

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali

IL RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA E DALL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Le implicazioni economiche e giuridiche dell'articolo 50 TUE

Cattedra di Economia europea

RELATORE

Prof. Marcello Messori

CORRELATORE

Prof. Giuseppe Di Gaspare

CANDIDATA

Roberta Costanzo

Matricola: 634382

Anno accademico: 2018 – 2019

Ringraziamenti

Desidero ringraziare innanzitutto il mio relatore, il professor Marcello Messori, a cui va la mia stima, professionale e umana. Non solo per i preziosi consigli senza i quali questa mia tesi di laurea non sarebbe stata la stessa, ma anche per la grande e non comune disponibilità con cui ha accettato di guidarmi e continuato a farlo durante i mesi di ricerca. Grazie per l'integrità, per la dedizione e perché, come scriveva Leonardo Sciascia sessant'anni fa, "da questo posto dove Lei si trova è facile mettere il piede sulla faccia di una persona e Lei, invece, ha rispetto".

Ringrazio anche il mio correlatore, il professor Giuseppe Di Gaspere, e la Luiss Guido Carli, che da cinque anni mi aiuta a capire come funziona il mondo e come stare *nel* mondo.

Ci tengo a ringraziare anche il professor Alessandro Orsini, che ha voluto darmi l'opportunità di svolgere un tirocinio presso l'Osservatorio sulla Sicurezza Internazionale, ricordandomi il motivo per cui ho scelto di intraprendere questo percorso di studi in un momento in cui forse lo stavo dimenticando.

Il mio grazie va anche alla Rappresentanza in Italia della Commissione europea, che, nelle ultime settimane di lavoro a questo elaborato, si è rivelata un luogo stimolante dove vagliare in modo pratico e critico i risultati di ricerca da me conseguiti: grazie, in particolare, ad Antonia Carparelli e ad Adelaide Mozzi.

Non posso non ringraziare tutta la mia famiglia, chi c'è e chi non c'è più, chi è vicino e chi è lontano, e, in particolare, mio padre, mia madre e mia sorella Elena: grazie per il vostro supporto, per la vostra pazienza e per tutto quello che non si può riassumere in una pagina di ringraziamenti.

Infine, ultimi ma non meno importanti, ringrazio i miei amici. Grazie agli amici di infanzia, agli amici dei tempi del liceo, agli amici dell'università e al gruppo dell'Osservatorio: rendete la mia vita infinitamente più leggera.

*“L'Europa si forgerà nelle crisi
e sarà il risultato delle soluzioni
sviluppate per superarle”*

Jean Monnet, 1976

Indice

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I	4
IL QUADRO GIURIDICO GENERALE DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA	4
1.1 L'Unione europea e l'area euro: una breve storia	4
1.2 L'adesione all'Unione europea: l'art. 49 TUE e il processo di allargamento	10
1.3 L'adesione all'area monetaria: l'art. 140 TFUE e il meccanismo dell' <i>opt-out</i>	16
1.4 I primi criteri di uscita dall'Unione europea.....	21
1.5 L'approdo all'art. 50	24
1.6 L'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria nell'art. 50	28
CAPITOLO II	34
LE PROBLEMATICHE APERTE NELL'ARTICOLO 50: IL CASO BREXIT	34
2.1 I problemi aperti nell'art. 50 per l'uscita dall'Unione europea	35
2.2 Il caso Brexit: dai negoziati precedenti al referendum alla vittoria del <i>leave</i>	38
2.3 Il caso Brexit: le difficoltà di applicazione dell'art. 50	46
2.4 <i>Hard, soft e mild Brexit</i> : quale modello per le future relazioni tra l'UE e il Regno Unito?.....	52
2.5 I principali problemi economici derivanti dalla Brexit per il Regno Unito.....	56
2.6 L'impatto economico del <i>no deal scenario</i> sull'economia britannica.....	62
CAPITOLO III	67
I PROBLEMI DI EXIT DALL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA	67
3.1 L'uscita permanente dall'euro: un'ipotesi credibile?	68
3.2 L'uscita temporanea dall'euro: la crisi greca del debito sovrano e l'ipotesi <i>Grex</i> del 2015	72
3.3 I rischi di un'uscita dell'Italia dall'euro	79
3.4 Le conseguenze economiche di un'uscita dall'euro: l'impatto ambiguo della svalutazione competitiva	86
3.5 Le conseguenze economiche di un'uscita dall'euro: svalutazione e gestione dei debiti pregressi ..	90
3.6 Le conseguenze economiche di un'uscita dall'euro: gli effetti sul settore bancario	92
CONCLUSIONI	96

