devono essere interpretate, ai fini della loro attuazione ed applicazione, in conformità delle pertinenti sentenze e decisioni della Corte di giustizia e della Commissione delle Comunità europee emesse anteriormente alla data della firma del presente Accordo. Le sentenze e le decisioni emesse successivamente alla data della firma del presente Accordo saranno comunicate alla Svizzera. Su richiesta di una delle parti contraenti, le conseguenze di queste ultime sentenze e decisioni saranno determinate dal Comitato misto al fine di assicurare la corretta attuazione del presente Accordo".

¹¹⁷ MARESCEAU M., *cit.*, p.179.

così da accertare l'uniformità, ma può essere anche chiamato a risolvere una controversia sulla sua applicazione¹¹⁸.

La Svizzera ha un accesso quasi completo al mercato unico per i prodotti, mentre ha un accesso limitato per i servizi (ad esempio i lavoratori autonomi hanno un massimo di 90 giorni lavorativi nell'Unione Europea)¹¹⁹. Alle frontiere permane il controllo della *rules of origin*, non essendo istituita un'unione doganale tra le due parti. La Confederazione non ha accesso ai servizi finanziari: ciò comporta che le banche svizzere debbano stabilire nei paesi dell'Unione delle società sussidiarie controllate per ottenere i diritti derivanti dal *passporting*. Lo Stato è costretto a pagare per i programmi a cui partecipa (ricerca, educazione e missioni satellitari su tutte) e per le politiche regionali al fine di ridurre le disparità interstatali.

Gli accordi bilaterali hanno avuto un impatto positivo sulla Svizzera, consentendole di accedere al mercato europeo, pur difendendo i propri interessi e mantenendo la propria posizione neutrale e privilegiata. L'assenza di una struttura istituzionale comune a tutti gli accordi settoriali e di un meccanismo unico che garantisca il rispetto dello sviluppo del diritto dell'Unione provoca però incertezze per gli operatori economici e i cittadini.

4.3 L'Unione doganale con la Turchia.

La Turchia ha rappresentato un partner importante a livello economico e politico già con il suo avvicinamento ai valori occidentali con la fondazione della Repubblica Turca nel 1923. Essa ha cercato fin dagli albori della creazione della Comunità Europea di accederne senza ottenere risultati anche se nel 1963 è stato firmato un accordo, c.d. "Accordo di Ankara", che istituiva un'associazione tra le due parti, il cui obiettivo finale era l'adesione. L'adesione infatti doveva essere l'ultima tappa dell'integrazione euro-turca che prevedeva anche l'istituzione di un'unione doganale. Il Consiglio d'Associazione, composto da rappresentanti degli Stati membri e della Comunità Europea, da una parte e da rappresentanti della Turchia dall'altra aveva il potere di emanare decisioni, esprimendosi all'unanimità, sulle varie fasi del processo¹²⁰. La dimostrazione della progressività è data dal protocollo addizionale all'accordo di Ankara del 1970 e dalla decisione 1/80 del Consiglio, che si riferisce alla libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 182.

¹¹⁹ HM GOVERNMENT, *op. cit.*, p. 25.

¹²⁰ MARESCAU M., *Accord d'Ankara revisité. Quelques réflexions sur les relations entre l'Union Européenne et la Turquie* in Bonnet B. (a cura di), *Turquie et Union Européenne : état des lieux*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 53.

Il passo in avanti più significativo viene compiuto però con l'accordo del 22 dicembre 1995 che istituisce l'unione doganale con la decisione 1/95¹²¹, dopo che la Commissione Europea aveva rifiutato la domanda di adesione turca, non rispettando i criteri politici e economici previsti. La caratteristica più importante concerne l'obbligo della Turchia di "adottare le leggi europee, concludere accordi e applicare articoli dei Trattati in modo equivalente alle disposizioni adottate dall'UE"¹²².

L'unione doganale europea è disciplinata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e prevede che gli Stati membri non possano introdurre tariffe o dazi doganali¹²³ e imporre restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione¹²⁴, in modo da permettere la libera circolazione dei beni, prodotti in paesi terzi, nel mercato interno. I paesi hanno l'obbligo di implementare le disposizioni del diritto europeo in merito e devono imporre la Tariffa esterna comune. L'unione doganale europea è composto dai paesi membri dell'Unione. Dal 1995 ne fa parte anche la Turchia, pur avendo uno *status* particolare, dovuto al fatto di non essere un membro.

