

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Diritto dell'Unione Europea

TESI DI LAUREA TRIENNALE

Titolo:

**Il progetto di accordo di recesso del Regno Unito
dall'Unione Europea. Esposizione ed analisi delle norme
inerenti al diritto di libera circolazione e di soggiorno dei
cittadini a seguito del processo Brexit**

Relatore: **Prof. Francesco Cherubini**

Candidato: **Alessandro Pastore**

Matricola: 078732

Anno Accademico: 2018/2019

Sommario

I.	Introduzione	2
1	IL BACKGROUND DEL PROCESSO BREXIT	5
1.2	IL REFERENDUM TRA <i>REMAIN IN</i> O <i>LEAVE</i>	11
1.3	IL MECCANISMO DI RECESSO NELL'ARTICOLO 50 DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (TUE)	16
2	IL PROGETTO DI ACCORDO DI RECESSO TRA UNIONE EUROPEA E REGNO UNITO	20
2.1	LA STRUTTURA DEL DRAFT WITHDRAWAL AGREEMENT (WD)	21
2.2	LO EUROPEAN UNION (WITHDRAWAL) ACT 2018	24
2.3	LA PARTE SECONDA DELLA BOZZA DI ACCORDO DI RECESSO: I DIRITTI DEI CITTADINI	27
3	IL DIRITTO DI LIBERA CIRCOLAZIONE PRIMA E DOPO IL PROCESSO BREXIT	31
3.1	LE FONDAMENTA DEL DIRITTO DI LIBERA CIRCOLAZIONE	31
3.2	L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO DI LIBERA CIRCOLAZIONE.....	34
3.3	L'IMMIGRAZIONE EUROPEA NEL REGNO UNITO	37
3.4	BREXIT: LE MODIFICHE APPORTATE AL DIRITTO ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE.....	40
3.5	LA SICUREZZA SOCIALE DOPO IL PROCESSO BREXIT	45
II.	Conclusioni	48
III.	Bibliografia	50
IV.	Abstract	54

I. Introduzione

L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, nota anche come Brexit (sincronismo formata da *Britain* ed *exit*) è il processo che, tramite le modalità previste dall'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea, porrà fine all'adesione del Regno Unito all'Unione europea. Allo stato attuale delle cose, Unione europea e Regno Unito sono giunti, tramite varie fasi di negoziati, ad un progetto di accordo sul processo Brexit.

La bozza di accordo di recesso tra l'Unione europea e il Regno Unito "traduce in termini giuridici la relazione congiunta dei negoziatori dell'unione europea e del governo inglese in merito ai progressi raggiunti nella prima fase dei negoziati"¹. L'obiettivo contenuto nel titolo del progetto di accordo di recesso è intento a definire il periodo di transizione *post* Brexit, il quale durerà ventuno mesi dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e terminerà a dicembre 2020. Durante questo periodo di transizione, il Regno Unito dovrà continuare ad osservare le norme e i regolamenti del mercato unico e dell'unione doganale.

L'emissione del progetto rappresenta, sotto alcuni punti di vista e soprattutto nel breve termine, un tentativo di fare chiarezza sul processo Brexit, sia per il Regno Unito che per l'Europa, non solo in termini doganali e commerciali, ma anche sotto il profilo giuridico nella risoluzione delle controversie, e di accelerazione delle trattative di negoziazione².

Pubblicata online il 28 febbraio 2018 conformemente alla politica della Commissione Europea in materia di trasparenza e, presentata dal capo negoziatore di Bruxelles Michel Barnier³, la bozza di accordo propone un testo contenente le questioni relative al recesso ancora in sospeso, che sono state precedentemente citate, ma non dettagliatamente definite nella relazione congiunta. Inoltre, essa incorpora il testo relativo al periodo transitorio, fondato sulle direttive di negoziato supplementari adottate dal Consiglio sulla base dell'Articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE) il 29 gennaio 2018⁴. La Commissione ha presentato il progetto per poter, nel frattempo, consultare gli Stati membri ed il Parlamento europeo e, successivamente, negoziare con il Regno Unito.

Il mio interesse verso questo argomento nasce dall'esperienza, che ho avuto la fortuna di poter fare, di trascorrere un anno accademico come *exchange student* presso la Durham University, nel nord dell'Inghilterra. Tale esperienza, oltre ad avermi arricchito dal punto di vista accademico e personale, mi ha dato l'opportunità di avvicinarmi al pensiero della comunità

¹ Commissione Europea (2018), *Brexit: la Commissione europea pubblica il progetto di accordo di recesso a norma dell'articolo 50*.

² HERSZENHORN, BARIGAZZI, COOPER, STEFANINI, DE LA BAUME, RANDERSON (2018), *Brexit withdrawal text: What it says and what it means*.

³ Barnier, *pronta bozza accordo Brexit* (2018).

⁴ Commissione Europea (2018), *Brexit: la Commissione europea pubblica il progetto di accordo di recesso a norma dell'articolo 50*.

britannica, e di confrontarmi con le varie, e contrastanti, realtà che hanno portato al processo Brexit.

Inoltre, durante l'anno a Durham, essendomi immerso completamente in una comunità universitaria internazionale, ovvero fatta di studenti provenienti da ogni parte del mondo, ma in particolare dall'Europa, ho vissuto sulla mia pelle le paure e i timori dei miei coetanei di un Regno Unito sempre più "lontano" e difficile da raggiungere. Esso rimane, infatti, una delle destinazioni più ricercate dai giovani nell'ambito universitario e non, a causa delle diverse opportunità che è in grado di offrire. Tutto ciò potrebbe, anzi, sarà limitato dal processo Brexit che, in primo luogo, ha messo in discussione la libertà di circolazione e di soggiorno all'interno del Regno Unito: tale diritto è conferito ai cittadini degli Stati membri tramite la cittadinanza europea ma, a causa della decisione della Gran Bretagna di abbandonare l'Unione, è stato modificato e ristretto.

L'obiettivo del mio elaborato finale è, quindi, quello di analizzare il processo Brexit, ma soprattutto di studiare la bozza di accordo di recesso in cui sono contenute le modifiche apportate ai diversi diritti acquisiti dai cittadini europei, e soprattutto, alla libertà di circolazione e di soggiorno nel Regno Unito.

Nello specifico, il primo capitolo servirà a dare un contesto all'argomento: in esso, definirò il *background* del processo Brexit, analizzando il tortuoso rapporto instauratosi tra Regno Unito ed Unione europea, dai primi passi dell'Unione fino al referendum sul recesso della Gran Bretagna. Tutto ciò servirà a comprendere come, nelle varie fasi dei negoziati, le due parti sono arrivate al documento sopraccitato, ossia il *Draft Withdrawal Agreement*. Inoltre, nella seconda parte del capitolo, tramite la consultazione degli articoli presenti nei Trattati europei, esporrò la procedura di recesso contenuta nell'articolo 50 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e come essa è stata attuata nel caso Brexit.

Nel secondo capitolo, il focus verrà posto sul documento di accordo tra Unione e Regno Unito. Partendo da una descrizione generale di quest'ultimo, in cui esporrò le varie parti che lo compongono ed i vari emendamenti che sono stati effettuati, giungerò ad una analisi più dettagliata della parte di mio interesse, ovvero il Titolo II relativo ai diritti dei cittadini, e, in particolare, al diritto di libera circolazione e di soggiorno.

Infine, nel terzo capitolo approfondirò la questione relativa al diritto di libera circolazione. Quest'ultimo, infatti, è una delle quattro libertà che costituiscono il mercato unico all'interno dell'Unione europea e, in relazione al caso Brexit rappresenta un problema di notevole importanza. Il mio approccio nello studio di questo diritto seguirà un metodo analitico e descrittivo, attraverso il quale mi confronterò con la situazione immigratoria nel Regno Unito, e, infine, giungerò allo studio degli articoli contenuti all'interno del progetto di accordo relativi a tale diritto.

1 Il background del processo Brexit

1.1.1 Il periodo pre-Comunità europea del carbone e dell'acciaio

Il complicato rapporto tra Regno Unito ed Unione europea ha una lunga storia. Tra le varie precorritrici dell'Unione europea, la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio ("CECA"), che ha costituito il primo passo verso il processo di integrazione europea creando un mercato comune del carbone e dell'acciaio tra i 6 paesi fondatori (Belgio, Francia, Repubblica Federale di Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi)⁵, rappresenta il primo evento che evidenzia come il rapporto tra Regno Unito e Comunità europea sia sempre stato turbolento: in quell'occasione, infatti, il governo inglese si distaccò totalmente dagli Stati che ritenevano la CECA essere un ottimo tentativo per rinviare l'economia nazionale, rifiutando *in toto* il progetto, non ritenuto idoneo agli interessi e alle aspettative della nazione, e destinando solo il 10% delle esportazioni ai sei paesi fondatori della CECA⁶. Inoltre, alcune preoccupazioni riguardanti la creazione della Comunità e il focus incentrato sul Commonwealth e la sovranità inglese, convinta di avere ambizioni e responsabilità mondiali, e, forte della sua identità nazionale che la distaccava dal continente, portarono il Regno Unito a non accogliere l'invito della dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, con il quale si proponeva la creazione della Comunità europea del Carbone e dell'acciaio. La proposta Schuman colse, infatti, di sorpresa le autorità britanniche: durante la preparazione del piano Schuman, né Jean Monnet né Robert Schuman riservarono la giusta considerazione al Regno Unito, il quale, secondo quest'ultimi, nutriva riserve sulla materia. Il piano fu mantenuto talmente segreto da non renderne partecipe neanche Renè Massigli, Ambasciatore francese a Londra. Ciononostante, Massigli fu incaricato di illustrare gli obiettivi del piano ai suoi interlocutori britannici, e, ove possibile, di persuaderli. La reazione della Gran Bretagna fu immediata: il ministro degli esteri britannico, Ernest Bevin, manifestò tempestivamente il suo malcontento riguardo il piano, concordando sul fatto che il Piano Schuman avrebbe, sì, risolto alcuni problemi economici dell'Europa occidentale, ma opponendosi al prospetto di un'organizzazione tecnocratica che prevedeva una limitazione dei poteri e che sarebbe intervenuta sulla *policy* economica del Paese. Inoltre, il Regno Unito credeva che delegare parte della sovranità a tale organizzazione avrebbe rappresentato un punto di non ritorno lungo il cammino verso l'Europa.

Di contro, Schuman e Monnet erano disposti a sbloccare questa situazione di stallo, ma non volevano scendere a compromessi riguardo la

⁵ CASTALDO (2015).

⁶ *A background guide to "Brexit" from the European Union*, in *Economist.com*, reperibile online.

potenziale natura sovranazionale dell'organizzazione. Il 31 maggio, il governo britannico ribadì le sue motivazioni, ed espresse la sua volontà di ottenere una posizione privilegiata nei negoziati sul Piano Schuman. Immediatamente Monnet espresse il suo disappunto: egli credeva che i negoziati non avrebbero potuto avere successo se non fossero avvenuti tra paesi che avevano tutti lo stesso obiettivo e che avevano dimostrato coesione ed unità per raggiungerlo.

Quando il 3 giugno 1950, i sei Paesi che avevano concordato i negoziati sul Piano Schuman pubblicarono una “*joint communiqué*” in cui dichiaravano la messa in comune di carbone e acciaio, e stabilivano l'Alta Autorità le cui decisioni sarebbero state vincolanti per gli stati membri, anche il Regno Unito pubblicò un comunicato in cui confermava che non avrebbe accettato i principi fondamentali della Dichiarazione Schuman⁷.

Peraltro, malgrado la sua partecipazione nei primi lavori preparatori nella Commissione Spaak come osservatrice, rappresentata del sottosegretario all'Ufficio del Commercio, Russell F. Bretherton, la Gran Bretagna, guidata dal governo conservatore di Anthony Eden, decise di abbandonare la Conferenza di Messina del 1955, svoltasi su iniziativa del ministro degli Esteri italiano Gaetano Martino, con la quale i paesi costituenti la CECA avviarono i negoziati che portarono ai Trattati di Roma del 25 marzo 1957, e, quindi, alla creazione della Comunità economica europea (“CEE”) e della Comunità Europea per l'Energia Atomica (“CEEA”)⁸. Ancora una volta, la Gran Bretagna si opponeva all'idea di un'Unione doganale europea, in quanto voleva preservare l'autonomia delle proprie dogane e il proprio regime, per proteggere le industrie e per mantenere i suoi collegamenti con i partners del Commonwealth. Inoltre, dal momento che il Regno Unito era in possesso della bomba atomica dal 1952 e aveva già iniziato a finanziare progetti di ricerca nucleare con gli Stati Uniti d'America e con il Canada, non aveva intenzione di compromettere questa collaborazione fruttuosa alleandosi con i Paesi dell'EURATOM⁹.

Dopo l'abbandono dei lavori in Commissione nella Conferenza di Messina del 1955, il governo a Londra si ritrovò di fronte a due opzioni: o rischiare di trovarsi isolata, mentre sul continente europeo il processo di integrazione si intensificava sempre di più, oppure trovare un'alternativa. In questa situazione, l'Organizzazione per la cooperazione economica europea (“OECE”), creata nel 1948 per gestire l'assistenza economica del Piano Marshall in Europa, apparse immediatamente come la struttura più favorevole che rispondeva agli interessi del Regno Unito. Avendo provato invano a sabotare i negoziati tra i sei membri della CECA, il governo britannico decise di iniziare ad attuare il progetto, conosciuto come Piano G, che prevedeva l'istituzione di un'area di libero scambio ad eccezione dei prodotti agricoli. Per Londra, la zona di libero commercio aveva tre obiettivi principali: dare al

⁷ *The Schuman Plan and Franco-British relations* (2016).

⁸ CASTALDO (2015).

⁹ *The Intergovernmental Committee established by the Messina Conference* (2016: 2 ss.).

Regno Unito una posizione più definita all'interno del sistema di “*Imperial Preference*” del Commonwealth, confermare il suo ruolo dominante all'interno dell'OECE, e, infine, continuare ad avere una certa influenza sullo sviluppo dell'integrazione europea, mantenendo legami stretti tra la suddetta area e il Mercato Unico. Spaak, temendo che l'iniziativa britannica potesse essere solamente una mossa tattica, non prese in considerazione il piano del Regno Unito come una soluzione alternativa. Fu quando il Generale de Gaulle, il 15 novembre 1958, rifiutò il piano del governo britannico riguardo la creazione di un'area di libero scambio¹⁰, che il Regno Unito riuscì a persuadere sei paesi europei di dimensioni molto ridotte rispetto ai sei della CECA, ovvero Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera nella creazione dell'Associazione europea di libero scambio (“EFTA”, costituita poi nel 1959): l'obiettivo era l'istituzione di una zona di libero scambio che non prevedesse nessuna unione doganale o tariffa esterna comune, quindi in sostituzione del mercato comune; la proposta della Gran Bretagna inizialmente non andò in porto poiché non fu gradita dai paesi della Conferenza, ma il 20 novembre 1959 il Regno Unito, insieme agli altri sei paesi, siglarono, con il Trattato di Stoccolma, la nascita dell'EFTA¹¹.

1.1.2 La CEE e il Trattato di Maastricht

La Comunità economica europea nacque, così, il 25 marzo 1957 ed il Regno Unito tentò di entrare a farne parte nel 1961, ma alla sua richiesta fu posto il veto da parte della Francia di De Gaulle, secondo il quale la Gran Bretagna non aveva intenzione di aderire alla Comunità europea perché ne condivideva i principi fondamentali, ma perché la riteneva un'ancora di salvataggio¹² dopo la crisi del canale di Suez¹³ che aveva messo alla prova l'asse Washington-Londra ed aveva evidenziato le falle del sistema del Commonwealth.

Successivamente, dopo una seconda opposizione del veto alla domanda del Regno Unito da parte di De Gaulle, la richiesta di entrata nel Mercato Europeo da parte del Regno Unito fu accettata nel 1973 e segnò l'entrata di tale Stato nella CEE: nei negoziati per l'ammissione, la Gran Bretagna dovette pagare una quota di partecipazione finanziaria molto gravosa ma che, fortunatamente, venne ridotta grazie all'intervento del governo conservatore di Margaret Thatcher e al suo discorso nel 1984 a Fontainebleau. La quota di entrata a cui il Regno Unito dovette sottoporsi non fece che accrescere la tradizionale diffidenza britannica nei confronti

¹⁰ *The British proposal for a single free trade area* (2016).

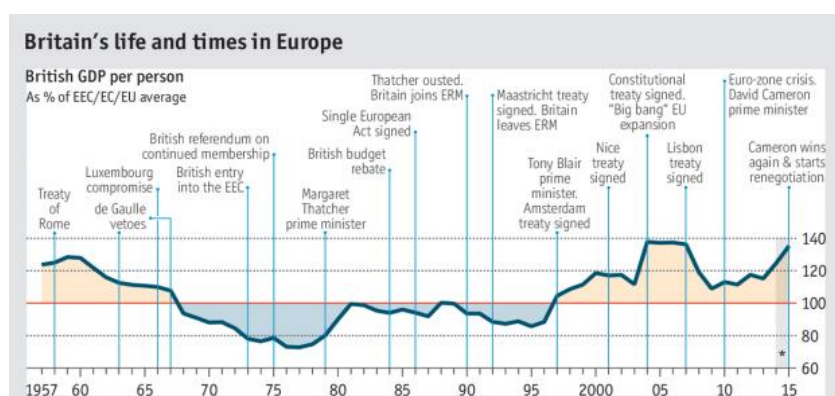
¹¹ *La Costruzione Europea*, in “ISPI” – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale.

¹² V. PALUMBO, *Il “no” di De Gaulle all'ingresso della Gran Bretagna nella Cee*, in *Corriere della sera*, 27 novembre 2017, reperibile *online*.