<i>Bibliografia</i>	101
<i>Sitografia</i>	106
<i>Fonti normative</i>	112
<i>Altre fonti</i>	114
RIASSUNTO	117

INTRODUZIONE

L'11 luglio 2015, il quotidiano tedesco *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* pubblicò un documento intitolato *Comments on the latest Greek proposals*. La nota era filtrata la sera prima dal ministero delle Finanze tedesco, presieduto all'epoca da Wolfgang Schäuble, ed era lunga meno di una pagina. Il contenuto, però, era inaudito: per la prima volta nella storia dell'Unione economica e monetaria (UEM), veniva presa in considerazione l'uscita temporanea di uno Stato membro dalla moneta unica. Undici mesi dopo, l'Unione europea (UE) si sarebbe confrontata con un'altra "prima volta": il 23 giugno 2016, infatti, la maggioranza dei cittadini britannici ha votato a favore dell'uscita del Regno Unito dall'UE.

I due eventi appena richiamati rappresentano per l'Europa due momenti di portata epocale: infatti, nel momento in cui fu ideato, all'indomani della Seconda guerra mondiale, il processo di integrazione europea fu concepito come un percorso certamente graduale ma *irreversibile*. Il punto di partenza di tale percorso è noto: il 9 maggio 1950, il ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, annunciò l'imminente istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, un tentativo di superare la storica rivalità franco-tedesca e di garantire un futuro di pace al Vecchio Continente.

Sessantanove anni dopo, il continente europeo ha una fisionomia del tutto diversa: un'unione di 28 Stati membri si estende per oltre quattro milioni di chilometri quadrati, dal villaggio finlandese di Nuorgam, a nord, al territorio cipriota di Akrotiri, a sud, e dalla frazione portoghese di Fajã Grande, ad ovest, al comune cipriota di Ayia Napa, ad est. Un territorio in cui 508 milioni di persone vivono, lavorano e studiano liberamente, sotto una bandiera e un inno comune. Un'unione sovranazionale che ha saputo dare al Vecchio Continente non solo il più lungo periodo di pace della sua storia, ma anche la tutela dei diritti umani, un modello di sviluppo centrato sull'equilibrio tra crescita economica e interessi di natura sociale, una moneta unica e molto altro ancora.

L'Europa non è mai stata, nel complesso, così forte e articolata. Eppure, mai come oggi essa è apparsa tanto in crisi e tanto incerta dinanzi alle sfide che le vengono lanciate. Le sfide provenienti dall'esterno sono certamente impegnative: in un mondo sempre più complesso, è necessario che il Vecchio Continente rimetta continuamente in discussione il ruolo che intende svolgere nello scenario internazionale, pena la marginalizzazione nell'era della globalizzazione e dell'equilibrio multipolare. Ma sono le sfide provenienti dall'interno ad essere ben più temibili: limitandosi a citare i due fenomeni più eclatanti, le difficoltà di gestione del fenomeno migratorio e la crisi economica, propagatasi in Europa a partire dal 2009, hanno esacerbato gli interessi nazionali al punto da mettere in dubbio l'irreversibilità del processo di integrazione europea. I due episodi citati all'inizio di questa introduzione ne sono la conferma.