In primis, il paese ha un accesso parziale al mercato unico, dal momento che l'accordo stabilisce che soltanto i prodotti industriali e i prodotti agricoli trasformati possono circolare liberamente all'interno dell'unione, sia che essi siano prodotti nel paese, sia che essi siano stati importati da Stati terzi. Di conseguenza per questi prodotti, la Turchia e l'Unione europea sono esentate dal porre dazi doganali. Lo stesso non si può dire per i prodotti agricoli, per i servizi o appalti pubblici: ad essi vanno applicate le tariffe interne. Ciononostante, sono stati conclusi accordi bilaterali riguardo ai prodotti agricoli nel 1998, entrato in vigore nel 2007,¹²⁵ e ai prodotti cardo-siderurgici nel 1996 con l'allora Comunità Europea del carbone e dell'acciaio, accordo tuttora in vigore con l'Unione Europea¹²⁶. Inoltre, nel 1996 erano cominciate le negoziazioni per includere nell'unione doganale i servizi e gli appalti pubblici ma furono sospese nel 2002.

In secundis, la Turchia deve allinearsi all'Unione, stabilendo la Tariffa Esterna Comune: ciò implica che le due parti impongono la stessa tariffa sui quei beni, coperti dall'accordo, che sono importati da paesi non-UE. In merito, è prevista anche l'armonizzazione della politica commerciale, da cui discende l'obbligo per il paese di aprire il proprio mercato ai paesi extra-UE con cui l'Unione ha concluso degli accordi di libero scambio, sebbene suddetti paesi non siano costretti a riservare lo stesso trattamento alla Turchia. Essa dovrà concludere singolarmente accordi di libero scambio per ottenere l'accesso al mercato dei paesi terzi.

Sebbene siano state tolte le barriere tariffarie, tra i due paesi permangono barriere non tariffarie, ossia standard industriali differenti. Ai confini l'Unione ha quindi posto in essere un controllo sui beni turchi,

¹²¹ Decision 1/95 of the Association Council of 22.12.1995 (OJ L 35, 13.02.1996).

¹²² PEERS S., *Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union*, in Eur J Int Law v. VII (1996), p. 414.

¹²³ Art. 30 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

¹²⁴ Art. 34-35 TFUE.

¹²⁵ Decision No 1/98 of the Association Council of 25.02.1998 (OJ L 86 of 20.03.1998).

¹²⁶ Decision No 2/99 of the ECSC-Turkey Joint Committee (OJ L 212, 12.08.1999).

accertandosi che siano state rispettate tutte le regole europee riguardanti il mercato interno¹²⁷. Per evitare maggiori costi burocratici, l'Unione ha così stabilito l'obbligo della Turchia di attuare la legislazione europea tramite l'armonizzazione tecnica. Oltre a ciò, i prodotti importati dalla Turchia, specialmente i tessuti e l'abbigliamento, vengono ispezionati anche per la *rules of origin*¹²⁸, per controllare il luogo di origine delle merci, ovviamente in misura minore rispetto ai beni provenienti dall'Associazione europea di libero scambio.

A livello istituzionale, già l'accordo di Ankara aveva previsto il Consiglio di Associazione come l'organo più importante dell'unione doganale, ma la Decisione 1/95 rafforza i suoi poteri. Infatti, il Consiglio può decidere l'agenda dei futuri sviluppi della relazione tra Turchia e Unione Europea e emana disposizioni sull'operatività dell'unione doganale¹²⁹. La seconda istituzione è la Commissione Paritetica, composta da rappresentanti delle parti contraenti, come luogo di mediazione tra gli interessi delle parti, pur avendo un ruolo meramente consultivo. Essa infatti formula raccomandazioni al Consiglio, tramite anche la formazione di *sub-commissioni*, ognuna su una tematica doganale specifica. Come anche per lo Spazio Economico Europeo, la Turchia deve adattare il diritto nazionale all'*acquis* pertinente dell'Unione. Per diritto pertinente non si intende soltanto la politica commerciale, come precedentemente accennato, e la legislazione sulle barriere tecniche, ma sono ivi comprese le regole in merito agli aiuti di stato e alla concorrenza¹³⁰. Lo Stato turco però non ha alcun diritto di voto su quelle regole e quindi nessuna sedia negli organi legislativi europei, ma ha un ruolo nella parte precedente, cioè quella di formulazione delle proposte di leggi, tramite la consultazione informale di esperti del paese e tramite pareri all'interno della Commissione Paritetica¹³¹. Necessariamente, la Turchia deve essere informata dell'adozione di un determinato atto così da provvedere all'attuazione interna. Di conseguenza, il paese non ha alcuna voce in capitolo durante la negoziazione e la conclusione di nuovi accordi commerciali, né sulla scelta della Tariffa estera comune e della politica commerciale da seguire.

Tutti gli accordi conclusi dall'Unione Europea prevedono il principio dell'omogeneità, e anche questo non ne è esente: l'art. 66 della Decisione 1/95 così si esprime:

“The provisions of this Decision, in so far as they are identical in substance to the corresponding provisions of the Treaty establishing the European Community shall be interpreted for the purposes of their implementation and application to products covered by the Customs Union, in conformity with the relevant decisions of the Court of Justice of the European Communities”.

¹²⁷ HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Brexit: The Options for Trade*, Authority of The House of Lords, 2016, p. 28.