¹³ Conflitto del 1956 in cui Francia, Inghilterra e Israele si videro schierati contro l'Egitto nell'occupazione militare del canale di Suez; l'Unione Sovietica minacciò l'intervento al fianco degli Stati Uniti e dell'Egitto per ristabilire ed imporre la pace, e questo portò gli occupanti al ritiro.

dell'Unione europea e, di conseguenza, portò al Referendum sulla permanenza del Regno Unito nella Comunità europea del 1975. Il quesito referendario chiedeva agli elettori: “Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (Common Market)?”¹⁴. Il risultato positivo del Referendum (il 67,2% degli elettori votò per la permanenza) aprì la strada all'integrazione europea che raggiunse un'importanza fondamentale nel 1993, quando il Trattato di Maastricht istituì l'Unione europea (“UE”).

Istituito il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, il Trattato di Maastricht non sostituì le tre originarie Comunità europee, quindi CECA, CEE e CEEA, ma le ricomprese “instaurando, inoltre, delle forme di cooperazione tra gli Stati membri in due nuove materie: la politica estera e di sicurezza comune (‘PESC’) e la giustizia e affari interni (‘GAI’)”¹⁵. In quest'occasione, il nuovo premier conservatore John Major, al tavolo delle trattative con gli organi comunitari, riuscì ad ottenere una serie di benefici, tra cui l'*opt-out* dalla moneta unica e dalla Convenzione di Schengen: il Regno Unito era stato, infatti, obbligato a uscire dal Sistema Monetario Europeo (“SME”) nel cosiddetto mercoledì nero, ovvero il 16 settembre 1992, quando una speculazione finanziaria costrinse la Banca d'Inghilterra a far uscire la sterlina inglese dallo SME e a svalutarla. Il Primo Ministro inglese, Gordon Brown, al tavolo dei negoziati del Trattato di Maastricht, escluse che l'ingresso nell'eurozona sarebbe potuto avvenire nel prevedibile futuro ma, nonostante questo, si impegnò ad adottare una potenziale procedura che prevedesse l'entrata del Regno Unito nell'eurozona, previa approvazione da parte del Gabinetto, del Parlamento e dell'elettorato inglese tramite un referendum. Questa ipotesi non è mai divenuta realtà.



¹⁴ J. WALSH, *Britain's 1975 Europe referendum: what was it like last time?*, in *The Guardian*, 25 febbraio 2016, reperibile [online](#).

¹⁵ VILLANI (2016: 18 ss.).

1.1.3 Primi passi verso il referendum Brexit

Nel periodo più recente, ovvero durante il vertice dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord ("NATO") del maggio 2012, il Primo Ministro David Cameron ipotizzò l'idea di indire un referendum sull'Unione europea per esaltare l'ala eurosceptica conservatrice. Qualche mese dopo, nel gennaio 2013, Cameron promise che in caso di vittoria da parte del suo partito conservatore alle elezioni politiche del 2015, prima di indire un referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, avrebbe tentato di negoziare con l'organizzazione per ottenere un regime e dei benefici più favorevoli. Aveva infatti espresso:

"I am in favour of a referendum, (...) And when we have negotiated that new settlement, we will give the British people a referendum with a very simple in-or-out choice to stay in the EU on these new terms; or come out altogether. It will be an in/out referendum"¹⁶.

Il progetto di legge referendaria fu presentato dal deputato conservatore James Wharton, il 19 giugno 2013, di fronte alla Camera dei Comuni, ottenendo il pieno appoggio da parte di Cameron e, di conseguenza, dal partito conservatore. Approvato anche in seconda lettura con 304 voti a favore e nessuno contrario, venne però bloccato a dicembre 2013, dopo essere stato trasmesso alla Camera dei Lords. A questo punto, avendo come obiettivo la maggioranza alle elezioni politiche del 2015, Cameron, durante la campagna elettorale, ancora una volta enfatizzò la sua intenzione di rinegoziare l'adesione inglese all'Unione e, in seguito, di indire un referendum. Dall'altra parte della medaglia si trovava però il partito laburista di Ed Miliband che, tra il 2010 e il 2015, non aveva mai espresso l'intenzione di indire un referendum *in/out*, a meno che non si fosse verificato un cambiamento nei Trattati dell'Unione europea che prevedesse un trasferimento dei poteri dal Regno Unito all'Unione.

Nel maggio 2015, il partito conservatore ottenne la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni e, dopo che la legge parlamentare per la fissazione del referendum, ovvero lo *European Referendum Act*¹⁷, venne approvata sia dalla House of Commons che dalla House of Lords, il 10 novembre 2015 David Cameron, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, ha ufficializzato e "formalizzato [...] le preoccupazioni britanniche con riguardo all'appartenenza all'Unione europea"¹⁸.

Gli aspetti fondamentali su cui Cameron ha posto il focus nella sua lettera a Tusk corrispondono a quattro tematiche fondamentali, ovvero "la

¹⁶ David Cameron promises in/out referendum on EU, in *BBC News – UK Politics*, 23 gennaio 2013, reperibile *online*.

¹⁷ Esso non prevedeva una data precisa per il referendum ma si limitava ad indicare che la consultazione popolare sarebbe dovuta avvenire entro il 31 dicembre 2017.

¹⁸ CURTI GIALDINO (2015: 2-3 ss.).

governance economica, la competitività, la sovranità e l’immigrazione”¹⁹, tutti obiettivi che Cameron aveva intenzione di raggiungere tramite un “*new settlement*”, quindi, un nuovo “accomodamento” per lo Stato inglese in una riformata Unione europea. Le richieste britanniche, essendo state fatte con l’obiettivo di fornire garanzie “giuridicamente vincolanti ed irreversibili” per il Regno Unito, avrebbero avuto bisogno di uno strumento idoneo, capace di formalizzarle: il diritto europeo prevede, in questi casi, una modifica dei trattati istitutivi tramite la procedura di revisione ordinaria, e non semplificata, in quanto le modifiche richieste dal Regno Unito non riguardano solo modifiche della parte terza del TFUE, conformemente all’art. 48 TUE. In sintesi, riporto qui di seguito in citazione i sette adempimenti principali previsti dalla procedura in questione, la quale richiede:

“(a) un progetto di modifica dei trattati sottoposto al Consiglio da uno Stato membro, dal Parlamento europeo o dalla Commissione e dal Consiglio trasmesso al Consiglio europeo ed ai parlamenti nazionali; (b) la consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, qualora, ovviamente, non siano le dette istituzioni ad iniziare il procedimento di revisione, oltretutto della Banca centrale europea, allorché tra gli emendamenti di cui si discute ve ne sono che riguardano modifiche istituzionali nel settore monetario; (c) la decisione del Consiglio europeo, favorevole all’esame delle dette modifiche, adottata alla maggioranza semplice; (d) la convocazione, da parte del presidente del Consiglio europeo, di una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato e di governo, del Parlamento europeo e della Commissione, che, esaminati i progetti di modifica, adotta per consenso una raccomandazione indirizzata ad una conferenza dei rappresentanti degli Stati membri; (e) la convocazione da parte del presidente del Consiglio della detta conferenza intergovernativa, incaricata di stabilire di comune accordo, cioè all’unanimità degli Stati membri, le modifiche dei trattati, consegnandole ad un accordo modificativo che tutti gli Stati membri devono sottoscrivere; (f) la ratifica del detto accordo modificativo da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (il che può comportare, in base alle regole dei singoli ordinamenti interni e come risulta da una prassi ormai consolidata, anche la tenuta di referendum, la modifica della costituzione nazionale ed il coinvolgimento di corti costituzionali o supreme); (g) il deposito di tutti gli strumenti di ratifica dell’accordo modificativo presso il governo della Repubblica italiana, che è il depositario dei trattati istitutivi”²⁰.

Nel febbraio 2016, l’esito delle rinegoziazioni ha stabilito nuove limitazioni per gli immigrati comunitari che sarebbero state applicate per i successivi 4 anni ma solo previa approvazione del Consiglio europeo; in materia di sovranità, al Regno Unito è stato concesso di non partecipare alla nozione europea fondamentale, su cui essa si fonda, della “Unione sempre più stretta” e ha ottenuto il potere di consentire ai parlamenti nazionali di opporsi collettivamente alle proposte legislative dell’Unione europea, in modo tale da rimandare la proposta al Consiglio europeo prima di decidere definitivamente.

¹⁹ Ivi, p. 5.

²⁰ Ivi, pp. 7-8.

In merito alla governance economica, l'UE si è impegnata a rafforzare la normativa che tutela i discriminati non-membri dell'Eurozona²¹.

1.2 Il referendum tra *Remain In* o *Leave*

Il 20 febbraio 2016 David Cameron, allora Primo ministro del Regno Unito, ha stabilito il 23 giugno 2016 come data per il referendum consultivo sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, nonostante la sua profonda fiducia nei benefici che una continuazione della *membership* del Regno Unito nell'Unione avrebbe potuto portare allo stato britannico: a seguito della sua vittoria alle elezioni del maggio 2015, Cameron aveva infatti annunciato di aver avviato un progetto di rinegoziazione per “aggiustare” ciò che riteneva sbagliato all'interno dell'Unione europea, ma spinto sotto la pressione di diversi partiti favorevoli all'uscita dell'Unione europea richiedenti una nuova consultazione dei cittadini riguardo il cambiamento dell'Unione europea nel corso degli anni, ha dovuto indire il referendum consultivo.

La proclamazione della data del referendum ha immediatamente indotto i ministri del governo ed i cittadini a dichiarare il loro appoggio o per la campagna *Remain In* (a sostegno della permanenza del Regno Unito nell'Unione) o per il *Leave* (a sostegno, invece, dell'uscita dello stesso dall'Unione). Alle urne si sono recati 33.578.016 cittadini, vale a dire il 72,21% degli aventi diritto al voto²² a cui è stata proposta la seguente domanda: “Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”²³. Durante la campagna elettorale, il sostegno sia per il *Leave* che per il *Remain In* si è dimostrato essere trasversale, vedendo svariati partiti, tra cui il partito conservatore, affetti da profonde divisioni riguardo la questione. Lo stesso partito conservatore, come ho già accennato prima, si è visto separato in due fazioni con a capo da un lato, David Cameron, il quale, pur avendo chiare le finalità del recesso e dichiarando che l'uscita dall'Unione europea sarà una mossa definitiva (“*If we left the European Union, it would be a one-way ticket, not a return*”²⁴), si è ritrovato a sostenere l'Unione europea, affermando che entrambe le parti trarrebbero benefici dalla permanenza del Regno Unito nell'Unione (“*I believe that Britain should want to remain in the EU so the EU should want us to stay*”²⁵); dall'altro lato, Boris Johnson, primo cittadino di Londra dal 2008 al 2016 e sostenitore della campagna del *Leave*, nonché aspirante primo ministro nel 2020.

²¹ C. J. MCKINNEY, *Explaining the EU deal: an introduction*, in *Full Fact*, 22 febbraio 2016, reperibile *online*.

²² SAVASTANO (2016: 2 ss.).

²³ *Referendum on membership of the European Union: Assessment of the Electoral Commission on the proposed referendum question* (2015).

²⁴ *David Cameron promises in/out referendum on EU*, in *BBC News – UK politics*.

²⁵ *Ibidem*.

Il partito labourista, secondo maggiore partito britannico, pur rimanendo più compatto a sostegno della permanenza del Regno Unito nell'Unione europea con il suo slogan elettorale *Labour In for Britain*, è stato comunque caratterizzato da fratture interne causate innanzitutto da alcune voci di corridoio riguardanti il Leader del partito Jeremy Corbyn e la sua tendenza "privata" all'euroscetticismo, che lo ha portato ad essere criticato di non essersi speso adeguatamente a favore del *Remain In*, ed in secondo luogo, dalla nascita di alcuni movimenti popolari, ad esempio LabourGo, di origine labourista ma favorevoli al *Leave*.

1.2.1 *Vote Leave* contro *Vote Remain*

Le motivazioni che hanno spinto i cittadini a schierarsi o a favore o contro l'uscita del Regno Unito dall'Unione sono state diverse.

Per quanto riguarda il *Vote Leave*, il motivo fondamentale dietro la scelta di abbandonare l'Unione europea giace nel problema dell'immigrazione: da un lato, sono i cittadini europei ad essere incolpati di appropriarsi del lavoro che spetterebbe ai cittadini del Regno Unito e di sfruttare le possibilità e i servizi che il regime politico vigente permette, quindi il *Welfare state*, minando al corretto funzionamento di essi e mettendoli a dura prova; dall'altro lato, la possibile entrata nell'Unione europea di Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia e Turchia è considerata una minaccia, in quanto porterebbe all'arrivo di più di 5 milioni di immigrati in Gran Bretagna.

La campagna elettorale si è quindi concentrata su come il Regno Unito investa 350 milioni di sterline a settimana inviandole a Bruxelles, considerata la capitale *de facto* dell'Unione europea in quanto sede della Commissione europea, del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo, che potrebbero essere utilizzati per migliorare la sanità pubblica, il *National Health System*, istituzioni come nuove scuole e ospedali, e infrastrutture. L'obiettivo generale dei sostenitori del *Leave*, in ogni caso, è quello di riappropriarsi del controllo sulla legislazione, sulla sovranità, sull'immigrazione e sull'*accountability*, ossia "il senso di responsabilità [incondizionata] a cui sono chiamati a rispondere i rappresentanti nei confronti della cittadinanza, [...] che impone a tutti i partiti di rendere conto della propria azione e proposta e li spinge a operare in un terreno di confronto"²⁶ di fronte ai propri elettori; secondo i *Leavers*, questo fondamento è venuto meno nel corso del tempo con l'entrata del Regno Unito nell'Unione europea.

Al contrario, le motivazioni del *Vote Remain* sono principalmente legate al fatto che la permanenza nell'Unione europea non solo permetterebbe al Regno Unito di continuare a godere dei benefici che le spettano essendo un membro di essa, come mostra uno dei manifesti della campagna elettorale "*More jobs, Lower prices. A stronger future*" che include la libertà di commercio nell'area del mercato unico e la possibilità di beneficiare

²⁶ SANTOLINI, *Accountability. Per un nuovo vocabolario della politica*, in *HuffingtonPost*, 14 aprile 2013, reperibile online.

dell'immigrazione come acceleratore dell'economia inglese aiutando a pagare i servizi pubblici. Inoltre, secondo i *Remainers* l'uscita dall'Unione porterebbe ad un danneggiamento dell'immagine del Regno Unito che, essendo una delle figure più rilevanti a livello europeo e globale, trarrebbe il beneficio dal rimanere un membro dell'Unione europea di evitare un'instabilità finanziaria come conseguenza di una riduzione dei posti di lavoro (3 milioni) creati dall'Unione in Gran Bretagna²⁷.

Il referendum, svoltosi nel Regno Unito ed a Gibilterra, ha dato inizio alle trattative di recesso ed è risultato nella vittoria dei favorevoli all'uscita dall'UE con il 51,89% dei consensi (17.410.742 voti) contro il 48,11% degli elettori che ha votato per la permanenza. È stato il terzo referendum tenutosi nel Regno Unito e il secondo caso in cui è stato chiesto ai cittadini britannici di votare sulla questione della permanenza nell'Unione europea: nel primo referendum del 1975, quando l'Unione era ancora chiamata Comunità economica europea, la maggioranza (67%) degli elettori preferì la permanenza rispetto all'uscita. È interessante notare come i due referendum, tenutisi a più di 40 anni l'uno dall'altro, condividano alcuni presupposti: nel 1974, il leader del partito laburista Harold Wilson promise una rinegoziazione dei termini di adesione della Gran Bretagna e, avendo vinto le elezioni generali con una maggioranza sottile, decise di indire un referendum per mettere alla prova la permanenza del Regno Unito nella Comunità, pur rimanendo un sostenitore di essa; allo stesso modo, nel 2015, il conservatore David Cameron ha vinto le elezioni generali sempre con una maggioranza sottile e, come il leader laburista, ha promesso di rinegoziare l'adesione del Regno Unito e ha indetto un referendum sulla cosiddetta Brexit. In entrambi i casi, il referendum ha diviso il governo, schierando i membri gli uni contro gli altri: nel 1975, 7 membri del *cabinet* su 23 si schierarono contro la permanenza nella Comunità, nel 2016 7 membri su 22²⁸.

1.2.2 L'esito del referendum e le fratture nell'elettorato britannico

Un'analisi approfondita del risultato del referendum, che riguarda l'equilibrio nei rapporti tra le varie componenti del Regno Unito, mostra come ci siano state notevoli divisioni all'interno del Paese: in Scozia e in Irlanda del Nord ha vinto il *Remain* con il 55,8% dei Nordirlandesi ed il 62% degli elettori scozzesi, mentre in Galles il risultato è stato l'opposto, con il 52,5% dei consensi per il *Leave*; anche a Gibilterra la maggioranza ha largamente optato per il *Remain* con il 96% delle preferenze.

Tuttavia, la frattura più significativa non si è presentata dal punto di vista geografico, ma nei termini di età ed educazione: per quanto concerne l'educazione, il 70% degli elettori il cui livello di istruzione era pari o inferiore

²⁷ RICCI (2016).

²⁸ BONDESAN (2016).

al titolo di istruzione secondaria superiore ha votato per il *Leave*, mentre il 68% degli elettori possessori di un diploma universitario ha dato il consenso al *Remain*.

L'altro fattore di interesse, che ha rappresentato una faglia di divisione, è stato l'età: gli elettori sotto i venticinque anni sono stati più del doppio propensi a votare per rimanere nell'Unione (71%) che a votare per lasciarla (29%), mentre tra i cittadini comunitari di 65 anni o più, il risultato è stato esattamente l'opposto: il 64% ha votato per l'uscita mentre il 36% per rimanere nell'Unione europea²⁹.