In effetti, una via d'uscita dal sistema comunitario è oggi disponibile agli Stati membri: nel 2009, infatti, la riforma di Lisbona ha introdotto nel diritto primario comunitario una clausola di recesso dall'UE, contenuta

nell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE). L'art. 50 ha indubbiamente colmato un vuoto giuridico: prima della sua introduzione, infatti, i Trattati non contemplavano l'ipotesi di uscita dall'UE, con la conseguenza che essa poteva realizzarsi, al più, in forma negoziata. Così facendo, l'art. 50 ha avuto il merito di rendere l'Unione istituzionalmente preparata ad affrontare l'eventuale volontà di uscita di uno dei suoi membri; tuttavia, esso lascia aperte numerose problematiche che sono emerse in modo preponderante nel momento in cui la clausola di recesso è stata per la prima volta concretamente attivata dal Regno Unito il 29 marzo 2017. Non solo: l'art. 50 non contiene alcun riferimento all'uscita dall'unione monetaria, con la conseguenza che non è chiaro se uno Stato possa abbandonare la moneta unica ed eventualmente sotto quali condizioni. La questione non costituisce un mero esercizio speculativo: la crisi, in effetti, ha alimentato in molti Stati membri lo scetticismo nei confronti dell'euro, il cui abbandono a favore di un ritorno alle valute nazionali è divenuto altresì un tema di propaganda per molti partiti politici europei.

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di fare chiarezza rispetto a tutti questi scenari, indagando il funzionamento dell'art. 50 e i problemi da esso lasciati aperti. In particolare, la domanda che ci si è posti è la seguente: nel silenzio dei Trattati, è possibile per uno Stato membro uscire dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE? Una domanda su cui, come si è visto, l'Europa stessa si è interrogata nel 2015, con riferimento alla Grecia, nel pieno della crisi.

L'oggetto di questa ricerca non è solo interessante da un punto di vista accademico, ma è anche – e soprattutto – rilevante da un punto di vista pratico: per la maggior parte dei cittadini, poco consapevoli degli esatti binari giuridici su cui avanza l'UE e poco attrezzati delle competenze tecniche necessarie per ponderarne razionalmente vantaggi e svantaggi, fenomeni quali la Brexit (l'uscita dall'UE) o la Grexit/Italexit (l'uscita dall'euro) appaiono infatti poco comprensibili. Il rischio è che, indotti dal dibattito politico o dall'agenda mediatica a prendere una posizione su tali eventi, finiscano per darsi risposte dettate più dall'emozione o dal pregiudizio che da analisi razionali: così, a quanti vedono nell'uscita dall'UE e dall'euro la soluzione a tutti i problemi, veri o presunti, che affliggono il proprio paese si oppongono quanti, al contrario, idealizzano l'ordine comunitario al punto da rifiutarsi di metterlo in discussione, nel timore che la sola idea di uscirne possa essere foriera di conseguenze catastrofiche.

Al fine di affrontare i temi più rilevanti del lavoro di tesi, è necessario adottare un approccio multidisciplinare, capace di combinare la prospettiva storica con quella politica e il punto di vista giuridico con quello economico. Ne consegue che variegata sono anche le fonti a cui si è fatto ricorso per dare una risposta alla domanda di ricerca: la rassegna di materiale storico si è accompagnata a una lettura critica delle fonti mediatiche contemporanee, mentre lo studio di atti giuridici, comunitari e nazionali, si è unito all'analisi degli scenari economici delineati da istituzioni e autorevoli centri di ricerca.

La struttura della tesi è tripartita: il primo capitolo è dedicato ad un'analisi del quadro giuridico generale dell'UE e dell'UEM; il secondo capitolo si concentra, poi, sulle problematiche aperte nell'art. 50 per l'uscita

dall'UE, trattando la Brexit come caso studio; il terzo capitolo, infine, verte specificamente sui problemi di *exit* dall'UEM. Ciascun capitolo si compone di sei paragrafi.