¹²⁸ HM GOVERNMENT, *cit.*, p. 29.

¹²⁹ PEERS S., *cit.*, p. 421.

¹³⁰ Cfr. MARESCEAU M., *cit.*, p. 174.

¹³¹ Cfr. PEERS S., *cit.*, p. 422.

È obbligatoria quindi la medesima interpretazione delle disposizioni dell'accordo e delle corrispondenti leggi europee, in conformità con le sentenze della Corte di Giustizia, sebbene non ci sia un chiaro e completo meccanismo che l'assicuri. Infatti, nel caso di controversie nell'attuazione e nell'interpretazione giuridica delle regole dell'accordo, il Consiglio può essere interpellato dalle parti per risolvere le controversie e applicare *economic safeguards*¹³² ma può anche presentare tale disputa davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹³³. Il pacchetto sull'unione doganale comprendeva, insieme alla decisione 1/95, anche una risoluzione del Consiglio di Associazione che si proponeva di assicurare il rafforzamento della cooperazione tra Turchia e Unione Europea in alcuni settori-chiave che non erano coperti dall'accordo commerciale: trasporti, telecomunicazioni, ambiente, scienza, protezione del consumatore, cooperazione culturale tra gli altri. In aggiunta, è presente una dichiarazione sulla cooperazione finanziaria in modo da aiutare gli operatori economici turchi a gestire la competizione europea.

L'incompletezza dell'unione doganale con la Turchia è evidenziata dal comportamento che il paese può mantenere in politica estera: può concludere infatti accordi con i paesi terzi, indipendentemente dall'Unione, in tutti quei settori non inerenti all'accordo di associazione.

4.4 L'organizzazione mondiale del commercio, il c.d. WTO.

Il *World trade organisation* (WTO) nasce il 1 gennaio 1995, dopo una serie di negoziati gli "Uruguay round", che modificarono la struttura e ampliarono l'area di competenza del *General Agreement on Tariffs and Trade*, comunemente noto come GATT, accordo nato dopo la Seconda Guerra Mondiale, precisamente nel 1948, per promuovere la liberalizzazione degli scambi commerciali a livello internazionale.

L'idea iniziale era quella di creare un'istituzione, operante nell'ambito del commercio, che si ponesse a fianco delle due istituzioni di Bretton Woods, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale¹³⁴, ma che potesse legiferare anche in settori quali l'occupazione, gli investimenti internazionali, i servizi. Questo progetto fallì e contestualmente 23 paesi firmarono un accordo il 30 ottobre 1947, che si poneva come obiettivo quello di eliminare o ridurre le barriere tariffarie e non-tariffarie tramite negoziati progressivi. Il GATT, tuttora in vigore, ha subito una battuta d'arresto durante gli anni '80 quando forte era la necessità di una riforma che allargasse la liberalizzazione anche ai servizi, in un contesto internazionale sempre più globalizzato. Nel 1986 iniziarono gli "Uruguay round", con la pubblicazione dell'agenda inerente alle fasi successive dei negoziati sui vari ambiti della politica commerciale. Le discussioni durarono fino al 15 aprile 1994, con la sottoscrizione dell'Accordo di Marrakech che prevedeva: la creazione di un'organizzazione

¹³² Così PEERS S., *cit.*, p. 426.

¹³³ Ai sensi dell'art. 25 della Decisione 1/95.

¹³⁴ www.wto.org.

mondiale che amministrasse gli accordi commerciali, il WTO; il *General Agreement on Trade in Services* (GATS) e il *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). Accanto a questi, fu ripreso e esteso anche il GATT, stabilendo che il libero commercio internazionale fosse possibile anche per i prodotti agricoli, i prodotti tessili e l'abbigliamento. Ad oggi sono 164 i membri del WTO¹³⁵.

Il WTO è un'organizzazione simile agli organismi internazionali che ai sensi dell'art. 3 dell'Accordo di Marrakech non solo ha la funzione di gestire e attuare gli accordi commerciali, ma “fornisce un contesto nel cui ambito si possono svolgere negoziati tra i suoi Membri per quanto riguarda le loro relazioni commerciali”¹³⁶. In aggiunta, amministra il meccanismo di risoluzione delle controversie e può cooperare con Banca Mondiale e FMI. È composto quindi da Stati che periodicamente si incontrano e prendono delle decisioni per incentivare il loro commercio e la crescita dei paesi meno sviluppati. La Conferenza dei ministri, composta da rappresentanti di tutti i membri si riunisce ogni due anni e ha il compito di dare orientamenti politici all'istituzione principale, il Consiglio Generale che agisce per conto della prima su tutte le tematiche dell'Organizzazione. Esso può anche riunirsi come *Dispute Settlement Body*¹³⁷, l'Organo di conciliazione, per risolvere le controversie tra paesi membri o come *Trade Policy Review Body* per osservare le varie politiche commerciali¹³⁸. Al terzo livello possono essere costituiti Consigli per i vari accordi commerciali facenti parte dell'Accordo di Marrakech (GATT, GATS, TRIPS), che sono responsabili ognuno della propria materia e “lavorano sotto l'indirizzo del Consiglio generale”. Questi Consigli possono servirsi dell'aiuto di organi sussidiari che trattano tematiche più specifiche. Da ultimo, il Segretariato, diretto da un Direttore Generale che ha un ruolo puramente internazionale.