		Remain	Leave
2015 vote	Conservatives	39	61
	Labour	65	35
	Liberal Democrat	68	32
	UKIP	5	95
	Green	80	20
Age	18-24	71	29
	25-49	54	46
	50-64	40	60
	65+	36	64
Education	GCSE or lower	30	70
	A level	50	50
	Higher below degree	48	52
	Degree	68	32

YouGov | yougov.com

June 23-24, 2016

Le suddette distribuzioni anagrafiche e geografiche vanno inevitabilmente intrecciate con il fattore dell'astensionismo, che si è dimostrato essere progressivamente minore nelle fasce d'età più avanzate: “solo il 36% della popolazione compresa tra i 18 ed i 24 anni si è recata alle urne, mentre più dell'80% degli aventi diritto con età superiore ai 55 anni ha preso effettivamente parte al voto”³⁰, risultando così del 64% tra i più giovani e del 20% tra i più anziani nell'elettorato.

Inutile dire come il risultato negativo del referendum abbia spiazzato gran parte dell'élite politica globale, ed in particolar modo quella inglese, rappresentata dal Primo Ministro e Leader del Partito Conservatore David Cameron che, immediatamente dopo l'esito del referendum, e vista la reazione negativa dei mercati finanziari, ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica svolta, avendo inoltre condotto una campagna infruttuosa a favore del *Remain*

²⁹ MOORE (2016).

³⁰ SAVASTANO (2016: 4 ss.).

In: è stato il primo caso nella storia inglese in cui il risultato di un referendum nazionale sia stato contrario all'opzione prescelta dal governo inglese.

L'esito del referendum, essendo stato positivo e quindi favorevole all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, ha aperto un dibattito politico sull'individuazione della strada più corretta da percorrere in quella determinata situazione. A referendum concluso, davanti alla dottrina euro-costituzionalista si sono paventate varie possibilità di svolgimento del risultato ottenuto:

- l'opzione del Remain: il Governo di Sua Maestà avrebbe potuto non prendere in considerazione l'esito del referendum, nonostante il suo risultato, decidendo così di mantenere il Regno Unito all'interno dell'Unione europea e assumendosi ogni tipo di responsabilità³¹;
- l'opzione dell'art. 50 "senza successo": l'attivazione dell'art. 50 e la sua esecuzione avrebbero potuto essere minate dalla difficoltà nel raggiungere un accordo tra le parti che avrebbe potuto portare ad un protrarsi rischioso dei patteggiamenti³²;
- l'opzione dell'art. 50 "senza seguito": caso in cui il Regno Unito, nel corso delle trattative aperte con l'attivazione dell'art. 50, avrebbe potuto rinunciare alla fuoriuscita e ritirare la dichiarazione di recesso³³;
- l'opzione del non raggiungimento di un accordo: situazione che si sarebbe ottenuta nel caso in cui il nuovo governo britannico avesse attivato l'art. 50, ma in seguito avesse rinunciato a trattare, aspettando il decorso dei due anni, periodo oltre il quale la fuoriuscita sarebbe comunque avvenuta automaticamente³⁴;
- l'opzione di una nuova membership: il Regno Unito avrebbe potuto negoziare una migliore posizione, con più benefici, all'interno dell'Unione, sfruttando il processo Brexit come arma. Questa ipotesi è stata difficilmente presa in considerazione in quanto l'Unione si è dimostrata ferma sulla sua decisione di non dover scendere a patti con il Regno Unito, ed in un certo senso 'scongiurarlo', per ottenere la sua permanenza³⁵;
- l'opzione della mancata ratifica: in cui il Parlamento scozzese avrebbe potuto provare a bloccare l'intero processo post referendum, non ratificandone l'esito³⁶;
- ed infine, l'opzione prevista dal protocollo classico: l'attivazione da parte del Regno Unito dell'art. 50 TUE relativo al recesso di uno Stato membro dall'Unione europea, che verrà approfondita nel paragrafo seguente³⁷.

³¹ Ivi, p. 10.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

1.3 Il meccanismo di recesso nell'Articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE)

- “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”.

Una clausola che prevedesse il diritto di recesso dall'Unione non era stata riconosciuta dagli Stati fondatori, ovvero Italia, Francia, Germania dell'Ovest, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, nei Trattati di Roma a causa della loro profonda fiducia e convinzione nel progetto di integrazione europea, il cui obiettivo principale era lo sviluppo economico ma, soprattutto, il raggiungimento di una pace duratura.

L'art. 50 del Trattato sull'Unione europea, introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2007, contiene il meccanismo di recesso volontario e unilaterale applicabile nei confronti dello Stato membro che desidera recedere dall'Unione europea³⁸. L'obiettivo fondamentale del Trattato di Lisbona fu quello di riformare il modo in cui l'Unione europea operava, a livello istituzionale (con la modifica della presidenza del Consiglio europeo e l'introduzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza), e di rendere più equo il processo decisionale, delimitando maggiormente le competenze tra Stati e Unione, all'interno di un'organizzazione internazionale aumentata ormai a 28 Stati membri: non solo, in tale occasione, vengono confermati i tre principi fondamentali di uguaglianza democratica, democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, ma, puntando proprio ad un rafforzamento della democrazia e

³⁸ *Domande e risposte: Articolo 50 del trattato sull'Unione europea* (2017).

della libertà all'interno dell'Unione, viene introdotta per la prima volta una procedura formale che prevede l'uscita di uno Stato membro dall'UE³⁹.

1.3.1 Le tre fasi dell'art. 50 TUE

La procedura consta di tre fasi principali.

Inizialmente, lo Stato membro deve notificare la sua intenzione di recedere dall'Unione al Consiglio europeo; l'art. 50 non si esprime sul modo in cui lo Stato debba comunicare la notifica del recesso, ma ne indica soltanto il destinatario e precisa che la dichiarazione formale debba essere chiara ed inequivocabile. Questo passaggio attiva la procedura dell'art. 50 e dà inizio alla prima fase, nella quale il presidente del Consiglio europeo (attualmente Donald Tusk) indice una riunione straordinaria del Consiglio europeo. Il Consiglio europeo adotta gli orientamenti sul recesso per *consensus*, o processo decisionale consensuale, "che permette di riprodurre in un testo l'intesa raggiunta dai partecipanti, ma anche di registrare eventuali posizioni differenziate [della minoranza]"⁴⁰. Gli orientamenti adottati contengono i principi generali che fungeranno da guida per i negoziati tra l'Unione europea e lo Stato membro in questione, tenendo conto dell'interesse comune di tutti gli Stati che costituiscono l'Unione.

La seconda fase consiste nell'adozione dei suddetti orientamenti da parte della Commissione europea, che in seguito ha il compito di presentare in breve tempo una raccomandazione sull'avvio dei negoziati al Consiglio europeo. La raccomandazione deve essere adottata dal Collegio dei commissari 4 giorni dopo la riunione straordinaria del Consiglio europeo. Autorizzando l'avvio dei negoziati, il Consiglio apre la terza fase della procedura di recesso ed adotta le direttive di negoziato tramite una votazione a maggioranza qualificata 'forte', prevista nei casi in cui il Consiglio deve votare una proposta che non è stata presentata dalla Commissione o dall'alto rappresentante. Tale decisione è adottata se vota a favore almeno il 72% dei membri del Consiglio e se i membri che votano a favore rappresentano almeno il 65% della popolazione dell'UE. Adottate le direttive, il negoziatore dell'Unione il quale è nominato dal Consiglio, è incaricato ad aprire i negoziati con lo Stato membro in questione. Generalmente, i negoziati devono concludersi entro due anni dal momento in cui l'articolo 50 è stato attivato. Nel caso in cui alla scadenza del termine non sia stato raggiunto nessun accordo, i trattati cessano automaticamente di applicarsi allo Stato membro che ha proposto il recesso, "salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine"⁴¹. Nel caso opposto in cui un accordo sia stato raggiunto, al termine del periodo fissato, il negoziatore dell'Unione porta davanti al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta di accordo: l'accordo è adottato previa approvazione del

³⁹ *Il trattato di Lisbona* (2017).

⁴⁰ VILLANI (2016: 154 ss.).

⁴¹ Art. 50 TUE.

Parlamento europeo che si esprime con votazione a maggioranza semplice, non essendo specificata nell'articolo la modalità di votazione che il Parlamento deve adottare. L'accordo è infine concluso dal Consiglio con votazione a maggioranza qualificata 'forte' e con la ratifica da parte dello Stato membro che recede, in conformità con le proprie norme costituzionali.

Infine, come espresso esplicitamente dall'articolo 50, qualsiasi Paese uscito dall'Unione europea può successivamente chiedere di aderirvi di nuovo; in tal caso, la nuova adesione dovrà seguire la procedura illustrata dall'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea. Da notare il fatto che l'articolo 50 rimanga silente sulla possibilità di revocare la notifica di recesso, ossia interrompere la procedura una volta iniziata. A questo proposito, la norma europea deve essere interpretata tramite strumenti di diritto internazionale, nello specifico la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 che, all'art. 69 disciplina le modalità di revoca di una generica notifica, disponendo esplicitamente quest'ultima può essere revocata "in ogni momento prima che abbia avuto effetto"⁴². Considerando che la notifica di recesso diventa efficace solo quando il recesso diviene effettivo per lo stato richiedente, la notifica va considerata revocabile all'interno del periodo di due anni delle negoziazioni, o prima dell'approvazione dell'accordo di recesso.

1.3.2 L'applicazione dell'art. 50 al caso Brexit

Nel processo Brexit, i capi di Stato o di governo dell'Unione europea "hanno chiesto al Consiglio di designare come negoziatore dell'Unione la Commissione europea e hanno accolto con favore la decisione di questa di nominare capo negoziatore Michel Barnier"⁴³, politico francese e commissario europeo dal 2009. Quest'ultimo, per tutta la durata dei negoziati, non solo riferirà sistematicamente sull'andamento dei negoziati al Consiglio europeo, al Consiglio dell'Unione europea e ai relativi organi preparatori, ma si occuperà anche di rendere partecipi i restanti Stati membri, che avranno il compito di impartire indirizzi al negoziatore e di valutare l'evoluzione dei lavori. Per questo motivo è stato creato all'interno del Consiglio un gruppo specifico con a capo un presidente permanente, incaricato di "accertare che la condotta dei negoziati rispetti gli orientamenti impartiti dal Consiglio europeo e le direttive di negoziato adottate dal Consiglio"⁴⁴.

Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha seguito un approccio in due fasi, dando luogo ad un processo ordinato. La prima fase dei negoziati è iniziata il 19 giugno 2017, dando luogo a sei cicli di negoziati, dopo i quali, l'8 dicembre 2017, i negoziatori dell'Unione e del Regno Unito hanno raggiunto un accordo, la cosiddetta relazione congiunta, su alcuni aspetti fondamentali: nello specifico, il primo ministro Theresa May e il presidente

⁴² Art. 68 Convenzione di Vienna: "le notifiche o gli strumenti previsti negli articoli 65 e 67 possono essere revocati in qualsiasi momento, prima che abbiano avuto effetto".

⁴³ *Domande e risposte: Articolo 50 del trattato sull'Unione europea* (2017).

⁴⁴ *Ibidem*.

della Commissione Juncker, rappresentanti rispettivamente il Regno Unito e l'Unione europea, con il suddetto documento si sono impegnati a “tutelare i diritti dei cittadini dell'Unione europea che si trovano nel Regno Unito e i cittadini del Regno Unito che si trovano nell'Unione europea; regolare tutti gli obblighi di natura finanziaria in essere assunti durante il periodo di adesione del Regno Unito; affrontare le circostanze uniche dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord”⁴⁵.

In seguito, il 15 dicembre 2017, i leader dell'Unione europea, dopo la conferma da parte del Consiglio europeo del raggiungimento di progressi sufficienti per proseguire, hanno invitato il Regno Unito a precisare con maggiore chiarezza la sua posizione in merito alle modalità transitorie e alle relazioni future prima del Consiglio europeo di marzo, dando così inizio alla seconda fase dei negoziati. Il 19 marzo, i negoziatori del Regno Unito e dell'Unione hanno raggiunto una tappa fondamentale, su cui mi concentrerò nel prossimo capitolo, ovvero “un accordo sul testo congiunto UE-Regno Unito con codifica a colori della bozza dell'accordo di recesso che traduce in termini legali i progressi compiuti nel corso della prima fase dei negoziati”⁴⁶.

⁴⁵Articolo 50 sulle negoziazioni con il Regno Unito (2018).

⁴⁶ *Ibidem*.

2 Il progetto di accordo di recesso tra Unione europea e Regno Unito

Il progetto dell'accordo di recesso a cui Regno Unito ed Unione europea sono giunti il 28 febbraio consta di un documento di 119 pagine contenenti 168 articoli, a loro volta divisi in sei parti principali: disposizioni introduttive, diritti dei cittadini, altri temi inerenti alla separazione ad esempio la questione delle merci immesse sul mercato prima della data di recesso, liquidazione finanziaria, disposizioni transitorie e disposizioni istituzionali⁴⁷. Inoltre, esso contiene il protocollo sull'Irlanda ed Irlanda del Nord, il quale mette in atto la terza opzione da rendere operativa in assenza di altre soluzioni concordate, prospettata nella relazione congiunta, per evitare che sia eretta una frontiera fisica sull'isola d'Irlanda: "l'opzione prevede che il Regno Unito mantenga pieno allineamento con le regole comunitarie del mercato interno e dell'unione doganale e sostenga la cooperazione tra Nord e Sud e l'economia dell'intera isola"⁴⁸.

È importante notare come la bozza di accordo sia stata redatta dall'Unione europea e proposta, in seguito, al Regno Unito, che ha effettuato gli emendamenti necessari in base ai suoi interessi. Di conseguenza, risulta improbabile che essa sia completamente concordante con l'accordo finale che le due parti raggiungeranno. Inoltre, alcuni hanno osservato che l'Unione europea, avendo appunto, prodotto la prima bozza, abbia acquisito un vantaggio nella fase dei negoziati. La Commissione europea ha, però, dichiarato che:

"[we are] publishing the draft Withdrawal Agreement today to allow for some time for an exchange of views with the Council and the European Parliament and to give as much time as possible to the EU and UK negotiators to reach a deal on the terms of the UK's orderly withdrawal from the EU"⁴⁹.

Quindi, essa ha chiarito la sua intenzione di garantire il tempo necessario alle due parti, Regno Unito ed Unione europea, per raggiungere un accordo sui termini di recesso dello Stato britannico.

Per concludere, la Commissione ha dichiarato che la bozza redatta deve essere considerata un documento legale piuttosto che un documento diplomatico.

⁴⁷ *Brexit: the draft withdrawal agreement* (2018: 5 ss.).

⁴⁸ *Barnier, pronta bozza accordo Brexit. Momento cruciale per negoziato ma dobbiamo accelerare*, in ANSA, 28 febbraio 2018, reperibile *online*.

⁴⁹ HEWITT (2018).

2.1 La struttura del Draft Withdrawal Agreement (WD)

Nel dettaglio, la Parte Prima del progetto è la più breve e descrive l'obiettivo del documento, illustrando le definizioni utilizzate nel resto del testo. Anche se ci potrebbero essere ulteriori negoziazioni sulla formulazione di alcuni degli articoli contenuti nella Prima Parte, è improbabile che il contenuto di questi ultimi venga modificato: la modifica potrà riguardare tutt'al più la modalità in cui questi ultimi sono stati formulati.

Nella Prima Parte viene, inoltre, definito l'ambito territoriale in cui le norme saranno convalidate, e vengono espone disposizioni di carattere generale per facilitare la comprensione del trattato⁵⁰.

La Parte Seconda della bozza contiene il tentativo della Commissione di convertire le dichiarazioni sui diritti dei cittadini, contenute nella Relazione Congiunta, in disposizioni giuridiche vincolanti⁵¹. Il principio fondamentale su cui questa sezione si fonda è il rispetto del principio del trattamento equo, contenuto nell'art. 21, secondo cui:

“All Union citizens or United Kingdom nationals residing on the basis of this Agreement shall enjoy equal treatment with the nationals of that State within the scope of this Agreement”⁵²

I diritti, descritti come ‘diritti acquisiti’ in quanto rimarranno in vigore anche dopo l'uscita del Regno Unito dall'Europa, sono stati argomento di controversie, e per questo motivo, saranno l'oggetto su cui mi focalizzerò nel terzo ed ultimo capitolo della seguente tesi.

La Parte Terza, relativa alle disposizioni riguardanti la separazione, contiene il primo testo riguardante le questioni di recesso che sono state precedentemente segnalate nella Relazione Congiunta, ma non dettagliatamente discusse in essa. Questo capitolo contiene norme sull'accesso al mercato di beni, sull'imposta sul valore aggiunto (VAT o IVA) e sull'accisa, sulla proprietà intellettuale, sulla protezione di dati raccolti prima della fine del periodo transitorio, sui privilegi ed immunità, su questioni EURATOM e su una serie di disposizioni legate al funzionamento delle Istituzioni europee⁵³. Questa sezione è necessaria per i *business* che hanno dovuto prendere consapevolezza di come le disposizioni riguardanti il mercato interno hanno alterato ed andranno a modificare temi come il commercio e la circolazione dei beni.

Di fondamentale importanza risulta essere l'articolo 37, che riguarda la permanenza in circolazione dei beni immessi sul mercato, e che stabilisce che

⁵⁰ *Brexit: the draft withdrawal agreement* (2018: 5 ss.).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, in *Europa.eu*, 19 marzo 2018, reperibile online.

⁵³ *Brexit: the draft withdrawal agreement* (2018: 5 ss.).

qualsiasi bene legalmente immesso nel mercato unico dell'Unione o nel mercato inglese prima della fine del periodo di transizione potrà:

“(a) be further made available on the market of the Union or of the United Kingdom and circulated between these two markets until it reaches its end-user; (b) where provided in the applicable provisions of Union law, be put into service in the Union or in the United Kingdom”⁵⁴.

In altre parole, i suddetti beni saranno disponibili e potranno circolare nel mercato dell'Unione o in quello del Regno Unito fino a quando non raggiungeranno i destinatari finali e, se previsto dalle disposizioni del diritto dell'Unione, potranno essere messi a servizio dell'Unione o del Regno Unito.