In particolare, il primo capitolo delinea una breve storia dell'integrazione politica, economica e monetaria europea, che sarà ricostruita nelle sue tappe fondamentali. Tale *excursus* è volto a comprendere le ragioni dietro all'istituzione dell'UE e dell'UEM: ciò spiegherà il motivo per cui il progetto europeo è stato concepito, sin dalle origini, come irreversibile. Seguirà una descrizione degli ingranaggi giuridici che muovono l'adesione all'UE e all'UEM. Ciò sarà necessario per capire che, dal punto di vista comunitario, l'accesso e il recesso non si configurano affatto come due facce della stessa medaglia: lo dimostra il fatto che la previsione di una clausola di recesso, come si accennava sopra, esiste solo dal 2009. Ecco perchè la seconda parte del capitolo assumerà tale data come spartiacque nella descrizione del funzionamento dei meccanismi di recesso dall'UE e dall'UEM: prima, si esamineranno le modalità di *exit* pre-2009, presentando il caso della Groenlandia; poi, si descriverà l'approdo all'art. 50. Il capitolo si concluderà con un'analisi della lettera di tale disposizione e darà conto del dibattito giuridico attualmente aperto circa l'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria.

Il secondo capitolo approfondirà, poi, le problematiche aperte nell'art. 50 con specifico riferimento all'uscita dall'UE e ne mostrerà il concreto verificarsi nel caso Brexit. Quest'ultimo sarà descritto nelle sue tappe fondamentali a partire da giugno 2015 fino a luglio 2019, adottando una prospettiva giuridica, politica ed economica. Capire le ragioni per le quali l'applicazione dell'art. 50 è risultata tanto complessa è infatti essenziale per avere la misura delle difficoltà a cui, a maggior ragione, potrebbe andare incontro uno Stato che fosse membro non solo dell'UE, ma anche dell'unione monetaria. Il capitolo si concluderà, quindi, con una rassegna delle principali conseguenze economiche della Brexit per il Regno Unito, distinguendo tra lo scenario di uscita con accordo e lo scenario di uscita senza accordo.

Il terzo capitolo, infine, si concentrerà sui problemi di *exit* dall'UEM, distinguendo l'ipotesi dell'uscita permanente da quella dell'uscita temporanea e soffermandosi sulla loro praticabilità giuridica ed economica. È possibile abbandonare definitivamente la moneta unica senza uscire dall'UE? E uscendo, invece, anche dall'UE? Quali sarebbero le conseguenze economiche in entrambi i casi? E ancora: in quale contesto è maturata l'ipotesi dell'uscita temporanea dall'euro? Si tratta di un'opzione credibile, da un punto di vista economico? Questi sono i principali interrogativi a cui l'ultimo capitolo cercherà di rispondere, senza rinunciare a fornire una valutazione del rischio di un'uscita dell'Italia dall'Eurozona.

Prima di entrare nel vivo dell'elaborato, è desiderio dell'autore formulare un'ultima premessa: in un momento in cui l'Europa e i suoi Stati membri si trovano a un bivio, incerti se andare avanti lungo la strada dell'integrazione o tornare indietro verso i più rassicuranti confini nazionali, questa tesi non ha la pretesa di offrire risposte definitive. Vuole, invece, contribuire alla riflessione, esaminando la praticabilità dell'ultima delle due strade indicate e lasciando ad altri il compito di analizzare la praticabilità della prima: rimane, poi, al lettore stabilire quale dei due percorsi sia più saggio intraprendere.

CAPITOLO I

IL QUADRO GIURIDICO GENERALE DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

PREMESSA

Il primo capitolo dell'elaborato è dedicato al quadro giuridico generale dell'Unione europea (UE) e dell'Unione economica e monetaria (UEM). Dopo un breve *excursus* relativo alla storia dell'integrazione politica, economica e monetaria europea, che si è scelto di ricostruire nelle sue tappe fondamentali (come l'istituzione delle tre Comunità (CECA, CEE ed EURATOM), la nascita dell'UE a Maastricht, il Serpente Monetario Europeo, il Sistema Monetario Europeo e il piano Delors), saranno esaminati i meccanismi di adesione all'UE (l'art. 49 TUE e i criteri di Copenaghen) e all'euro area (l'art. 140 TFUE e i parametri di Maastricht). Si ricostruiranno altresì i sette *round* di allargamento che hanno portato il numero degli Stati membri dell'UE da 6 a 28 e si descriverà lo *status* degli Stati membri dell'UE che non sono, ad oggi, parti dell'Eurozona. Seguirà una descrizione del funzionamento dei meccanismi di recesso dall'UE e dall'UEM, che ruoterà attorno al 2009, data di entrata in vigore della riforma di Lisbona, come spartiacque. Infatti, se in origine i Trattati non contemplavano l'ipotesi di recesso da UE e UEM, con la conseguenza che esso poteva al più realizzarsi in forma negoziata, il Trattato di Lisbona, raccogliendo le intenzioni dei redattori del trattato costituzionale europeo, ha introdotto nell'art. 50 la clausola di recesso, anche unilaterale, dall'UE. Tuttavia, l'assenza di riferimenti nell'art. 50 all'uscita dall'area monetaria lascia aperto un dibattito giuridico di cui si darà conto alla fine del capitolo.