Le decisioni degli organi sono prese per consensus, in modo da assicurare a ciascuno Stato membro il diritto di veto ma anche in modo da cercare l'unanimità su tematiche che riguardano gli interessi di tutti i membri. Se non è possibile il consenso, in casi estremi, si fa ricorso alla maggioranza dei voti.

Il principio cardine su cui si basa il commercio è quello di non-discriminazione, che si esplica in due regole: la *Most Favoured Nation*, ossia il trattamento che viene garantito alla “nazione più favorita” deve essere garantito anche a tutti gli altri paesi che fanno parte dell'organizzazione. Ciò vuol dire che uno Stato deve imporre la stessa tariffa su un prodotto per tutti i suoi *partner* commerciali, e qualora abbassasse tale importo per un paese, dovrebbe farlo immediatamente e incondizionatamente per tutti gli altri. La *ratio* di quest'obbligo di equità di trattamento risiede non soltanto nel negare ai paesi più ricchi di sfruttare il loro maggior peso economico per attuare regimi protezionistici verso gli Stati meno sviluppati, ma anche per evitare che venga utilizzata la tariffa sui beni come strumento di politica estera¹³⁹. In realtà, il principio può

¹³⁵ Per l'elenco completo si rimanda a www.wto.org.

¹³⁶ Art. 3 comma 2 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio.

¹³⁷ Art. 4 comma 3 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio.

¹³⁸ Art. 4 comma 4 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio.

¹³⁹ Cfr. HOEKMAN B. M.; ENGLISH P., AADITYA M., *Development, trade and the WTO: A Handbook*, 2002, Washington, DC: World Bank, p. 42.

subire delle limitazioni, nel caso di accordi bilaterali o multilaterali di libero scambio o di accordi che istituiscono un mercato unico e/o un'unione doganale. La seconda regola riguarda invece il *National treatment*, per cui, una volta che il bene e/o servizio sia entrato nel mercato nazionale, deve avere lo stesso trattamento delle merci nazionali: non devono essere imposte altre tasse o regolamentazioni che non vengano introdotte anche per i prodotti nazionali simili. Rientrano all'interno del principio di non-discriminazione le regole per garantire condizioni giuste e legali agli scambi, evitando misure *dumping* e sussidi.

Gli Stati per assicurare il libero scambio devono presentare l'elenco dei prodotti al quale permettono l'accesso e le loro tariffe. Questi impegni sono vincolanti, ossia non possono essere sciolti senza una negoziazione con i *partner*, che li compensi della contrazione del commercio. Di conseguenza, vale il principio della trasparenza¹⁴⁰ per garantire sicurezza agli investitori e a tutti gli operatori economici. La trasparenza si esplica nella pubblicazione delle regole predisposte dai Paesi, nella comunicazione al WTO dei cambiamenti in merito alla politica commerciale e nel libero accesso alle informazioni¹⁴¹. Inoltre, è previsto un meccanismo di sorveglianza da parte degli Stati membri del WTO, attraverso la creazione del *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM), che ha la funzione di esaminare gli effetti delle politiche commerciali statali e promuovere il commercio internazionale tramite l'osservanza delle regole sulla trasparenza¹⁴².

Il WTO prevede un meccanismo multilaterale di risoluzione delle dispute tra Stati nella parte della "Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie" che si applica a tutte le disposizioni di tutti gli accordi e serve a garantire l'implementazione degli impegni presi dagli Stati membri. Infatti, un membro può rivolgersi all'Organo di conciliazione per chiedere la risoluzione di una disputa in merito all'annullamento da parte di un altro Stato degli obblighi derivanti dagli elenchi di impegni¹⁴³. Prima, si fa ricorso alle consultazioni bilaterali, cercando di trovare un compromesso tra le parti. Se il risultato è un fallimento, allora l'Organo di Consultazione può formare una giuria di esperti (che possono essere 3 o 5), che ha sei mesi di tempo per esaminare la controversia, al termine dei quali emana una relazione. Invero, tale giuria ha una funzione consultiva poiché ha il compito di fornire delle raccomandazioni. Su questo resoconto, il *Dispute Settlement Body* deve indire una votazione. Entro 60 giorni, la relazione deve essere adottata a meno che una delle parti non ricorra in appello. In questo caso, si riunisce l'organo di appello, organo permanente composto da sette membri. Quando viene pronunciata la sentenza, la parte "condannata" ha 20 giorni per attuare la decisione altrimenti può incorrere in contromisure, quali la sospensione dell'applicazione di concessioni dalla parte ricorrente.