La Parte Quarta del progetto di accordo di recesso consiste nella proposta da parte della Commissione di un periodo di transizione. Una bozza di questo documento era stata già pubblicata il 7 febbraio 2018, e il Regno Unito aveva risposto con una serie di emendamenti, il 21 febbraio, con il quale aveva dichiarato di essere sulla stessa lunghezza d'onda dell'Unione, a parte per qualche emendamento tecnico che rendesse più dettagliati e chiari i *Transitional arrangements in the withdrawal agreement*. Così, sulla base del documento redatto,

*“The UK believes the Period’s duration should be determined simply by how long it will take to prepare and implement the new processes and new systems that will underpin the future partnership. The UK agrees this points to a period of around two years, but wishes to discuss with the EU the assessment that supports its proposed end date”*⁵⁵;

in altre parole, le due parti hanno stabilito un periodo di transizione (e di esecuzione dell'accordo di recesso) di circa due anni a partire dal 29 marzo 2019 e hanno ampiamente concordato sulla continuazione dell'applicazione degli *acquis* europei esistenti per il Regno Unito fino alla fine del periodo transitorio⁵⁶.

La Parte Quinta costituisce un'annotazione dettagliata del regolamento finanziario, il quale è stato accordato inizialmente nella Relazione Congiunta a dicembre 2017, ma che è stato successivamente esteso nel progetto di accordo⁵⁷.

La Parte Sesta della bozza contiene le disposizioni istituzionali previste dalla Commissione europea riguardanti le procedure amministrative e giudiziarie. Queste ultime costituiscono un possibile oggetto di controversia in quanto preservano una funzione specifica per la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella sorveglianza del progetto di accordo negli 8 anni successivi alla fine del periodo transitorio, che sembra oltrepassare uno dei

⁵⁴ TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*.

⁵⁵ *Draft text for discussion: implementation period* (2018: 1 ss.).

⁵⁶ *Brexit: the draft withdrawal agreement* (2018: 5 ss.).

⁵⁷ *Ibidem*.

limiti imposti dal governo inglese⁵⁸. Per questo motivo, l'art. 157 specifica l'istituzione di una *Joint Committee* formata da rappresentanti sia dell'Unione europea sia del Regno Unito, che avrà il compito di riunirsi almeno una volta all'anno per controllare e gestire l'attuazione e l'applicazione dell'accordo di recesso.

Infine, dei due Protocolli allegati al documento, il primo si occupa della gestione delle zone di sovranità del Regno Unito a Cipro, mentre il secondo, come già descritto precedentemente, “prevede che in nessun modo sorga un confine concreto e visibile tra Nord Irlanda e Repubblica di Irlanda”⁵⁹. Riguardo questi territori, l'art. 2 del *Protocol on Ireland and Northern Ireland* stabilisce che:

“The United Kingdom and Ireland may continue to make arrangements between themselves relating to the movement of individuals between the territories”⁶⁰;

quindi, i due Stati manterranno il pieno controllo sul movimento degli individui tra i loro territori, ed inoltre, come espresso negli articoli 3 e 4 dello stesso Protocollo, viene stabilita una *Common regulatory area* all'interno della quale sarà proibita ogni imposta doganale sulle importazioni ed esportazioni, e tasse aventi gli stessi effetti, tra l'Unione europea e il Regno Unito nei confronti dell'Irlanda del Nord⁶¹.

2.1.1 Gli emendamenti del progetto di accordo di recesso

Essendo solamente una bozza dell'accordo ufficiale di recesso, essa non ha vincolato né il Regno Unito né l'Unione europea: i negoziati sono andati avanti e nuovi emendamenti del documento sono stati effettuati il 15 marzo ed il 19 marzo, date in cui si è giunti ad un testo sul periodo di transizione e su altri articoli, che è stato approvato da entrambe le parti e reso più facile da comprendere grazie alla distinzione dei colori delle parti in cui l'accordo è stato raggiunto, e delle parti in cui un accordo ancora non è nato: il colore verde segnala le parti del testo su cui i negoziatori hanno concordato e che potrà essere soggetto solamente a revisioni di tipo tecnico e legale, il giallo simbolizza la presenza di un accordo di principio ma non ancora completo in cui sono necessarie specifiche precisazioni, ed il bianco segnala

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ GROSSO, *Brexit, ecco i punti dell'accordo. Ora si va alla fase due ma per Theresa May è una sconfitta*, in *Business Insider*, 8 dicembre 2017, reperibile online.

⁶⁰ TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*.

⁶¹ Art. 4 (3) del *Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord*: “Customs duties on imports and exports, and any charges having equivalent effect, shall be prohibited between the Union and the United Kingdom in respect of Northern Ireland”.

l'assenza di un accordo, ovvero le proposte dell'Unione su cui si sta ancora negoziando⁶².

Tramite gli emendamenti effettuati il 15 e il 19 marzo, si è quindi giunti ad una bozza di accordo in cui:

- il titolo è stato modificato da Draft Withdrawal Agreement a Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community⁶³;

- l'art. 4a è stato modificato, aggiungendo la clausola 'buona fede' che impone ad entrambe le parti di rispettare gli interessi reciproci⁶⁴;

- l'art. 31 emendato dal Regno Unito prevede un meccanismo di revisione per determinate modifiche alle regole dell'Unione sui pagamenti dei benefici ai cittadini dell'Ue nell'ambito di applicazione dei diritti dei cittadini⁶⁵;

- l'art. 32, che impediva ai cittadini inglesi un'ulteriore libera circolazione nei Paesi dell'Ue27, non è più presente ed è stato rimosso nel documento emendato⁶⁶;

- l'art. 121 ora descrive il periodo di transizione non solo come periodo, appunto, di transizione ma anche come periodo di implementazione⁶⁷, e quindi prevede la realizzazione concreta della procedura durante il suddetto periodo;

- l'art. 124(4) precisa che il Regno Unito potrebbe negoziare, firmare e ratificare accordi internazionali in materie a competenza esclusiva dell'Unione, a condizione che questi accordi non entrino in forza e in applicazione durante il periodo di transizione, eccetto quando autorizzati dall'Unione⁶⁸;

- l'art. 152 precisa non solo che l'autorità di supervisione inglese sui diritti dei cittadini avrà poteri equivalenti a quelli della Commissione, ma, nella clausola (3), che essa, dopo un periodo di 8 anni, potrà essere abolita dalla Joint Committee⁶⁹;

- Infine, l'art. 168 stabilisce che l'accordo di recesso (WA) non potrà entrare in vigore il 30 marzo 2019 senza una completa ratifica interna⁷⁰.

2.2 Lo European Union (Withdrawal) Act 2018

⁶² TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*.

⁶³ *Brexit: the draft withdrawal agreement* (2018: 8 ss.).

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ivi*, p. 9.

Considerato da Theresa May “il manifesto del nuovo e vincente Regno Unito al di fuori dell’Unione”⁷¹, lo European Union Withdrawal Act 2018 è il documento interno che contiene lo strumento normativo attraverso il quale l’ordinamento britannico dovrà adattarsi alla situazione post Brexit. Esso delinea, infatti:

“il rapporto tra le fonti dell’ordinamento britannico e le fonti europee attualmente in vigore nel Regno Unito, la giurisprudenza della Corte di giustizia e l’attenuarsi progressivo del principio del primato che ha caratterizzato le relazioni tra fonti europee e fonti interne nel periodo di permanenza di Londra nel contesto UE”⁷².

Il processo Brexit si è, infatti, consolidato non solo intorno alla bozza di accordo di recesso tra Londra e Bruxelles, ossia il documento interno sulle questioni riguardanti nuove relazioni future, ma anche sul suddetto documento.

Quest’ultimo, ha superato il formale ‘ping-pong’ all’interno del Parlamento britannico, tra House of Commons e House of Lords, ed è stato convertito, dopo aver ricevuto l’approvazione Reale da parte della Regina Elisabetta II, in un Atto Parlamentare: è quindi divenuto legge il 26 giugno 2018. Raggiungere il risultato finale è stato, però, un percorso tortuoso, sia in termini di tempo, che di negoziazioni politiche: il documento è stato soggetto ad accesi dibattiti (più di 250 ore) tra il partito laburista e tra le fazioni pro e contro l’UE all’interno del partito Tory, che hanno messo in atto più di 1,400 emendamenti.

2.2.1 I quattro punti fondamentali dello European Union Act 2018

Il documento finito si presenta come un complesso e vasto esempio di legislazione costituzionale. In breve, esso prevede quattro questioni fondamentali:

1. La supremazia della legge britannica su quella europea:

Lo European Withdrawal Act abroga lo European Communities Act 1972, che inseriva il Regno Unito all’interno dell’Unione europea e stabiliva la prevalenza del diritto europeo sulle leggi adottate nel Parlamento britannico. Questa disposizione, considerata una riappropriazione della supremazia della legge, non avrà effetto immediato, ma sarà attuata a partire dal *Brexit day*. L’Atto prevede, inoltre, che il concetto di sovranità del diritto europeo su quello britannico continuerà ad essere riconosciuto per quanto riguarda la legislazione pre-*Brexit day*⁷³.

2. Il cosiddetto *Brexit day*:

⁷¹ SAVASTANO (2018: 2 ss.).

⁷² *Ibidem*.

⁷³ KENDRICK, SANGIUOLO (2018: 3 ss.).

L'Atto sancisce il *Brexit day* il giorno 29 marzo 2019 alle 23:00 GMT⁷⁴.

3. Il trasferimento del diritto dell'Unione europea nella legislazione del Regno Unito:

Per rendere il passaggio per il Regno Unito da *insider* a *outsider* il più regolare possibile, è stato calcolato che circa 20,000 atti legislativi verranno trasferiti all'interno della legislazione britannica: attraverso una procedura di "copia ed incolla" dal 29 marzo 2019 parte della legislazione europea diventerà legislazione domestica del Regno Unito⁷⁵.

4. L'acquisizione, da parte del Governo britannico, di poteri temporanei per correggere irregolarità nate dall'introduzione del diritto europeo:

L'Atto trasmette, infatti, ai ministri di Westminster, il potere di correggere anomalie del diritto dell'Unione europea, ove appropriato, e non necessario, per garantire certezza a livello legale e continuità nel Regno Unito post-Brexit. Per fare ciò, il Governo britannico dovrà servirsi, se necessario, di strumenti a competenza dell'Unione, che includono poteri devoluti in passato a Irlanda, Scozia e Galles. Questi ultimi non sembrano aver reagito con entusiasmo alla notizia.

Ad esempio, nella sezione 12 dell'Atto, è menzionato il Governo scozzese, ed il documento specifica che: "there is no competence for the Scottish Parliament to legislate incompatibly with EU law"⁷⁶; il Governo scozzese, quindi, non potrà prendere decisioni legislative che non siano compatibili con il diritto europeo. Tutto ciò non fa che rinforzare la dottrina della supremazia del parlamento britannico sui territori del Regno Unito⁷⁷.

2.2.2 Le reazioni del Governo britannico

Il Primo Ministro britannico, Theresa May, ha tentato di spingere molto su questo documento, e quindi sulla disciplina interna, per mettere, in un certo senso, da un lato i negoziati sul secondo fronte con il ministro Barnier. Ovviamente, la sua scelta risulta essere una mossa comprensibile se vista come un tentativo di presentazione del processo Brexit all'opinione pubblica, in quanto il vero destino del recesso del Regno Unito si decide sui contenuti dell'accordo di recesso. Inoltre, la scelta della May di focalizzarsi sul documento interno è giustificata anche dal fatto che, con la bozza di accordo, l'Unione europea sta riuscendo ad ottenere tutti i suoi obiettivi negoziali, mentre il Regno Unito ha dovuto modificare alcuni aspetti iniziali considerati cruciali, come l'abbandono del mercato comune, che la pongono su un livello di insoddisfazione non indifferente⁷⁸.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Ivi, p. 4.

⁷⁸ SAVASTANO (2018: 2 ss.).

L'indirizzo che la May ha voluto dare ai negoziati si è ufficialmente palesato il 6 luglio, quando il governo si è accordato sulla posizione da adottare nella fase finale dei negoziati: il risultato è stato quello di un compromesso tra i cosiddetti *hard* e *soft* brexiter, che ha lo scopo di creare una specie di zona di libero scambio limitata tra Unione europea e Regno Unito, che faciliti la circolazione delle persone e che sia controllata da un sistema di sicurezza collaborativo tra le due parti. Questa scelta ha scatenato un vero e proprio "terremoto" all'interno dell'esecutivo, creando malcontento nell'area degli *hard* brexiter: a dimostrazione, l'8 luglio, il Ministro Brexit, David Davies, si è dimesso, giudicando l'atteggiamento del governo troppo morbido; di seguito, il 9 luglio sono arrivate anche le dimissioni del Ministro degli Esteri, Boris Johnson, che ha definito il Regno Unito come una "colonia dell'Unione europea"⁷⁹.

2.3 La Parte Seconda della bozza di accordo di recesso: i diritti dei cittadini

La Parte Seconda della bozza dell'accordo di recesso della Gran Bretagna dall'Unione Europea riguarda i diritti dei cittadini; quest'ultimi, generalmente, sono sanciti dall'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e al capo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tramite questo articolo, il diritto europeo, da un lato stabilisce che "i cittadini di uno Stato membro dell'UE sono automaticamente anche cittadini dell'UE"⁸⁰, attribuendo ad essi la cittadinanza europea che costituisce un arricchimento della cittadinanza nazionale e non una sostituzione di quest'ultima⁸¹; dall'altro lato, lo *status* di cittadino europeo si risolve in un catalogo di specifici diritti che contribuiscono alla partecipazione dell'individuo, come soggetto politico, al processo di integrazione europea⁸². I diritti di cui i cittadini europei sono titolari sono i seguenti:

- Diritto di libera circolazione e di soggiorno nell'UE.

Descritto all'art. 21 TFUE, tale diritto ha subito nel corso del tempo un'evidente trasformazione, che accenno qui di seguito ma che spiegherò a fondo nel prossimo paragrafo: inizialmente, esso era presente nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea ma era riconosciuto solo alle persone economicamente attive, ossia ai lavoratori subordinati e a quelli autonomi. Grazie all'art. 21 TFUE, la logica di tale diritto cambia, passando da una logica meramente economica e di mercato ad un fondamento politico, ovvero lo *status* di cittadino europeo. Oggi, il diritto di libera circolazione e di soggiorno è da mettere in atto senza discriminazioni basate sulla nazionalità dei cittadini, ma non è del tutto incondizionato: come descritto dall'art. 21,

⁷⁹ Ivi, p. 3.

⁸⁰ Unione europea, *Cittadinanza dell'UE*, in *Europa.eu*, reperibile online.

⁸¹ VILLANI (2016: 113 ss.).

⁸² Ivi, p. 116.

esso è riconosciuto “fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi”⁸³.

- Diritto di partecipazione alla vita politica dell’UE.

Con questo diritto, i cittadini europei acquisiscono il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative e del Parlamento europeo, allo stesso modo dei cittadini di detto Stato:

“Ogni cittadino dell’Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva dalle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all’unanimità secondo una procedura legislativa speciale e priva consultazione del Parlamento europeo”⁸⁴;

Questo diritto è naturalmente collegato al diritto di libera circolazione e di soggiorno: la partecipazione alle elezioni amministrative facilita tale diritto, “che sarebbe invece ostacolato qualora, spostandosi da uno Stato membro all’altro, si venisse privati della possibilità di contribuire alla formazione degli organi amministrativi comunali”⁸⁵.

- Diritto di petizione al Parlamento europeo.

L’art. 24 TFUE conferisce al cittadino europeo alcuni diritti attraverso il quale egli ha la possibilità di avvicinarsi alle istituzioni europee e ai loro processi decisionali: questo processo può avvenire presentando, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione riguardante una materia che rientra nelle competenze dell’Unione al Parlamento europeo.

Riguardo il contenuto della petizione, quest’ultimo deve sempre rientrare nel campo di attività dell’Unione e generalmente si riferisce a “comportamenti degli Stati di cui si lamenta la contrarietà al diritto dell’Unione”⁸⁶. Inoltre, riguardo la materia oggetto della petizione, l’art. 227 del Regolamento interno stabilisce che la presentazione di una petizione può avvenire solo a condizione che la materia oggetto di quest’ultima concerna direttamente l’autore della stessa; tuttavia, prendendo in considerazione lo scopo della petizione, ossia di incitare il Parlamento a prendere iniziative su una determinata questione, la suddetta condizione non viene intesa in senso rigidamente formale, ma, anzi, in maniera totalmente elastica.

La petizione viene, infine, esaminata da una commissione permanente del Parlamento europeo, la cosiddetta ‘Commissione per le petizioni’, che, in base al suo esame, decide quale iniziativa prendere tra le svariate opzioni che le si propongono davanti, tra cui elaborare relazioni sul risultato raggiunto, oppure chiedere il parere al Presidente del Parlamento o la sua raccomandazione alla Commissione europea.

⁸³ Art. 21 TFUE.

⁸⁴ Art. 22 TFUE.

⁸⁵ VILLANI (2016: 120 ss.)

⁸⁶ Ivi, p. 122.

- Diritto di denuncia al Mediatore europeo.

Il Mediatore europeo è un organo individuale previsto dall'art. 24 TFUE che ha il compito di “promuovere la buona amministrazione nell'Unione intervenendo per riparare casi di cattiva amministrazione”⁸⁷. Nonostante il suo stretto rapporto con il Parlamento, l'art. 228 TFUE dichiara che:

“il Mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo”⁸⁸.

Tale indipendenza dagli organi europei è dimostrata anche dal fatto che il Parlamento europeo non può revocare la nomina del Mediatore qualora abbia commesso una colpa grave, ma, in caso, può solamente domandare alla Corte di giustizia di dichiararlo dimissionario per provocarne la cessazione delle funzioni.