¹⁴⁰ Art. 10 del GATT; Art. 3 del GATS.

¹⁴¹ Hoekman B., English P., Aaditya M, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴² *Ibid*, p. 45.

¹⁴³ www.wto.org.

Conclusioni

Gli accordi di associazione già conclusi dall'Unione Europea con altri paesi europei non-membri possono rappresentare un modello di riferimento per le relazioni commerciali future con il Regno Unito, che verosimilmente saranno disciplinate in ben più di due anni, come fissato dall'art. 50 TUE, visti gli intensi legami tra le parti. Tuttavia, si può evincere dall'esame dei quattro accordi sopra citati che nessuno di questi è in grado di garantire lo stesso grado di integrazione economica e politica e la stessa posizione privilegiata che il Regno Unito deteneva in quanto membro.

Lo Spazio Economico Europeo è senza dubbio l'accordo di associazione meno distruttivo dei rapporti tra le parti poiché garantirebbe un accesso quasi completo al mercato unico, al netto di un obbligo di attuazione delle leggi europee senza alcuna rappresentazione nelle istituzioni europee. Il Regno Unito sarebbe in questo modo ancora più legato all'Unione Europea, occupando però una posizione più emarginata e perdendo la propria sovranità, poiché vincolato a norme su cui non ha alcun diritto di espressione. Inoltre, sarebbe escluso dal mercato unico dei prodotti agricoli e dell'industria ittica e non potrebbe partecipare ai mercati dei paesi con cui l'Unione ha concluso accordi.

Successivamente sono stati analizzati gli accordi bilaterali con la Svizzera che se da una parte renderebbero il Regno Unito un *partner* indipendente e libero di scegliere i settori in cui è necessario un accordo con l'Unione, d'altra parte creerebbero la medesima situazione di *regulation without representation* che uguaglierebbe il Regno Unito alla condizione degli Stati che fanno parte del SEE. Inoltre, è importante ricordare come il modello Svizzera non preveda l'accesso ai servizi finanziari, che rappresentano la base delle esportazioni britanniche. Il Consiglio dell'Unione Europea si è così espresso nel 2010 riguardo alle relazioni con la Svizzera in a “complex system which is creating legal uncertainty and has become unwieldy to manage and has clearly reached its limits”¹⁴⁴.

Un'integrazione ancora minore sarebbe la conseguenza di un'unione doganale sul modello della Turchia, giacché oltre al limitato accesso al mercato unico, il Regno Unito perderebbe la sua sovranità sulla politica commerciale, interamente determinata dai vertici europei. Questo comporterebbe senza dubbio minore commercio per un paese già economicamente sviluppato, diversamente dalla Turchia che dipende largamente dalle esportazioni con l'Unione Europea.

Alla scadenza dei due anni tassativi, le due parti potrebbero non aver concluso alcun accordo che permetta di regolare i loro rapporti: il commercio si baserà sulle norme del WTO. È una soluzione improbabile, nonostante l'asserzione di Theresa May *Brexit means Brexit*, che avrebbe effetti dolorosi sull'economia di ambo le parti poiché escluderebbe ogni accesso preferenziale al libero mercato. Le industrie europee e

¹⁴⁴ General Affairs Council, *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, Brussels, 14 December 2010, p. 1.

britanniche subirebbero delle perdite, dovute alle tariffe che i due paesi dovrebbero imporre sui beni. Inoltre le tariffe sarebbero dannose anche per i consumatori a causa dell'aumento dei prezzi.

Possiamo notare quindi che nessun accordo già esistente possa essere soddisfacente per un paese che esce dall'Unione, dal momento che una maggiore integrazione garantisce maggiore commercio ma richiede la rinuncia di una parte di sovranità, di cui il Regno Unito è troppo geloso.

Come emerso dagli “Orientamenti per l’attuazione dell’articolo 50 nei confronti del Regno Unito”, la soluzione potrebbe essere un accordo di associazione *ad hoc*: un “ambizioso”¹⁴⁵ accordo di libero scambio sulla base dell’art. 217 TFUE. Le due parti dovranno quindi riconoscere diritti e obblighi in condizioni di parità, cercando di mantenere un alto grado di integrazione non solo economica ma anche politica. Se infatti il Regno Unito richiederà almeno l’accesso al mercato unico dei servizi, dovrà però sottostare ai poteri decisionali dell’Unione che d’altro canto, premerà sul rispetto e sulla permanenza dei cittadini europei nel paese britannico. L’accordo di libero scambio sarà capace di creare uno stretto partenariato che andrà oltre gli scambi commerciali e prevedrà altresì la collaborazione in settori politici chiave quali il terrorismo e la sicurezza internazionale che sono alla base dei valori europei, condivisi dalle parti. D’altronde, il primo ministro britannico ha mostrato la stessa propensione: “Il Regno Unito si prepara a uscire dall’Unione Europea, ma non intendiamo lasciare l’Europa”.

¹⁴⁵ Cfr. Nota del Segretariato generale del Consiglio, *Riunione straordinaria del Consiglio Europeo (Articolo 50) (29 aprile 2017)* – *Orientamenti*, doc. n. EUCO XT 20004/17, p. 7.

Bibliografia

- ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2014.
- HUNT A., WHEELER B., *All you need to know about the UK leaving the EU*, www.BBC.com, 30 March 2017.
- BUSIA G., *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in Bassanini F., Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- CHERUBINI F., *I valori dell'Unione Europea nella politica di cooperazione allo sviluppo*, Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, X edizione, 2015.
- CURTI GIALDINO C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, 2016, www.federalismi.it.
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2014.
- DHINGRA S., SAMPSON T., *Life after Brexit: what are the UK's options outside the EU?* in CEP's Brexit Analysis, 2016.
- DI RIENZO A., *Art. 50 TUE*, in Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Simone, Napoli, 2012.
- DOMINICZAK P., *The 12-point Brexit plan explained: Theresa May warns EU she will walk away from a 'bad deal' for Britain*, www.telegraph.co.uk, 17 January 2017.
- EEKHOUT P., *EU external relations law*, Oxford, 2011.
- EURONEWS.COM, *Referendum Brexit: le ragioni dei due fronti*, 12 maggio 2016.
- FABBRINI F., *Brexit According to the UK Supreme Court: The Miller Judgment*, Centro Studi sul Federalismo, 27 Gennaio 2017.
- FRIEL R.J., *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, in *International and Comparative Law Quarterly*, n.53, 2004.
- GALLO D., *I valori negli accordi di associazione dell'Unione Europea* in Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.
- GATTINARA G., *Art.217 TFUE*, in Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Simone, Napoli, 2012.
- GUERRERA A., *Brexit, la rabbia di Scozia e Irlanda del Nord: "Ora via dalla Gran Bretagna"*, in www.larepubblica.it, 24 giugno 2016.
- HILL J.A., *The European Economic Community: The Right of Member States Withdrawal*, in *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1982, 335-357.
- HOEKMAN B. M.; ENGLISH P., AADITYA M., *Development, trade and the WTO: A Handbook*, 2002, Washington, DC: World Bank, 41-50.

HM GOVERNMENT, *The process for withdrawing from the European Union*, London, Cm 9216, February 2016.

HM GOVERNMENT, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, March 2016.

HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Brexit: The Options for Trade*, Authority of The House of Lords, 2016.

HUGHES K., *UK Spirals into Political Crisis After EU Vote*, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 51, Issue No. 25, 18 June 2016.

LAZOWSKI A., *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership* in *European Law Review*, Sweet Maxwell, 2012.

MARESCEAU M., *EU – Switzerland : quo vadis ?* 39 *Ga. J. Int'l & Comp. L.* 727, 2011.

MARESCEAU M., *Accord d'Ankara revisité. Quelques réflexions sur les relations entre l'Union Européenne et la Turquie in Turquie et Union Européenne : état des lieux*, Bruylant, Bruxelles, 2012.

MARESCEAU M., *Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union Européenne* in Blumann C. (a cura di), *Le frontiere de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

MARDELL M., *What does "Brexit means Brexit" mean*, in www.bbc.com, 14 July 2016.

MENON A., VILLA M., VILLAFRANCA A., *Regno Unito: dentro o fuori l'Europa?* in *Osservatorio di Politica Internazionale*, n. 77, luglio 2013.

MIGNOLLI A., *Commento all'art. 217 TFUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2014.

NORBERG S., JOHANSSON M., *The History of the EEA Agreement and the First Twenty Years of Its Existence* in Baudenbacher C. (a cura di) *The Handbook of EEA law*, Springer, 2016.

PASCALE L., *Come la Groenlandia lasciò l'UE, unico precedente alla Brexit*, in www.larepubblica.it, 4 marzo 2016.

PEERS S., *Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union*, in *Eur J Int Law* v. VII (1996).

PIRIS J.C., *Which Options would be available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?* in Birkinshaw P.J., Biondi A. (Eds.), *Britain Alone! Alpen aan den Rijn*, p. 111 ss., 2016.

PIZZETTI F.G., *Revisione dei Trattati fondativi ed accesso e recesso dall'Unione Europea* in Bilancia P., D'amico M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè 2009.

RIEDER C.M., *The withdrawal clause of the Lisbon Treaty in the light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration*, in *Fordham International Law Journal*, 37/2013.

ROSSOLILLO G., *Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno Unito nell'Unione Europea* in *SIDI blog*, 29 febbraio 2016.

SAVASTANO F., *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione Europea*, in www.federalismi.it, n. 22/2015.