La denuncia che si può sporgere al Mediatore deve avere per oggetto un caso di cattiva amministrazione nell'azione dell'Unione: i casi di cattiva amministrazione non sono, però, definiti dal Trattato, e per questo motivo può risultarci utile il Codice europeo di buona condotta amministrativa, secondo il quale, “si è in presenza di cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non opera conformemente a una norma o a un principio per esso vincolante”⁸⁹, e quindi ricomprende sotto i casi di cattiva amministrazione le ipotesi di illegittimità, e i casi di amministrazione impropria, ovvero quando essa è in contrasto con i criteri di trasparenza, di opportunità, di efficacia, di correttezza e di equità.

Per risolvere il problema sollevato dalla denuncia, il Mediatore non solo conduce un'indagine affiancato dall'istituzione, organo o organismo interessati e dal denunciante, ma svolge con essi anche un'attività conciliativa nell'intento di eliminare il caso di cattiva amministrazione. In caso di fallimento del suo obiettivo, il Mediatore o invia raccomandazioni contenute in una relazione all'organo, organismo o istituzione interessati, oppure chiude l'indagine con una valutazione critica e negativa dell'istituzione, organo o organismo in questione.

- Diritto di tutela diplomatica e consolare all'estero.

Tramite l'art. 23 TFUE,

“ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”⁹⁰.

⁸⁷ Ivi, p. 123.

⁸⁸ Art. 228 TFUE.

⁸⁹ *Il Codice europeo di buona condotta amministrativa* (2005: 8 ss.).

⁹⁰ Art. 23 TFUE.

In questo modo, il cittadino europeo in uno Stato terzo può ricevere, se necessaria, l'assistenza da parte delle autorità diplomatiche e consolari, che esse forniscono ai proprio cittadini, con lo scopo di facilitarne il soggiorno in un altro Stato.

Al contrario, l'art. 23 non si riferisce al caso in cui un cittadino, vittima di una lesione causata dalla violazione degli obblighi internazionali relativi al trattamento degli stranieri, abbia bisogno di protezione diplomatica. Di conseguenza, per fare chiarezza, sono previsti dall'articolo i casi di tutela, i quali comprendono l'incidente, il decesso o la malattia grave, l'arresto o la detenzione, l'aiuto e il rimpatrio in casi di difficoltà, e, infine, l'essere vittima di atti di violenza.

Ai commi 1, 2, e 3 dell'art. 6, il diritto europeo dispone che:

“Salvo in caso di estrema urgenza, non può essere concesso alcun anticipo o aiuto pecuniario né può essere sostenuta alcuna spesa a favore di un cittadino dell'Unione senza l'autorizzazione delle autorità competenti dello Stato membro di cui ha la cittadinanza”⁹¹.

Questo principio nasce dalla direttiva 2015/637 del Consiglio del 20 aprile 2015 sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini non rappresentati nei Paesi terzi, e si fonda, in primo luogo, sul rispetto del principio di solidarietà europea e, in secondo luogo, sul rispetto dell'eguaglianza nel trattamento dei cittadini europei non rappresentati in un Paese terzo e dei cittadini dello Stato membro.

⁹¹ Art. 6 TFUE.

3 Il diritto di libera circolazione prima e dopo il processo Brexit

La decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione europea ha ancora una volta posto l'accento sul diritto dei cittadini alla libera circolazione, dal momento che il governo inglese ha inserito il riappropriarsi del controllo delle decisioni sull'immigrazione nel Regno Unito nella lista degli obiettivi principali derivanti dall'uscita dall'Unione e dal futuro rapporto con essa⁹².

Il diritto di libera circolazione delle persone è uno delle quattro 'libertà' che, nel loro insieme, consolidano il mercato comune dell'Unione europea. Uno degli obiettivi principali dell'Unione europea consiste, infatti, nella creazione di un mercato interno, tra i suoi membri, che rimuova e riduca le barriere presenti nel commercio, assicurando la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali⁹³.

3.1 Le fondamenta del diritto di libera circolazione

Il diritto dell'Unione europea stabilisce due regimi a controllo della libera circolazione: da un lato, un regime più specifico e permissivo per i lavoratori europei che, tramite l'articolo 45 TFUE, esprime che "la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata; essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro"⁹⁴. Dall'altro lato, un regime più generico, ma decisamente più vincolante, è contenuto nell'articolo 21 TFUE, il quale stabilisce generalmente che "ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi"⁹⁵.

Per la chiara comprensione del primo regime, la definizione del termine "lavoratore" è necessaria: la legislazione europea stabilisce che la caratteristica essenziale di una relazione di lavoro è che una persona, per un certo periodo di tempo, svolga delle funzioni per e sotto la direzione di un'altra in cambio di una remunerazione⁹⁶. Il diritto europeo non si pronuncia su questioni contrattuali, e se, quindi, l'impiego debba essere a tempo pieno o a tempo parziale, o sul livello minimo del pagamento, ma si limita a stabilire che le attività lavorative devono essere effettive ed autentiche, e non talmente ridotte da risultare puramente marginali ed accessorie⁹⁷.

⁹² House of Lords (2017, 6 ss.).

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Art. 45 TFUE.

⁹⁵ Art. 21 TFUE.

⁹⁶ DONEGAN (2016, 3 ss.).

⁹⁷ *Ibidem*.

Avendo chiara la nozione di lavoratore, e sviscerando il diritto europeo che gestisce la libertà di circolazione, gli articoli 45 TFUE e il 21 TFUE attribuiscono agli individui il diritto di:

- Accettare offerte di lavoro effettivamente presentate;
- Circolare liberamente all'interno del territorio circoscritto dagli Stati membri dell'Unione europea e dell'Associazione europea di libero scambio ("AELS") a tal fine;
- Soggiornare in uno Stato membro dell'Unione europea o dell'AELS per lavorare all'interno di esso, in conformità con le disposizioni che gestiscono l'occupazione lavorativa nazionale del suddetto Stato membro prescritte dalla legge, dai regolamenti o da atti amministrativi;
- e, infine, di rimanere all'interno di tale Stato dopo aver occupato un impiego.

Queste disposizioni, naturalmente, sono soggette alle opportune limitazioni previste per motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di pubblica sanità⁹⁸.

3.1.1 La direttiva 2004/38/CE sui diritti dei cittadini

Alcune tra le limitazioni e condizioni sopracitate sono contenute nella Direttiva 2004/38/CE, relativa ai diritti dei cittadini, la quale ha lo scopo di estendere l'ambito di applicazione dei diritti contenuti nel TFUE ai familiari del cittadino europeo, e di minimizzare l'onere degli individui che esercitano il diritto di circolazione e di soggiorno che grava sulle spalle dello Stato.

In primo luogo, essa garantisce i diritti di uscita⁹⁹ e d'ingresso¹⁰⁰ delle persone e sottolinea l'importanza fondamentale della libera circolazione, definita come "una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata tale libertà"¹⁰¹; quindi, i cittadini europei hanno il diritto di entrare negli Stati membri dell'Unione se muniti di un documento d'identità valido o di un passaporto, e questo diritto si estende ai membri della famiglia, sempre se

⁹⁸ DONEGAN (2016, 2 ss.).

⁹⁹ Art. 4(1) della Direttiva 2004/38/CE: "Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità e i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e muniti di passaporto in corso di validità hanno il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro".

¹⁰⁰ Art. 5(1) della Direttiva 2004/38/CE: "Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, nonché i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto".

¹⁰¹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/38/CE, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*.

muniti di passaporto, in cui sono compresi il coniuge, il partner registrato, i discendenti diretti sotto l'età di 21 anni o gli ascendenti.

In secondo luogo, la direttiva stabilisce che i cittadini europei hanno il diritto di muoversi dal proprio paese ad un altro Stato membro e di soggiornarvi per un massimo di 90 giorni, quindi tre mesi, senza alcuna condizione se non, di nuovo, il possesso di un documento d'identità valido o di un passaporto; anche questo diritto si estende ai membri familiari che, eventualmente, accompagnano o raggiungono il cittadino europeo¹⁰².

Nel caso in cui un cittadino europeo voglia risiedere in un altro stato membro per più di 90 giorni e non sia un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante, quest'ultimo ha il dovere di registrarsi alle autorità locali e la sua decisione deve essere supportata da una quantità di risorse economiche sufficienti a non gravare sul sistema di assistenza sociale dello stato ospitante (ad esempio, un prerequisito fondamentale consiste nel possedere un'assicurazione sanitaria completa che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante):

“[a]ll Union citizens shall have the right of residence on the territory of another Member State for a period of longer than three months if they:

- (a) are workers or self-employed persons in the host Member State; or
- (b) have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence and have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State; or
- (c) are enrolled at a private or public establishment, accredited or financed by the host Member State on the basis of its legislation or administrative practice, for the principal purpose of following a course of study, including vocational training; and have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State and assure the relevant national authority, by means of a declaration or by such equivalent means as they may choose, that they have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence; or
- (d) are family members accompanying or joining a Union citizen who satisfies the conditions referred to in points (a), (b) or (c)”¹⁰³.

In terzo luogo, la direttiva europea garantisce il diritto di soggiorno permanente ai cittadini europei e alle loro famiglie, con la condizione che essi abbiano vissuto per un periodo continuato di cinque anni all'interno dello Stato membro ospitante. In alcune circostanze, i lavoratori possono acquisire il

¹⁰² Art. 6(1) della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/38/CE: “[i] cittadini dell’Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d’identità o di un passaporto in corso di validità”.

¹⁰³ Art. 7 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/38/CE, *relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*.

diritto di soggiorno permanente anche prima del completamento del periodo di cinque anni¹⁰⁴.

Infine, la direttiva, tramite il diritto alla parità di trattamento, afferma che i cittadini e le loro famiglie, in possesso del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, devono ricevere lo stesso trattamento che spetta ai cittadini originari del Paese ospitante¹⁰⁵.

3.2 L'evoluzione del diritto di libera circolazione

La differenziazione dei regimi del diritto di circolazione, descritta nel precedente paragrafo, è il risultato di un'evoluzione storica del diritto alla libera circolazione degli individui all'interno della legislazione europea. Inizialmente, il Trattato di Roma del 1957, che istituì la Comunità economica europea, rispecchiando una logica guidata dal mercato comune che mirava alla libera diffusione del lavoro e alla libera circolazione degli altri fattori di produzione (beni, servizi e capitali), garantiva il diritto di spostamento solamente ai lavoratori¹⁰⁶. Il Trattato si fondava sul principio generale di non-discriminazione delle persone sulla base della loro nazionalità, secondo il quale un lavoratore proveniente da un altro Stato membro deve godere dello stesso trattamento dei lavoratori nazionali in situazioni analoghe¹⁰⁷.

Nel corso del tempo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto un ruolo fondamentale nell'estensione della lista dei beneficiari di questo diritto fondamentale, tramite svariati casi di giurisprudenza e tramite l'introduzione della legislatura secondaria comprendente regolamenti e direttive, arrivando ad includere studenti, persone in cerca di lavoro e lavoratori autonomi.

Dalla creazione del concetto di "cittadinanza europea", istituita nel Trattato di Maastricht del 1992 con lo scopo di trasformare il concetto alla base del diritto di libera circolazione da una mera logica di mercato in un vero e proprio diritto spettante ad ogni cittadino dell'Unione europea, la Corte di giustizia si è impegnata nel perfezionare il significato di questo concetto, proclamando, ad esempio, nel caso *Rudy Grzelczyk e centre public d'aide*

¹⁰⁴ Articolo 16 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 aprile 2004, 2004/38/CE: "Union citizens who have resided legally for a continuous period of five years in the host Member State shall have the right of permanent residence there".

¹⁰⁵ Articolo 24 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 aprile 2004, 2004/38/CE: "Subject to such specific provisions as are expressly provided for in the Treaty and secondary law, all Union citizens residing on the basis of this Directive in the territory of the host Member State shall enjoy equal treatment with the nationals of that Member State within the scope of the Treaty".

¹⁰⁶ FABBRINI (2017, 2 ss.).

¹⁰⁷ Art. 7 del Treaty Establishing the European Community, 24 dicembre 2002, 2002/C 325/01: "Within the field of application of this Treaty and without prejudice to the special provisions mentioned therein, any discrimination on the grounds of nationality shall hereby be prohibited".

*sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*¹⁰⁸ che “lo status di cittadino dell'Unione europea è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”¹⁰⁹ e, che esso consente loro “di ottenere un trattamento giuridico identico, indipendentemente dalla loro cittadinanza”¹¹⁰. La Corte di giustizia aveva, infatti, dichiarato il 7 maggio 1999, che:

“[g]li artt. 6 e 8 del Trattato CE [...] ostano che il beneficio di una prestazione sociale di un regime non contributivo, come un minimo di mezzi di sussistenza [...] sia subordinato, per quanto riguarda i cittadini di uno Stato membro diverso da quello ospitante nel cui territorio legalmente soggiornano, alla condizione che tali cittadini rientrino nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, mentre nessuna condizione di tale natura si applica ai cittadini dello Stato membro ospitante”¹¹¹.

Di fondamentale importanza risulta essere anche la sentenza *Gerardo Ruiz Zambrano e Office national de l'emploi (ONEm)*¹¹² del 2011, con la quale la Corte di giustizia si è pronunciata su alcune questioni pregiudiziali, le quali “implicavano chiarimenti relativi all'estensione dei diritti connessi alla cittadinanza europea”¹¹³. Secondo la Corte, la cittadinanza europea implica la garanzia di una serie di diritti che non possono essere violati, e nella suddetta sentenza si è espressa così:

“[a]rticle 20 TFUE is to be interpreted as meaning that it precludes a Member State from refusing a third country national upon whom his minor children, who are European Union citizens, are dependent, a right of residence in the Member State of residence and nationality of those children, and from refusing to grant a work permit to that third country national, in so far as such decisions deprive those children of the genuine enjoyment of the substance of the rights attaching to the status of European Union citizen”¹¹⁴,

affermando, quindi, che “un diniego del diritto di soggiorno al genitore cittadino di un paese terzo, che abbia in carico due minori cittadini di uno Stato dell'Unione, rappresenta un'eccessiva compressione dei diritti di questi

¹⁰⁸ Sentenza in cui allo studente francese, Rudy Grzelczyk, non venne concesso il beneficio del minimex, ovvero un contributo riconosciuto a chi vive da solo, perché non erano rispettati i requisiti di legge richiesti per questa concessione, più precisamente, quello della cittadinanza.

¹⁰⁹ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, del 20 settembre 2001, C-184/99, *relativa al caso Rudy Grzelczyk contro Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, del 20 settembre 2001, C-184/99, *relativa al caso Rudy Grzelczyk contro Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

¹¹² Sentenza in cui fu negato al signor Ruiz Zambrano, cittadino di nazionalità colombiana ma trasferitosi nel comune belga di Scaerbeck insieme alla moglie e, padre di due bambini nati durante la permanenza in Belgio, il permesso di soggiorno e, in seguito, anche il ricorso verso questa decisione.

¹¹³ VECCHIO (2001).

¹¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, dell'8 marzo 2011, C-34/09, *relativa al caso Ruiz Zambrano contro l'Office national de l'emploi (ONEm)*.

ultimi connessi alla cittadinanza dell'Unione e un ostacolo al pieno ed effettivo godimento degli stessi"¹¹⁵.

Nonostante questi sopracitati, ed altri casi di giurisprudenza, l'impegno della Corte di giustizia dell'Unione europea di promuovere ed espandere il diritto alla libera circolazione non è stato totalmente lineare: in tempi più recenti, la Corte ha, infatti, notevolmente limitato il suo approccio verso questo diritto, consentendo agli Stati membri di poter ridurre la libertà dei cittadini europei di circolare liberamente.

In particolare, come contenuto nelle sentenze relative al caso *Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig* del 2014 e al caso *Alimanovic c. Jobcenter Berlin Neukolln* del 2015, la Corte ha stabilito che gli Stati membri possono rifiutare di garantire benefici sociali ai cittadini europei economicamente inattivi che esercitano il loro diritto di circolazione esclusivamente per ottenere sussidi sociali da parte di un altro Stato membro, nonostante essi non abbiano le risorse sufficienti per rivendicare il proprio diritto di residenza; i suddetti benefici sociali, quindi, non devono ostare:

“alla normativa di uno Stato membro in forza della quale cittadini di altri Stati membri sono esclusi dal beneficio di talune ‘prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo’, mentre tali prestazioni sono garantite ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella medesima situazione, allorché tali cittadini di altri Stati membri non godono di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 nello Stato membro ospitante”¹¹⁶.

Inoltre, si è giunti ad una situazione ancora più critica quando, a meno di dieci giorni dal *referendum* sul caso Brexit, la Corte ha stabilito, nella sentenza *Commission v United Kingdom*, che:

“the Member State’s authorities may carry out the checks necessary to ensure that nationals of other Member States claiming those benefits are lawfully resident in its territory”¹¹⁷,

e che, quindi, gli Stati membri possono escludere dall'accesso ai benefici sociali quei cittadini europei che si trovano illegalmente nel loro territorio¹¹⁸.

¹¹⁵ CANTORE (2011).

¹¹⁶ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, dell'11 novembre 2014, C-333/13, *relativa al caso Elisabeta Dano e Florin Dano contro Jobcenter Leipzig*.

¹¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 6 ottobre 2015, C-308/14, *relativa al caso European Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

¹¹⁸ FABBRINI (2017, 3 ss.).

3.3 L'immigrazione europea nel Regno Unito

Il controllo dell'immigrazione era uno dei quattro elementi, riguardanti i rapporti tra Regno Unito e Unione europea, contenuti nella lista delle negoziazioni che l'allora Primo Ministro britannico Cameron aveva intenzione di modificare.

Nel campo dell'immigrazione, da una parte, il Primo Ministro britannico ha convintamente affermato che: “the UK will do that independent, sovereign countries do: we will decide for ourselves how we control immigration”¹¹⁹; dall'altra parte, nel “New Settlement for the UK within the EU”, raggiunto nel febbraio del 2016, i Capi di Stato e di Governo europei si sono accordati su alcuni principi fondamentali del diritto europeo in questo ambito: in particolare, essi hanno garantito al Regno Unito l'esenzione dall'obbligo di partecipazione al processo ‘dell'unione sempre più stretta’¹²⁰. Il ‘New Settlement’ include sette testi: un comunicato e una decisione dei Capi di Stato e di Governo, e cinque dichiarazioni; tale documento non è un trattato europeo giuridicamente vincolante ma, è considerato essere giuridicamente vincolante a norma del diritto internazionale. Per questo motivo, esso non prevede obblighi per le istituzioni europee, ma le decisioni in esso contenute sono vincolanti per gli Stati membri a patto che esse non siano incompatibili con il diritto europeo¹²¹. Infatti, come afferma Steve Peers, professore all’*University of Essex*:

“In the event of any conflict, the primacy of EU law means that the latter takes precedence over the renegotiation Decision. But is there any conflict? This is a substantive question, and in any event where the renegotiation Decision calls for EU secondary law measures to be adopted (the free movement legislation, the Eurozone Decision) the real question is whether those measures would themselves breach the Treaties if adopted”¹²².

Per venire incontro alle esigenze del Regno Unito, il Consiglio europeo si è impegnato ad introdurre, all'interno del diritto UE, il cosiddetto “emergency brake”, quindi il freno d'emergenza, ovvero un meccanismo di allerta e salvaguardia che permette agli Stati membri di limitare il diritto di libera circolazione delle persone, per un periodo massimo di sette anni, in casi eccezionali di afflussi di lavoratori provenienti da altri Stati membri: questo avrebbe permesso al Regno Unito di limitare l'accesso dei lavoratori europei nello Stato ai benefici per un periodo di quattro anni dall'inizio del contratto lavorativo¹²³.

Inoltre, la Commissione europea si è impegnata nel proporre una legge comunitaria che avrebbe permesso agli Stati membri di indicizzare gli assegni familiari per i lavoratori migranti al tenore di vita dello Stato di appartenenza;

¹¹⁹ Theresa May MP, Speech to the Conservative Part Conference on Brexit, 2 ottobre 2016.

¹²⁰ FABBRINI (2017, 4 ss.).

¹²¹ House of Commons (2016, 3 ss.).

¹²² Ivi, p. 14.

¹²³ House of Lords (2017, 31 ss.).

tutto ciò avrebbe limitato e ristretto, ancora di più, la possibilità dei cittadini di paesi terzi di sposarsi con cittadini europei e di trasferirsi e risiedere liberamente in un altro Stato membro dell'UE¹²⁴.

La particolare attenzione alla questione migratoria nasce dal fatto che alcuni studi hanno mostrato, infatti, come l'immigrazione di cittadini europei in Gran Bretagna sia drasticamente aumentata dal 2004, registrando un numero di cittadini proveniente dall'UE da 1.1 milioni a 2.3 milioni nel 2012. Questo notevole aumento è stato, in parte, attribuito all'ampliamento, sempre nel 2004, dell'Unione europea, con l'entrata degli EU8 (Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia Slovacchia e Slovenia) che è risultato, così, in una crescita del numero dei cittadini totali dell'UE8 nel Regno Unito da 125,000 a più di un milione nel 2012¹²⁵.

Oltre alla portata dell'immigrazione, a cambiare è stata anche la sua composizione: dal 2012, la tendenza dell'immigrazione nel Regno Unito è stata caratterizzata da un crescente flusso da parte dei "vecchi" Paesi dell'EU15 (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia), e dei due Paesi dell'EU2 (Bulgaria e Romania).

Riguardo alla composizione, e al target degli europei coinvolti nei flussi migratori, il Primo Ministro britannico ha sottolineato l'intenzione del Regno Unito di voler continuare ad accogliere questo fenomeno: "UK will always want immigration, especially high-skilled immigration [...] from Europe"¹²⁶, giustificando la sua volontà con l'obiettivo di colmare la carenza di competenze e di fornire servizi pubblici.

Nonostante l'Unione europea abbia cercato, almeno inizialmente, di venire incontro alle esigenze del Regno Unito, le concessioni previste nel New Settlement non sono state, però, sfruttate da quest'ultimo. Infatti, come ben sappiamo, il 23 giugno 2016 la Gran Bretagna ha votato per uscire dall'Unione europea e, di conseguenza, il New Settlement tra le due parti è divenuto nullo, in quanto il risultato del referendum ha dato via alla procedura di recesso che prevede il raggiungimento di un altro accordo. Oggi, ci si chiede se l'accordo speciale raggiunto tra UK e Unione europea riguardo queste concessioni abbia condizionato positivamente la campagna del *referendum* Brexit, anche se i risultati dimostrano il contrario: nonostante le notevoli e significative concessioni che sarebbero state date al Regno Unito, il *referendum* è stato monopolizzato da slogan populistici¹²⁷.

Al contrario, il fallimento del New Settlement è stato ben accolto dagli europeisti: esso, in caso di riuscito accordo, avrebbe significativamente indebolito i fondamenti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio europeo Tusk, dopo la decisione del Regno Unito di abbandonare l'Unione europea, ha dichiarato che lo Stato britannico, in quanto non più membro dell'Unione, non potrà avere gli stessi benefici di

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Ivi, p. 12.

¹²⁶ House of Lords (2017, 23 ss.).

¹²⁷ *Ibidem*.

uno Stato membro. Nel fare ciò, egli ha anche affermato, nelle linee guida di aprile 2017 sul recesso, che le quattro libertà del mercato unico sono indivisibili e che non permetterà al Regno Unito di accaparrarsene anche solo una a sua scelta.

3.3.1 Le norme sull'immigrazione del Regno Unito

Il sistema che regola l'immigrazione non europea, e quindi proveniente da paesi extra-europei, si diversifica da quello che gestisce, invece, l'immigrazione interna europea, sia sul versante dell'Unione che su quello del Regno Unito: l'Unione segue un approccio selettivo e settoriale, garantendo l'ammissione di ricercatori, lavoratori altamente qualificati, lavoratori stagionali e anche tipologie di lavoratori che non prevedono una remunerazione. Tutte queste categorie, però, non hanno completo accesso al mercato unico europeo (infatti ogni Stato membro decide chi ammettere nel proprio territorio in base alla legislazione nazionale), ma si vedono garantiti diritti fondamentali come, ad esempio, il diritto alla parità di trattamento nel lavoro, nell'educazione, nella protezione sociale ed assistenza, talvolta negativa, quando prevede l'espulsione.

Alla base di questo sistema, vi è un documento, ovvero la Direttiva 2011/98/EU, che armonizza le varie norme procedurali, creando:

“una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda sia il permesso di soggiorno sia i permessi di lavoro in un unico atto amministrativo”¹²⁸.

Questo sistema settoriale e unilaterale implica che, anche in assenza di una relazione contrattuale con l'Unione, i cittadini britannici, che rispettino i requisiti previsti dalle disposizioni, abbiano libero accesso al mercato del lavoro europeo e godano, anche, dell'equo trattamento nelle aree designate.

Al contrario, i cittadini europei non godono degli stessi diritti nel Regno Unito: infatti, le norme sull'immigrazione britanniche hanno un'applicazione orizzontale e sono piuttosto rigide. Queste ultime richiedono ai cittadini economicamente inattivi un livello minimo di risorse sufficienti pari a un reddito annuo di 18,600 sterline. La richiesta è ben comprensibile facendo un riferimento al sistema di credito d'imposta britannico in cui qualsiasi lavoratore che riceva un salario basso può ottenere i cosiddetti “in-work benefits” che forniscono ai cittadini lavoratori un minimo livello di protezione e di sicurezza dal punto di vista economico.

¹²⁸ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 2011/98/UE, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

I cittadini non europei, invece, non possono avvalersi di questi benefici se in possesso di un visto di soggiorno temporaneo e, tra i requisiti che devono rispettare, è previsto anche un livello minimo della lingua inglese.

Il sistema è progettato per facilitare le richieste da parte dei lavoratori qualificati che hanno già ottenuto una proposta di lavoro: in questo modo, i posti di lavoro poco qualificati vengono occupati dagli europei e dai britannici, mentre i cittadini non europei si trasferiscono nel Regno Unito per occupare posti che richiedono competenze speciali. Queste assunzioni si basano su statistiche che mostrano come il 70% dei lavoratori degli UE8 Stati membri occupino posizioni di lavori poco qualificate¹²⁹.

A questo punto, risulta necessario un sistema comune per i cittadini europei, che oscilla tra due modelli diametralmente opposti: il primo è il continuare ad applicare le norme sulla libera circolazione europea, mentre il secondo è l'estensione delle norme sull'immigrazione non europea ai cittadini dell'Unione.

Comunque, l'interesse principale degli Stati membri rimane, sempre, il rispetto di quei diritti e principi, stabiliti nel 1958 a Roma, che devono rimanere comuni ai membri e che non possono essere messi da parte.

3.4 Brexit: le modifiche apportate al diritto alla libera circolazione delle persone

Come ho già precedentemente approfondito nel primo capitolo, a *referendum* terminato, Regno Unito ed Unione europea sono giunti, tramite diverse fasi di negoziati previste dalla procedura europea, al documento che costituisce un punto di arrivo nelle fasi dei negoziati, ma anche il punto di partenza in quanto contiene le varie sfere di competenza su cui hanno continuato a discutere le due parti.

Come gran parte delle disposizioni riguardanti il rapporto tra gli Stati membri e l'Unione europea, ed in questo caso specifico, Regno Unito ed Unione, anche il diritto di libera circolazione ha subito delle modifiche sostanziali, che portano a delle conseguenze decisive alla volontà dello Stato britannico di abbandonare l'UE.

3.4.1 Le disposizioni contenute nella bozza di accordo di recesso

Articoli 8 e 9 – Definitions and Personal Scope:

Seguendo l'ordine in cui gli articoli appaiono nel documento, le disposizioni contenute negli articoli 8 e 9 rendono esplicito che i diritti dei cittadini europei continueranno ad essere garantiti agli stessi durante tutta la

¹²⁹ LUKACS (2016).

durata del periodo di transizione¹³⁰. L'art. 9 lista i destinatari di questa disposizione, elencando sei diversi soggetti¹³¹. Rimangono, tuttavia, delle incertezze sulla possibilità di alcune persone di essere ricomprese in queste disposizioni, ed a questo proposito, può risultarci utile il documento emendato del 19 marzo, il quale stabilisce che i tutori dei minori che non sono in grado di esercitare il proprio diritto di libera circolazione senza la presenza dei propri genitori non europei (i cosiddetti bambini "Chen"), sono ricompresi nella categoria degli articoli 8 e 9, mentre i tutori cittadini di paesi terzi di minori che non hanno ancora lasciato il proprio Stato membro di nascita, non sono coperti dalle disposizioni contenute nel WA¹³². I minori sopracitati prendono il nome dalla famosa sentenza *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen contro Secretary of State for the Home Department*. Tale sentenza nasceva dal rifiuto, da parte del Segretario di Stato, alla domanda di Catherine, cittadina irlandese, e di sua madre, la signora Chen, cittadina cinese, di ottenere un permesso di soggiorno di lunga durata nel Regno Unito. In questo caso, la Corte, giustificando la sua decisione servendosi della direttiva 73/148 (che stabilisce che:

- "1. Gli Stati membri sopprimono, alle condizioni previste dalla presente direttiva, le restrizioni al trasferimento e al soggiorno
- a. dei cittadini di uno Stato membro che si siano stabiliti o che desiderino stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività indipendente, o che desiderino effettuarvi una prestazione di servizi;
 - b. dei cittadini degli Stati membri che desiderino recarsi in un altro Stato membro in qualità di destinatari di una prestazione di servizi;
 - c. del coniuge e dei figli d'età inferiore a 21 anni dei cittadini suddetti, qualunque sia la loro cittadinanza;
 - d. degli ascendenti e discendenti dei cittadini suddetti e del coniuge di tali cittadini che sono a loro carico, qualunque sia la loro cittadinanza.
2. Gli Stati membri favoriscono l'ammissione di qualsiasi altro membro della famiglia dei cittadini [...] che sia a loro carico o con loro convivente nel paese di provenienza"¹³³),

aveva dichiarato in seduta plenaria:

¹³⁰ Articoli 8 e 9 del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹³¹ Art. 9 del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea: "(a) Union citizens who exercised their right to reside in the United Kingdom in accordance with Union law before the end of the transition period and continue to reside there thereafter; (b) United Kingdom nationals who exercised their right to reside in a Member State in accordance with Union law before the end of the transition period and continue to reside there thereafter; (c) Union citizens who exercised their right as frontier workers in the United Kingdom in accordance with Union law before the end of the transition period and continue to do so thereafter; (d) United Kingdom nationals who exercised their right as frontier workers in one or more Member States in accordance with Union law before the end of the transition period and continue to do so thereafter; (e) family members of the persons referred to in points (a) to (d); (f) family members who resided in the host State in accordance with Articles 12 and 13, Article 16(2) and Articles 17 and 18 of Directive 2004/38/EC before the end of the transition period and continue to reside there thereafter".

¹³² House of Commons (2018, 13 ss.).

¹³³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 19 ottobre 2004, C-200/02, *relativa al caso Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen contro Secretary of State for the Home Department*.

“l’art. 18 CE e la direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364/CEE, relativa al diritto di soggiorno, conferiscono al cittadino minorenne in tenera età di uno Stato membro [...] un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest’ultimo Stato. In un caso siffatto, le stesse disposizioni consentono al genitore che ha effettivamente la custodia di tale cittadino di soggiornare con quest’ultimo nello Stato membro ospitante”¹³⁴.

Art. 11 – Non-discrimination:

Questo articolo copia il testo dell’art. 18 TFUE, e stabilisce che non devono, in alcun modo, avvenire discriminazioni sulla base della nazionalità dei cittadini.

Art. 12 – Residence rights:

Questo articolo definisce il diritto dei cittadini EU27/UK e dei loro familiari di rimanere sul territorio. Questo diritto non è assoluto, dal momento che è soggetto, dall’art. 17, ad un controllo di conferma post-Brexit e, di rimozione, dall’art. 18, in caso di criminalità, e dal fatto che gli individui coinvolti debbano comunque rispettare le condizioni di partenza previste dalla legge, contenute negli articoli 21 TFUE (libera circolazione), 45 TFUE (libera circolazione dei lavoratori), 49 TFUE (libera circolazione dei lavoratori autonomi), art. 6(1) Direttiva dei cittadini (soggiorno iniziale), art. 7(1) Direttiva dei cittadini (soggiorno per più di tre mesi), art. 7(3) Direttiva dei cittadini (soggiorno per gli ex lavoratori), art. 14 Direttiva dei cittadini (soggiorno per i cittadini che cercano lavoro), e art. 16(1) Direttiva dei cittadini (soggiorno permanente)¹³⁵.

Art. 14 – Right of permanent residence:

L’art. 14 conferma che sia i cittadini europei sia quelli britannici continueranno ad acquisire il diritto di soggiorno permanente, dopo aver accumulato cinque anni di residenza continua, o per il periodo specificato nell’art. 17 della Direttiva 2004/38/EC. Inoltre, esso dispone che questo diritto potrà essere revocato in caso di assenza per un periodo di cinque anni consecutivi dallo Stato membro di cui si è acquisito il soggiorno permanente.

Al 2° comma, incorporando gli articoli 16(3) e 21 della Direttiva, l’art. recita:

“Continuity of residence shall not be affected by temporary absences not exceeding a total of six months a year, or by absences of a longer duration for compulsory military service, or by one absence of a maximum of twelve consecutive months for important reasons such as pregnancy and childbirth, serious illness, study or vocational training, or a posting in another Member State or a

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ PEERS (2018).

third country. Continuity of residence is broken by any expulsion decision duly enforced against the person concerned”¹³⁶,

stabilendo, quindi, che alcuni tipi di assenze, come la gravidanza, la nascita di un figlio, una malattia grave, non verranno prese in considerazione nel calcolo dei cinque anni continui del periodo che garantisce al cittadino il diritto di soggiorno permanente.

Art. 17 – Issuance of residence documents:

“The host State may require Union citizens or United Kingdom nationals and their respective family members [...] to apply for a new residence documents as a condition for the enjoyment of the rights”.

Nell’art. 17 appare la cosiddetta clausola del “*settled status*”: essa stabilisce che “chi avrà completato cinque anni di residenza legale entro il 29 marzo 2019, dovrà fare domanda per il *settled status*, che sostituirà la permanent residence”¹³⁷, mentre, chi ha già ottenuto la permanent residence non dovrà pagare il costo della domanda di *settled status* ma dovrà sostituire il vecchio documento con il nuovo nell’arco di due anni dalla fine del periodo di transizione, che verrà emesso in seguito a verifiche dell’identità e controlli di sicurezza e criminalità¹³⁸. Il documento dovrà avere la forma di un modulo breve, semplice, di facile uso e comprensione e, lo Stato ospitante dovrà garantire la sua emissione tramite procedure amministrative semplici, regolari e trasparenti¹³⁹.

L’obiettivo della procedura contenuta nella clausola, come previsto dalla lettera (b) dell’art. 17, è di verificare se l’applicante rientra nelle condizioni previste dal personal scope dell’art. 9 e se può beneficiare, di conseguenza, del diritto descritto.

L’articolo si impegna anche a stabilire il termine di scadenza entro il quale si deve presentare il documento, ovvero non meno di due anni dalla fine del periodo di transizione o dalla data di arrivo nel Paese ospitante. Esso, inoltre, prevede un’estensione della deadline di un anno, nel caso in cui l’Unione o il Regno Unito abbiano rispettivamente notificato il Regno Unito o l’Unione della presenza di problemi tecnici che hanno impedito al cittadino

¹³⁶ Art. 14 del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall’Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹³⁷ BETTIGA (2018).

¹³⁸ Art. 17(h) del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall’Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹³⁹ Art. 17(e)(f) del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall’Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27: “the host State shall ensure that administrative procedures for applications for the residence document are smooth, transparent and simple and that any unnecessary administrative burdens are avoided”, “application forms shall be short simple, user friendly and adjusted to the context of this Agreement”.

in questione di registrarsi per la domanda di soggiorno, o che abbiano impedito l'emissione del permesso¹⁴⁰.