SAVASTANO F., *Brexit: un'analisi del voto*, in www.federalismi.it, 29 giugno 2016.

TATHAM A.F., *Don't mention divorce at the wedding, darling! EU accession and withdrawal after Lisbon*, in Biondi A., Eeckhout P., Ripley S., (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012.

Abstract

On 23 June 2016, United Kingdom voted against the permanence in the European Union in a referendum which has upset the public opinion and has created problems for the European institutions. Indeed, the withdrawal represents a historical event, which has never happened before and inevitably raises issues about the future trade relations and about how they must be disciplined.

This thesis aims to analyse the withdrawal of the United Kingdom from the European Union in legal and political terms and conduct an examination of the future perspectives, considering the association agreements in force between the European Union and the non-European countries, or rather those which concern with the trade policies.

The first chapter is dedicated to the analysis of the withdrawal clause, regulated for the first time by the Treaty of Lisbon of 2009. Before the agreement above, the Treaties did not permit member States to withdraw from the European Union because they considered the process of the European integration on a permanent and one-way basis. Nevertheless, international sources disciplined the withdrawal. Firstly, in the part V the Vienna Convention on the Law of the Treaties, signed on 23 May 1969, provides that a party could denounce or withdraw from a treaty if the party agree within the meaning of the Article 50. The withdrawal shall be allowed even in the absence of an explicit clause. In this case the parties must intend to accept it or the right of withdrawal could be inferred from the treaty provisions. Secondly, the customary international law lays down the principle of the *rebus sic stantibus*, which permits States to leave if a fundamental change of the circumstances has occurred. The application of this clause can occur only if it concerns essential circumstances, without which the parties would never accomplish the treaty.

Thereafter the proposal of an exit clause in the draft European Constitution in 2004 is analysed. To allow the members to unilaterally withdraw from the European Union, the article I-60 provides that the leaving State shall notify the European Council of its intention, followed by two years during which the two parties would have to conclude an agreement. After two years had elapsed, the withdrawal became reality, unless the State and the Union had decided to extend the time by agreement. The proposal was rejected. However, the clause was resumed by the Treaty of Lisbon in the article 50 which assumes the unilateral right of the member to leave and the possibility to join the European Union again, enacting the procedure of the article 49. The agreement between the parties must discipline the future trade relations and it is carried out by the European Commission, complying with the guidelines of the European Council and the directives of the Council.

The second chapter is similarly devoted to the legal and regulatory framework which characterizes the European system. It emphasis the association agreement, as provided by art. 217 TFEU, as an instrument for maintaining trade relations with non-EU countries as an alternative to membership. The disposition gives the European Union the right to conclude agreements aimed at creating an association with third countries which

establishes an intense cooperation involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedure. The first feature does not result in the equality and the balance of the respective legal positions but in a solidarity relationship in order to encourage the development of the Associated States. Secondly, the implementation of the agreement is guaranteed by the creation of joint institutions which adopt binding acts regarding the execution. The association implies that European law is extended also to non-EU countries, who join the Community scheme and are required to balance their legal rules to the *acquis*.

After mentioning the procedure for concluding the association agreement, regulated by article 218 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the second chapter highlights the aims of the association agreements, which have been used by the European Union in order to perpetrate its external action in all the matters governed by the Treaties thus each of them has a particular purpose: for example, the accession to the EU for Greece, Cipro and Malta or the transition to a democratic system for the former Soviet's Satellite States and the stabilisation for the Balkan States after the dissolution of the former Yugoslavia or even the interregional cooperation, regarding the countries of the Mediterranean with which an agreement is needed for the political, economic and cultural cooperation. The last paragraph points out an important aspect of these kinds of agreements: the conditionality clause. The European Union can suspend the agreement and cancel the benefits in case the third country does not respect certain principles, identified on the basis of the human rights and fundamental freedoms conventions and explicitly provided in the provisions of the agreement itself.

A more social and political inquiry has been necessary in the third chapter, focusing on the various phases that have taken place since the evaluation of the results of the referendum, until the notification of the withdrawal and the approval of the guidelines by the European Council. On 23 May 2016, the British people expressed his opinion about the membership and decided to leave the Union. Leave won over Remain due to the hoarding of votes against the EU in England and Wales.

The first political consequence occurred the day after the referendum with the resignation of the British Prime Minister, David Cameron, strong supporter of the remain, whom Theresa May, the former Home Secretary, has succeeded. She was determined to enforce the result of the referendum, triggering the article 50 of the Treaty on European Union by the end of March when she is introducing the Great Repeal Bill which would repeal the 1972 European Communities Act and would convert in UK law all the European standards, previously in force under EU law. The declaration of Theresa May caused the appeal of two British citizens Gina Miller and Deir Dos Santos to the High Court of London since they considered that the Government is not allowed to trigger the article 50 without being authorised by an act of parliament. The High Court ruling states the necessity of the Parliament's vote because the legal consequence of the UK withdrawal would inevitably result in citizens' rights being diminished or removed. The British Prime Minister appealed to the Supreme Court which on 24 January 2017 confirmed the ruling of the High Court.