In caso di lavoratori subordinati o autonomi, questi ultimi dovranno presentare un documento che certifichi il rapporto di lavoro con il datore di lavoro, o che certifichi la presenza effettiva di un lavoratore indipendente¹⁴¹.

In caso, invece, di persone economicamente inattive, sarà necessaria una documentazione che provi che esse abbiano risorse sufficienti, per loro e per la loro famiglia, a non diventare un peso sul sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante durante il periodo di soggiorno. I soggetti dovranno, inoltre, essere muniti di un'assicurazione sanitaria completa¹⁴².

Per quanto riguarda i cittadini studenti, vale lo stesso di quanto detto sopra, ma al posto del documento che certifica il rapporto di lavoro, dovranno presentarne uno che dimostri l'iscrizione presso un istituto riconosciuto¹⁴³.

Anche i membri familiari avranno bisogno di una documentazione che dia prova del legame con il cittadino in questione, e che quindi certifichi la presenza di una relazione familiare, di una relazione coniugale ecc.

Le ultime disposizioni contenute nell'art. 17 sono volte a garantire ai cittadini il diritto di ricorso amministrativo e giudiziario contro lo Stato che ha rifiutato di emettere il documento di soggiorno, ed è previsto, inoltre, dal comma 4, che lo Stato decida che non sia necessaria la richiesta, da parte del cittadino e dei suoi familiari, del nuovo documento per ricevere il diritto di soggiorno. In tal caso, l'individuo verrà notificato con un documento di residenza che comprenderà la decisione dello Stato in conformità a quanto prescritto dal WA¹⁴⁴.

Art. 18 – Restrictions of the right of residence

Riguardo alle restrizioni del diritto di soggiorno, il testo si collega direttamente alla Direttiva 2004/38/EC, ed afferma che la condotta dei cittadini dell'Unione o del Regno Unito, e delle rispettive famiglie, avvenuta dopo la fine del periodo di transizione potrebbe costituire un motivo di restrizione per il soggiorno del cittadino in conformità con il Capitolo VI della Direttiva e con la legislazione nazionale dello Stato ospitante.

La Direttiva, in questo senso, contiene restrizioni, in particolare agli articoli 25-29, per motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica, nei quali afferma che:

¹⁴⁰Art. 17(b)(c) del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹⁴¹Art. 17(k)(i) del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹⁴² Art. 17(k)(ii) del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹⁴³ Art. 17(k)(iii) del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹⁴⁴ Art. 17(3)(4) del Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

“the personal conduct of the individual concerned must represent a genuine, present and sufficiently serious threat affecting one of the fundamental interests of society”¹⁴⁵;

“the only diseases justifying measures restricting freedom of movement shall be the diseases with epidemic potential as defined by the relevant instruments of the World Health Organisation and other infectious diseases or contagious parasitic diseases”¹⁴⁶.

Art. 19 – Safeguards and right of appeal:

Questo articolo concerne le garanzie procedurali e le descrive rifacendosi, di nuovo, alla Direttiva sui diritti dei cittadini e, in particolare, ai suoi articoli 15, 30 e 31, in cui stabilisce che l’individuo da espellere deve vedersi garantito l’accesso al ricorso amministrativo e giudiziario nello Stato ospitante, per impugnare o tentare il riesame della decisione presa contro di lui non solo per motivi di ordine pubblico, sicurezza comune o sanità pubblica, ma, come si può leggere direttamente dall’articolo:

“the procedures provided by Articles 30 and 31 shall apply by analogy to all decisions restricting free movement of Union citizens and their family members on grounds other than public policy, public security or public health”¹⁴⁷.

3.5 La sicurezza sociale dopo il processo Brexit

Il futuro recesso del Regno Unito dall’Unione europea avrà, senz’altro, un notevole impatto anche sul regime di sicurezza sociale per i lavoratori mobili. Uno degli ambiti più complicati del diritto europeo è proprio quello che riguarda il sistema di coordinamento della sicurezza sociale. I membri dell’Unione europea, infatti, hanno sempre gestito questo sistema a livello domestico, creando, quindi, una complessa rete di regimi diversi. Alcuni esperti parlano di tre famiglie di sistemi: il primo, detto ‘Bismarkiano’, si basa sui contributi e su un sistema di assicurazione, integrato, però, da riserve per gli indigenti; il secondo, anche detto ‘Beveridgian system’, tipico del Regno Unito, è un sistema in cui i benefici sono calcolati sulla base di una combinazione tra necessità e residenza; e, il terzo, spesso chiamato Nordico, si basa sui diritti universali.

Il processo di unificazione di tali sistemi è stato molto lungo e complesso. La legislazione vigente risale al 2004, sotto il nome di *Regolamento n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale*. Tale regolamento stabilisce quattro principi alla base del coordinamento di sicurezza sociale:

¹⁴⁵ Art. 27 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/38/EC, *relativa ai diritti dei cittadini dell’Unione*.

¹⁴⁶ Art. 29 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/38/EC, *relativa ai diritti dei cittadini dell’Unione*.

¹⁴⁷ Art. 15(1) della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/38/EC, *relativa ai diritti dei cittadini dell’Unione*.

1. *Single applicable law*: le persone sono coperte dalla legislazione di un solo Stato membro e devono pagare i contributi in quello stato;
2. *Equal treatment*: ogni persona ha il diritto di ricevere un trattamento equo a prescindere dal fatto che essa provenga dallo Stato in questione o sia un'ospite in tale Stato;
3. *Aggregation*: Tutti i periodi di assicurazione, di lavoro o di residenza negli Stati membri sono presi in considerazione per calcolare i benefici che spettano ad un determinato individuo;
4. *Exportability*: le prestazioni in denaro devono essere esportabili in qualsiasi altro Stato membro dove o il beneficiario o i membri della famiglia vivono¹⁴⁸.

Attualmente, il regime che gestisce i lavoratori assegnati da un Paese europeo ad un altro, è disciplinato da regolamenti paneuropei vincolanti per tutti gli Stati membri dell'Unione europea, per i membri dello Spazio economico europeo (quindi, Norvegia, Liechtenstein, e Islanda), e Svizzera. Tali regolamenti, normalmente, permettono ai lavoratori che si spostano da un Paese europeo ad un altro di rimanere sotto la protezione del sistema di sicurezza sociale del proprio paese di origine per cinque anni, a condizione che determinati criteri vengano soddisfatti.

I suddetti regolamenti, inoltre, garantiscono ai lavoratori un sistema di 'aggregazione' dei benefici, cosicché, nel caso in cui i contributi siano pagati in due o più Paesi diversi, ogni Stato tenga il conto di quanto pagato sul proprio territorio e non; tutto ciò rende più semplice la procedura l'assegnazione e la riscossione dei benefici a condizione del soddisfacimento di alcuni criteri di attribuzione.

La bozza di accordo di recesso, come abbiamo visto, prevede un periodo di transizione che terminerà il 30 dicembre 2020. Dopo tale data, la situazione apparirà decisamente mutata. Infatti, non appena il periodo transitorio cesserà, gli individui che saranno, in quel momento, o saranno stati lavoratori mobili fino ad allora, ricadranno in tre categorie diverse:

1. coloro che sono stati lavoratori mobili fino al 31 dicembre 2020 ma che saranno ormai tornati nel proprio paese d'origine;
2. coloro che saranno lavoratori mobili il 31 dicembre 2020;
3. e coloro che, per la prima volta, saranno lavoratori mobili dopo il 31 dicembre 2020.

Per le prime due categorie, come ho descritto nei paragrafi precedenti, la situazione risulta abbastanza chiara. Le questioni cruciali riguardano la terza categoria, ovvero quella che comprende i lavoratori in trasferta, i cosiddetti pendolari, ed i viaggiatori d'affari.

¹⁴⁸ *Brexit and Social Security in the EU* (2016).

I lavoratori appartenenti alla prima categoria, ovvero coloro che avranno lavorato in un altro Paese ma saranno ormai ritornati in quello d'origine, godranno della possibilità di aggregare i contributi versati sia prima che dopo la fine del periodo di transizione, con lo scopo di garantire loro l'accesso ai benefici che gli spettano. Tale sistema risulta essere molto vantaggioso in quanto permette non solo l'aggregazione dei contributi dati prima del 31 dicembre 2020, ma anche di quei contributi versati dopo la fine del processo Brexit.

Per gli individui che fanno parte della seconda categoria, rimarranno in vigore gli attuali regolamenti del diritto europeo sugli incarichi e le forme occupazionali che sono iniziati prima della fine del periodo transitorio, a condizione che essi rimangano invariati.

I lavoratori assegnati ad un altro Paese per svolgere il proprio incarico per un massimo di due anni, saranno coperti dal sistema di sicurezza sociale del proprio paese d'origine, e l'obbligo di versamento dei contributi dei lavoratori che occupano incarichi in più Stati e si muovono nei loro territori continuerà ad essere determinato dalle attuali regole sull'occupazione in più Stati.

Anche in questo caso, l'aggregazione dei benefici continuerà ad essere applicata, e l'attuale e reciproco regime di assistenza sanitaria (quello che prevede l'utilizzo della tessera europea di assicurazione malattia) rimarrà in vigore.

Per quanto riguarda l'ultima categoria, la bozza di accordo di recesso stabilisce che i regolamenti dell'Unione europea devono essere applicati agli individui, ma introduce una condizione, ovvero:

“for as long as they continue without interruption to be on assignment, commuting, or traveling between the UK and the EU”¹⁴⁹.

Tale requisito non risulta essere del tutto chiaro, in quanto il documento non specifica quale tipo o il livello di cambio di circostanze potrebbero rendere i regolamenti dell'Unione europea non applicabili ai lavoratori. In particolare, per i lavoratori *multistate*¹⁵⁰, i cui modelli di lavoro cambiano molto frequentemente, la situazione appare piuttosto complicata e confusionale, e ci si aspetta più chiarezza e definizione nei prossimi atti risultanti dai negoziati.

Infine, i lavoratori che diventeranno mobili solo dopo la fine del periodo di transizione saranno soggetti agli accordi che sono stati stabiliti tra Unione europea e Regno Unito nelle negoziazioni descritti prima, o, in caso di *no deal*, dovranno rispettare accordi bilaterali preesistenti raggiunti tra il Regno Unito e i singoli Stati membri europei. In questo caso, le disposizioni contenute in tali accordi risultano essere molto più limitanti rispetto a quelle

¹⁴⁹ Progetto di accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, TF50(2018) 25 – Commission to EU27.

¹⁵⁰ I lavoratori che si spostano in uno o più Stati per svolgere il loro incarico lavorativo.

attuali, e potrebbero creare barriere alla mobilità o costi addizionali per sfruttarla¹⁵¹.

¹⁵¹ *United Kingdom: Social security after 'Brexit' – draft transitional rules released (2018).*

II. Conclusioni

Essendo il caso Brexit un processo ancora non concluso, allo stato attuale delle cose, la situazione si è evoluta ancora. Infatti, il risultato raggiunto tramite i negoziati tra Unione europea e Regno Unito, e quindi le disposizioni contenute all'interno del Draft Withdrawal Agreement sono state messe in discussione dal leader del partito labourista Jeremy Corbyn. Egli, nel discorso effettuato a Liverpool alla Conferenza annuale del suo partito, si è opposto all'attuale governo May in quanto, secondo lui, non consono a gestire gli interessi del Paese. Infatti, la richiesta del partito labourista è quella di un'uscita del Regno Unito dall'Unione europea che riesca a proteggere il lavoro e l'economia, ma che non vada contro i principi dell'Unione e stabilisca, con quest'ultima, un accordo giusto e rispettoso nei confronti di entrambe le parti.

La situazione interna al governo britannico appare, quindi, piuttosto complicata: da una parte, la leader May accusa il partito labourista di aver "giocato a fare politica" sulla bozza di accordo tra Unione europea e Regno Unito; dall'altra parte, il leader Corbyn ha, inoltre, aperto l'opzione di un secondo referendum sulla Brexit in caso di un mancato accordo, il cosiddetto 'no deal' con l'Unione o di un accordo firmato dal governo Tory del ministro May¹⁵². L'ipotesi, quindi, di un'uscita del Regno Unito dall'Unione 'no deal' sta crescendo sempre di più, come il Gabinetto ha espresso:

"It remains our firm view that it is in the best interests of both sides to reach agreement on a good and sustainable future relationship. But we also concluded that it was responsible to continue preparations for a range of potential outcomes, including the possibility of 'no deal'. Given the short period remaining before the necessary conclusion of negotiations this autumn, we agreed preparations should be stepped up"¹⁵³.

Infatti, fino al momento che sia Gran Bretagna che Unione europea non concordino su un progetto di recesso, e i rispettivi parlamenti non ratifichino tale progetto, la possibilità che il Regno Unito abbandoni l'Unione senza un accordo rimane ancora viva, come dimostrato anche dal sito ufficiale del governo britannico che mostra le procedure da seguire in ogni ambito settoriale in caso di un'uscita senza accordo.

Tutto ciò, naturalmente, non fa parte delle priorità delle due parti. Sia Regno Unito che Unione europea, infatti, credono che il modo migliore di guidare tale recesso sia attraverso la procedura dell'art. 50 TFUE, e, quindi, tramite un accordo relativo alla loro relazione futura. Ad esempio, quanto contenuto nelle linee guida adottate dal Consiglio europeo il 23 marzo 2018

¹⁵² *Jeremy Corbyn: More Eu talks if MPs reject Brexit deal* (2018), in *Bbc.com*, reperibile online.

¹⁵³ *UK government's preparations for a 'no deal' scenario* (2018).

ha stabilito: “the Union’s determination to have as close as a possible partnership with the UK in the future”¹⁵⁴.

Nella ricerca di un accordo tra le due parti, la protezione dei cosiddetti diritti acquisiti dei cittadini europei è sempre stato l’obiettivo centrale dei futuri rapporti tra Unione europea e Regno Unito, anche se il recesso dello stato britannico dall’Unione avrà un impatto forte sul sistema dei diritti. In caso di ‘no deal’, non esistono nel diritto internazionale disposizioni intente alla protezione delle libertà soggettive dei cittadini; quindi, senza un accordo sostenuto da entrambe le parti, i diritti degli individui non saranno supportati da nessuno strumento legale. Per questo motivo, nel documento di recesso finale, che si baserà sui principi di reciprocità e non-discriminazione e di cui godranno, allo stesso modo, Unione europea e Regno Unito, i diritti fondamentali da sostenere dovranno essere la libertà di circolazione e di soggiorno, equo accesso ai servizi pubblici e alla protezione sociale, e, infine, il diritto di voto alle elezioni municipali nel Paese in cui si ha il permesso di soggiorno permanente.

Nel caso in cui il recesso del Regno Unito dall’Unione europea si completi in assenza di un accordo tra le due parti come previsto dalla procedura dell’art. 50 TFUE, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (“CEDU”) potrebbe fornire un metodo indiretto di protezione del diritto di residenza e degli altri intrinseci alla cittadinanza europea. Infatti, una serie di libertà previste dall’Unione europea ha una controparte nei diritti descritti ai sensi della CEDU, che è compresa in parte dal diritto interno del Regno Unito in virtù dello Human Rights Act 1998¹⁵⁵.

Per concludere, il caso Brexit ha mostrato come sia complesso il sistema che ruota intorno ai diritti dei cittadini europei, ed in particolare al diritto di libera circolazione, e, soprattutto come la restrizione di tale diritto sia ormai un fenomeno globale. Quest’ultimo non deve essere considerato un elemento singolo, ma solo un anello di una catena che prevede obblighi e libertà per i cittadini europei, e composto da due elementi fondamentali: l’individuo in sé e per sé ed i benefici che esso ne trae. Con questo elaborato, tramite lo studio della storia dell’integrazione europea ho voluto analizzare il percorso fatto dall’Unione europea e dal Regno Unito, che ha portato loro al referendum sul recesso Brexit. Questo mi è servito da base per la seconda parte della mia tesi, in cui, tramite lo studio della giurisprudenza attuale europea, e, soprattutto, della bozza di accordo di recesso, ho analizzato il sistema di diritti spettanti al cittadino europeo che ruotano intorno alla sua libertà di circolazione.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Atto del Parlamento del Regno Unito che ricevette l’assenso reale nel 1998 e il cui obiettivo fu quello di incorporare nel diritto interno al Regno Unito le disposizioni sui diritti contenute nella CEDU.

III. Bibliografia

- A background guide to “Brexit” from the European Union*, in *The Economist*, reperibile online.
- Barnier, *pronta bozza accordo Brexit* (2018), in *Ansa*, reperibile online.
- BETTIGA (2018), *Permanent Residence e Settled Status: tutti i chiarimenti del Governo UK*, in *LondraItalia.com*, reperibile online.
- BONDESAN (2016), *Brexit, referendum del 1975 e del 2016: la storia si ripete?*, in *Eu News*, reperibile online.
- CANTORE (2011), *La sentenza Zambrano della CGUE: Una ‘rivoluzione copernicana’?*, in *diritticomparati.it*, reperibile online.
- CASTALDO (2015), *Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione europea*, in MELCHIONNI (a cura di), *Rivista di studi politici internazionali*, pp. 359-372.
- CIRCOLO (2017), *Brevi note sulle conclusioni del primo accordo di recesso: Brexit deal*, in *Eurojus*, reperibile online.
- Commissione Europea (2018), *Brexit: la Commissione europea pubblica il progetto di accordo di recesso a norma dell’articolo 50*, in *Euroconsulting*, reperibile online.
- Conclusioni dell’Avvocato generale Villalón del 6 ottobre 2015, causa C-308/14, *Commissione europea c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.
- Convenzione sul diritto dei Trattati, Vienna, 23 maggio 1969.
- CURTI GIALDINO (2015), *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *Federalismi.it*, reperibile online.
- David Cameron promises in/out referendum on EU* (2013), in *bbc.com*, reperibile online.
- Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 2004/38/CE, *relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*.
- Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 2011/98/UE, *relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro*.
- DOBSON (2018), *Detailed analysis of draft withdrawal agreement*, in *British in Europe*, reperibile online.
- Domande e risposte: Articolo 50 del trattato sull’Unione europea* (2017), in *Ec.europa.eu*, reperibile online.
- DONEGAN *et al.* (2016), *Brexit: Free Movement of Persons*.
- HM Government (2018), *Draft text for discussion: implementation period*, in *electoralcommission.org.uk*, reperibile online.

- European Commission (2018), *Brexit: European Commission publishes draft Article 50 Withdrawal Agreement*, in *Europa.eu*, reperibile online.
- European Commission (2018), *Withdrawal of the United Kingdom and EU rules in the field of customs and indirect taxation*, 30 gennaio 2018
- FABBRINI (2017), *Brexit and Freedom of Movement in the EU: A legal primer*, reperibile online.
- GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *Federalismi*, 9 dicembre 2015, reperibile online.
- GUILD (2016), *Brexit and Social Security in the EU*, in *Cpes.eu*, reperibile online.
- HERSZENHORN, BARIGAZZI, COOPER, STEFANINI, DE LA BAUME, RANDERSON (2018), *Brexit withdrawal text: What it says and what it means*, in *Politico.eu*, reperibile online.
- HEWITT (2018), *Brexit draft Withdrawal Agreement review*, in *Wardhadaway*, reperibile online.
- House of Commons (2018), *Brexit: the draft withdrawal agreement*, reperibile online.
- House of Lords (2017), *Brexit: UK-EU Movement of people*, reperibile online.
- Il Codice europeo di buona condotta amministrativa* (2005), Lussemburgo.
- Il Trattato di Lisbona* (2017), in *Eur-lex.europa.eu*, reperibile online.
- Jeremy Corbyn: More Eu talks if MPs reject Brexit deal* (2018), in *Bbc.com*, reperibile online.
- KENDRICK e SANGIUOLO (2018), *Alea Iacta Est. Bye bye Brexit Bill, welcome European Union (Withdrawal) Act 2018*, in *Federalismi.it*, reperibile online.
- La Costruzione Europea*, in “ISPI” – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, reperibile online.
- La prima bozza di accordo di recesso* (2018), in *Federalismi.it*, reperibile online.
- LUKACS (2016), *Brexit, a point of departure for the future in the field of the free movement of persons*, in *Etelawjournal.hu*, reperibile online.
- MCKINNEY (2016), *Explaining the EU deal: an introduction*, in *Full Fact*, reperibile online.
- MOORE, *How Britain Voted*, in *YouGov*, 27 giugno 2016, reperibile online.
- PALUMBO, *Il “no” di De Gaulle all’ingresso della Gran Bretagna nella Cee*, in *Corriere della sera*, 27 novembre 2017, reperibile online.
- Peers (2017), *The beginning of the end? Citizens’ rights in the Brexit ‘Sufficient Progress’ deal*, in *Euanalysis.com*, reperibile online.
- Referendum on membership of the European Union: Assessment of the Electoral Commission on the proposed referendum question* (2015), in *electoralcommission.org.uk*, reperibile online.
- Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

- Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, 492/2011, *relativo alla libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione*.
- RICCI (2016), *Brexit, tutto quello che c'è da sapere*, in *Eunews.it*, reperibile online.
- SANTOLINI, (2013), *Accountability. Per un nuovo vocabolario della politica*, in *HuffingtonPost*, reperibile online.
- SAVASTANO (2016), *Brexit: un'analisi del voto*, in *Federalismi*, reperibile online.
- SAVASTANO (2018), *EU Withdrawal Act e terremoto nel governo May*, in *Federalismi.it*, reperibile online.
- Sentenza della Corte di giustizia europea dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *nel procedimento Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*.
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *nel procedimento Jobcenter Brelin Nukolln c. Nazifa Alimancovic, Sonita Alimancovic, Valentina Alimancovic, Valentino Alimancovic*.
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 19 ottobre 2004, procedimento C-200/02, *relativo alla causa Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*.
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk e Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.
- TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, in *Europa.eu*, 19 marzo 2018, reperibile online.
- The British proposal for a single free trade area* (2016), in *Cvce.eu*, reperibile online.
- Theresa May MP, *Speech to the Conservative Part Conference on Brexit*, 2 ottobre 2016.
- The Intergovernmental Committee created by the Messina Conference* (2016), in *Cvce.eu*, reperibile online.
- The Schuman Plan and Franco-British relations*, in *Cvce.eu*, 08/07/2016, reperibile online.
- Trattato di Roma (CEE)* (2017), in *Eur-lex.europa*, reperibile online
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C 326/47.
- Ufficio delle pubblicazioni, *Articolo 50 sulle negoziazioni con il Regno Unito*, in *EUR-lex*, 23 maggio 2018, reperibile online.
- United Kingdom: Social security after 'Brexit' – draft transitional rules released* (2018), in *Pwc.com*, reperibile online.
- UK government's preparation for a 'no deal' scenario* (2018), in *Gov.uk*, reperibile online.
- VILLANI (2016), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, IV ed.

- VALENTE (2018), *Brexit: la situazione a meno di un anno dall'ufficializzazione*, in *The Wise Magazine*, reperibile online.
- VECCHIO (2011), *Il caso Ruiz Zambrano tra cittadinanza europea, discriminazioni a rovescio e nuove possibilità di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*.
- WALSH (2016), *Britain's 1975 Europe referendum: what was it like last time?*, in *The Guardian*, reperibile online.

IV. ABSTRACT

In my dissertation I have tried to analyse the part of the Draft Withdrawal Agreement that concerns the citizens' rights of free movement and circulation. This document is the most recent result of the so-called Brexit process of negotiations between United Kingdom and the European Union. This process will put an end to the British accession in the European Union through the procedure in article 50 of the Treaty on the Functioning of European Union. The abovementioned document translates in legal terms the Joint report of the negotiators of European Union and of the British government concerning the progresses made in the first phase of negotiations. The main objective of the legal document is to define the post-Brexit transition period which will last for 21 months after United Kingdom's exit and it will end in December 2020. During this period, Great Britain will have to keep observing rules and regulations of the Single Market and of the customs' union.

Before describing the act in its whole structure, I found to be fundamental giving an historical context to the central topic, thus I've described some of the crucial events that led to the current scenario between United Kingdom and European Union. Indeed, the relationship between these two entities has always been complicated and it has a long history.

The first event that characterises this turbulent relation is the creation of the European Coal and Steel Community (ECSC). In that occasion, the British government decided not to agree on the principles shared between the States that considered the ECSC to be the best solution in order to reinvigorate the national economy. Moreover, United Kingdom's focus on sovereignty and on the Commonwealth's, did not allow the country to accept the invite at the Schuman Declaration, in which countries proposed the creation of the ECSC. When in 1950, the six countries that contributed to the Schuman Plan issued a statement in which they declared the mutualisation of coal and steel and established the High Authority, even United Kingdom published a statement in which it confirmed its disagreement with the principles of the Schuman Plan.

Another interesting event concerns the Messina Conference, in which the constituent countries of the ECSC started the negotiations that led to the Treaties of Rome in 1957. Once again, the United Kingdom opposed to the idea of a European customs' union because it wanted to maintain its autonomy on customs in order to protect its industries and its relations with the Commonwealth partners. Therefore, it decided to abandon the preliminary works at the Messina Conference and it started to plan an alternative to what it had missed at the Conference: it was the so-called Plan G, which aimed to establish a system in which United Kingdom had a dominant position based on the 'Imperial Preference' system. However, the General De Gaulle refused the British plan, which was seen by him as a bad alternative to the actual project. It was in that occasion that United Kingdom managed to persuade six Euro-

pean countries (Austria, Denmark, Norway, Portugal, Switzerland and Sweden) much smaller dimension compared to the CECA's one to create the so-called European Free Trade Association (EFTA): its objective was the establishment of a free trade area without any customs nor external tariffs.

The European Economic Community began on 25 March 1957 but United Kingdom's entrance in the European Market has been a hard task for the country: when it requested to entry in the Community, the General De Gaulle vetoed it, because, according to him, United Kingdom was not trying to enter in the Community because it agreed on its principles, but because the United Kingdom considered it to be a lifeline after the Suez Canal crisis. Only in 1973, after two oppositions from General De Gaulle, it managed to be accepted in the Union, but with some reserves that demonstrated the confused relation between United Kingdom and the other Member states.

In 1992, the Treaty of Maastricht was born and, also in this occasion, the United Kingdom showed trust issues in the European principles: at the negotiating table, Conservative Premier John Major managed to obtain benefits which contained the *opt-out* from the single currency.

In more recent times, at the NATO Conference in May 2020, the former Prime Minister David Cameron considered the idea to hold a referendum on the European Union to enhance the Eurosceptic Conservative benches. Later on, he promised that in case of success of its conservative party, before the referendum, he would have tried to negotiate with the Union in order to obtain more advantageous benefits.

When in May 2015, the conservative party obtain the majority at the House of Commons, on 20 February 2016, after trying to negotiate with the European Union, the Prime Minister proclaimed the referendum's date on 23 June 2016. This referendum divided the public opinion and the political parties into two groups of supporters: the *brexeters*, whose main objective was to give the control on sovereignty, on immigration, and on accountability back to the United Kingdom; and the *remainers*, who supported the European Union because, according to them, it would have helped Great Britain to enjoy its benefits from the Union, and to pursue its objectives. The referendum brought 33.578.016 citizens to the ballot box, which showed different types of fractures within their structure, including differences in age, in level of education and in different parts of the island. The result of the referendum, as we all know, has been positive and, as soon as it ended, the European Union and the United Kingdom started looking for the right procedure to end their agreement and find solutions for their future relation. The most appropriate procedure was found in the activation of article 50 TFEU.

The process described in article 50 TFEU consists of three main phases. In the first one, the European Council adopts measures, using the *consensus* method, which will guide the following negotiations. The second phase

usually ends with an agreement, which has to be approved by the Council and the European Parliament before being adopted; in the case of ‘no deal’, the treaties binding the States shall cease automatically after a period of two years.

The Brexit process followed a two-phases approach, opening six cycles of negotiations and resulting in a smooth and clear process. Negotiations are still going on, but the two parties have reached, on 19 March, a fundamental step in the procedure of article 50 TFEU: the draft of the withdrawal agreement between the United Kingdom and the European Union.

The Draft Withdrawal Agreement is a 119-pages document containing 168 articles, divided in six main parts: common provisions, citizens’ rights, separation provisions, transition provisions, financial provisions and institutional and final provisions. Moreover, it includes the Protocol on Ireland and on Northern Ireland. The document is characterised by a particular feature: different parts of the text are coloured in three different colours to signal whether an agreement has been reached (green), whether the parties have agreed on the principles but not completely on the provision (yellow), or whether an agreement still has not been reached (white).

Being just a draft of the final project, the document did not bind the two parties: negotiations went on and new amendments have been carried out on 15 March and 19 March. For instance, the European Withdrawal Act, which is considered by Theresa May as the “manifesto of the new United Kingdom outside of the European Union”, is the document which contains the legal instrument through which the British legal system will adapt on after Brexit ends. It establishes four main points: British law’s supremacy on European law, the so-called *Brexit day*, which will take place on 29 March 2019, the transfer of the European law in the British one, and the acquisition from the British government of temporary powers in order to correct potential irregularities when applying European law. The Prime Minister has encouraged the consideration of this document in order to set aside the negotiations with the European institutions. However, her decision to create a compromise between the so-called *hard* and *soft* Brexiters has triggered an “earthquake” within the government, leading to the resignations of some of the strong supporters of the exit of the United Kingdom from the European Union.

Within the Draft Withdrawal Agreement, I have placed the focus on Part Two, which concerns citizens’ rights. Indeed, the European citizenship empowers European people with a variety of rights that contributes to the individual’s participation, as a political subject, to the process of European integration. The rights which European citizens are owners of are: right of free movement and residence, right of participation to the political life of European Union, right of petition to the European Parliament, right of complaint to the European Ombudsman, and right of diplomatic and consular protection.

The British decision to get out of the European Union has again placed the accent on the citizens' right of free movement. It is one of the four 'freedom' that characterizes the Single Market of the European Union: one of the main objective of the Union is to establish a market in which there are no barriers on trade, in order to create a system in which free movement of needs, people and capitals is assured.

The European law establishes two regimes to secure free movement: on the one side, a more specific and permissive system that, through article 45 TFEU, guarantees free movement of workers without any discrimination based on nationality; on the other side, a more general but at the same time restrictive regime contained in article 21 TFEU, which, more generally, establishes that every citizens of the European Union has the right to freely circulate and reside in the territory of the Member States, without prejudice to the provisions and the conditions provided for in the Treaties. Some of these conditions and limitations are contained in the Directive 2004/38/CE on citizens' rights: this document expands the right of workers of free movement to family members and it minimizes the burden on the State of individuals that exercise their right. Firstly, it guarantees the right of free entry and exit of people. Secondly, the Directive states that European citizens have the right to move from their country to another Member State, and to reside there for up to 90 days if they are in possess of a valid identity document or a passport; this right is extended to family members that want to join the European citizen. If the person wants to reside for more than 90 days and he is not an employee or an autonomous worker, he has the duty to register at the local authorities, and its decision to reside has to be supported from a sufficient level of economic resources that would allow him to not be considered a burden on the social system of the host State.

Finally, the Directive highlights the importance of the equal treatment, which establishes that citizens and their families have to receive the same treatment that is given to the nationals.

The differentiation of regimes that has been described is the result of an historical evolution of the right of free movement. At the beginning, it was guaranteed only for workers. After the introduction of the European citizenship, the European Court of Justice has played a key role in expanding the list of beneficiaries of this right: through different cases of legislation, such as *Rudy Grzelczyk e centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* in which it established that European citizenship is intended to be the fundamental status of the European citizens, or such as *Gerardo Ruiz Zambrano e Office national de l'emploi (ONEm)*, it managed to extend this fundamental right.

Linked to the question on the free movement of persons, the control of immigration was one of the four elements contained in the list of negotiations that the former Prime Minister Cameron wanted to modify. To accommodate the needs of the United Kingdom, Heads of States and of Governments

agreed on some points in the “New Settlement for the UK within the EU”: they guaranteed the exemption from the concept of “even closer union” and introduced the so-called “emergency brake”, a mechanism of safeguard that allows Member States to restrict the right of free movement of people, for up to seven years, in cases of extreme inflows of workers coming from other States. Indeed, immigration has been, and it still is a crucial issue for United Kingdom: since 2004, immigration has increased from 1.1 million to 2.3 millions of immigrants in 2012. In the United Kingdom, immigration rules are very strict: they require to economically inactive people a minimum level of sufficient resources equal to an annual income of 18,600 GBP. The system has been projected in order to allow in the territory high-skilled workers that have already been employed.

Despite the New Settlement, the result of the referendum on Brexit showed positive results, and so the abovementioned document has to be replaced by the final agreement between the two parties. As all the provisions concerning the relation between United Kingdom and the European Union, also the right of free movement has been modified and amended by the two parties. The most significant changes concern the right of permanent residence contained in article 14 of the Draft. This article establishes that both European and British citizens will continue to acquire the right of permanent residence after 5 years of continuous residence; this right can be revoked in the case of an absence of 5 years from the host State in which the right of permanent residence has been acquired. In article 17, the parties established the so-called “settled status” clause, which states that the citizens which will have completed the 5 years continuous period of residence before the 29 March 2019, will have to request the settled status that will replace the permanent residence. The settled status must be a clear document, and the State must help the citizen through the whole administrative procedure of requesting and acquiring it.

Concerning restrictions to the right of residence, the document links directly to the Directive 2004/38/EC and it establishes that the conduct of both European and British citizens after the end of the transition period could constitute a case of restriction to the right of residence of the citizen, in accordance with Chapter VI of the abovementioned Directive.

The future withdrawal of the United Kingdom from the European Union will have a significant impact also on the social security system for mobile workers. This system is one of the most complex because, in time, it tried to tie together the different regimes used in the different Member States. The result of this process is the Regulation n. 883/2004 concerning the coordination of the social security systems, which establishes four principles on which the social security regime must build on. First, single applicable law, in the sense that people must be protected by the legislation of a single State and have to pay contributions in that State. Second, again equal treatment, which

guarantees that every person has to be treated in the same way, regardless of their origin. Third, the concept of aggregation, which means that all the contributions made and all the periods of insurance, work and residence, must be considered to calculate the benefits that belongs to the citizen. Finally, it states the exportability of the capital, in the sense that all the cash benefits must be exportable in the State where the beneficiary or its family members live.

With the Draft Withdrawal Agreement, after the transition period which will end on 30 December 2020, the situation will change. Once the period is expired, mobile workers or people that have been mobile workers will be classified into three different categories and receive different treatments. The first category will be the one of people that will have been mobile workers until 31 December but that will be back in their home country: these individuals will have the possibility to aggregate all the contributions made both before and after the end of the transition period.

The second category includes mobile workers on the 31 December: they will be covered by the national social security system of their home country and the same aggregation rule will continue to be applied.

The third category concerns the people that will be mobile workers for the first time after the end on the transition period. For this category, the Draft Withdrawal Agreement establishes that European regulations must be established to individuals but introduces a condition: as long as the workers continue to be on assignment without interruption between the United Kingdom and the European Union. In case of a 'no deal' Brexit, individuals must follow bilateral agreements between United Kingdom and single Member States of the European Union.

In conclusion, the Brexit case has showed how complex it is the system that rotates around citizens' rights, and in particular around the right of free movement and residence. With my dissertation I have tried to analyse, through the study of the history of European integration, the current relation between European Union and the United Kingdom which led them to the referendum and to the Brexit process. This gave me a structure and a basis in order to analyse the system of citizens' rights, by describing the Draft Withdrawal Agreement and the provisions contained in it concerning the right of free movement and residence. Indeed, these two rights are the most fundamental ones which the individual does not have to be deprived of, because they express in the best way, the freedom to be, and the freedom to live.