Besides, the third chapter deals with the White Paper, published shortly after the Court's ruling and submitted to Parliament on 2 February, which contained the strategy that the Government will have to pursue during the negotiations, enclosed in twelve programmatic points. Together with it, Government brought in Parliament the law on the authorization to notify the withdrawal. The House of Commons approved it at first sitting whereas delays occurred in the House of Lords, which proposed amendments to the protection of European citizens in the UK and parliamentary approval of the final withdrawal agreement. Eventually, the law returned to the House of Commons where it was approved without any amendment, thus authorizing the British premier to start Brexit. Formal notification took place on 29 March 2017, which opened the two-year negotiations with the aim of creating a new and special partnership.

The last section of the third chapter is devoted to the analysis of the guidelines of the European Council, approved by the 27 Heads of State or of Government on 29 April 2017, which demonstrate the willingness of a strong partnership and establish the objectives to be pursued in the negotiations: to ensure that the United Kingdom honours the financial commitments; to protect the rights of European citizens living and the European businesses working in the country; to avoid any parallel negotiations with Member States. Meanwhile, Theresa May has held the early elections to strengthen her position and to have more dealing powers.

Once the factual framework is focused, one must question what future perspectives may be and the possible models of agreement that must govern the future trade relations between the United Kingdom and the European Union. The fourth chapter will therefore dwell on the concrete exercise of the Union's external competence, or rather on existing agreements already in force between the European Union and non-EU countries or those aimed at establishing an association. In particular, the first paragraph concerns with the agreement establishing the European Economic Area concluded in 1992 between the European Free Trade Association (EFTA) and the European Union, to allow the EFTA countries to participate in the European Common Market without being member of the Union. The agreement covers the four freedoms of movement (people, goods, services and capital), those sectors that are indissolubly linked to the internal market. All sectors covered by the agreement become an integral part of the legislation of the EFTA countries, which have an obligation to implement it. Nevertheless, these States do not have any right of voting over the European legislation but they can be consulted during the preparatory stage, or rather the formulation of acts concerning the internal market.

The second paragraph examines in depth the bilateral agreements with Switzerland, signed in two tranches in 1999 and 2004, following the refusal of that State to ratify the European Economic Area, with the aim of favouring the country's economic and political integration. The principle of the homogeneity of the EU *acquis* is the cornerstone of bilateral relations between Switzerland and the European Union. Bilateral agreements contain the guillotine clause: agreements must be negotiated at the same time and then signed and implemented simultaneously since they are linked together so that if only one is terminated or

denounced, the others would have the same treatment. Finally, Switzerland has almost complete access to the single market for products, while having limited access to services.

The customs union with Turkey is the third agreement analysed in the fourth chapter, founded in 1996 with the Ankara Agreement, as a preparatory stage for accession. The European customs union is regulated by the Treaty on the Functioning of the European Union and provides that Member States cannot introduce tariffs or customs duties and impose quantitative restrictions on imports and exports to allow the free movement of goods, produced in third countries. Therefore, Turkey has an obligation to implement the provisions of European law on this matter and must impose the Common Foreign Tariff but it has a partial access to the Single Market.

Finally, the fourth chapter aims to examine the World Trade Organization (WTO), an international organization created in 1995, with the purpose of abolishing and reducing tariff barriers to encourage international trade. The principle of international trade is the principle of non-discrimination, which is based on two rules: Most Favoured Nation implies that the treatment, guaranteed to the "most favoured nation", must also be guaranteed to all other countries that are part of the organization. This means that a state must impose the same tariff on a product for all its trading partners. The second rule concerns with the National treatment: once the goods and / or services have entered the national market, they must have the same treatment as national goods. Furthermore, the WTO provides for a multilateral dispute resolution mechanism between States, that applies to all provisions of all agreements and serves to ensure the implementation of the commitments undertaken by the member States.

In this thesis, it concludes that none of the agreements, analysed above, can guarantee the same degree of economic and political integration and the same privileged position as the United Kingdom as a member. The solution could be a free trade agreement on the basis of art. 217 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The two sides must therefore recognize rights and obligations on equal terms, trying to maintain a high degree of not only economic but also political integration. The United Kingdom will surely require access to the Single Market for services but it will have to accept the Union's decision-making powers, on the other hand, European Union will encourage the respect and permanence of European citizens in the UK. The Free Trade Agreement will be able to create a close partnership that goes beyond trade and provides for cooperation in key policy areas such as terrorism and international security that are the basis of European values shared by the parties. Indeed, the British Prime Minister has shown the same propensity: "The United Kingdom is preparing to leave the European Union, but we do not intend to leave Europe".