1.1 L'Unione europea e l'area euro: una breve storia

Il 7 febbraio 1992, i ministri degli Esteri e delle Finanze di dodici Stati europei si riunirono nella cittadina olandese di Maastricht, situata nella parte meridionale dei Paesi Bassi, in prossimità del confine con il Belgio. L'esito di quell'incontro rappresenta una pietra miliare nel processo di integrazione europea: i rappresentanti di Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno

Unito e Spagna firmarono, infatti, il Trattato sull'Unione Europea (TUE)¹, più comunemente noto come Trattato di Maastricht, dando vita a quella che è attualmente “un'unione economica e politica, unica nel suo genere, tra 28 paesi che coprono buona parte del continente”² europeo. Trattasi, appunto, dell'Unione europea (UE).

L'UE, dunque, è nata a Maastricht. Tuttavia, una qualche forma di unione tra gli Stati europei esisteva ben prima del 1992. L'integrazione europea è un processo lungo e complesso, risalente nel tempo e lungi dal potersi considerare esaurito. L'idea di un'Europa unita cominciò a circolare nel Vecchio Continente già dal primo dopoguerra. Tra i pionieri, il conte Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi³ (1894-1972), politico e cosmopolita austro-ungarico, pubblicò nel 1923 un libro intitolato “Paneuropa”, in cui propugnava una progressiva integrazione degli Stati europei in vista della costruzione degli Stati Uniti d'Europa, una federazione che avrebbe scongiurato il ripetersi degli orrori della Grande Guerra. Il progetto dell'aristocratico austro-ungarico – sostenuto, fra gli altri, dal ministro degli Esteri francese, Aristide Briand – si scontrò, tuttavia, con l'avvento dei totalitarismi in Europa e lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale.

Fu, quindi, in seguito al secondo conflitto mondiale che l'integrazione europea cominciò a essere percepita come una necessità. Tuttavia, a quel tempo, l'ideale federale caro a von Coudenhove-Kalergi e ripreso nel 1941 dagli italiani Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni nel Manifesto per un'Europa libera e unita, noto come Manifesto di Ventotene, apparve troppo ambizioso. Per tale ragione si optò per il ricorso al cd. “metodo funzionalista”, consistente nel “trasferimento graduale a istituzioni europee di funzioni specifiche in settori economici determinati, attraverso la successiva creazione di apposite Comunità”⁴, in vista di un'integrazione politica da realizzarsi come ultima tappa.

Fu così che, il 18 aprile 1951, Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo conclusero il Trattato di Parigi istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)⁵ che, entrato in vigore nel 1952, mirava a regolamentare la produzione e l'uso delle due risorse strategiche su cui era storicamente conversta la rivalità franco-tedesca. Il piano era stato elaborato dal politico francese, Jean Monnet, e dal ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, che lo aveva annunciato in una dichiarazione del 9 maggio 1950, considerata convenzionalmente il punto di partenza del processo di integrazione europea.

Alla CECA si affiancarono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), istituite dai sei Stati membri (SM) della CECA con i Trattati di Roma⁶ del 25 marzo 1957. Mentre la CEE si proponeva la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali e l'attuazione di

¹ Trattato sull'Unione Europea, 29 luglio 1992, 1992 G.U. (C 191).

² Unione Europea. *L'UE in sintesi*.

³ Caracciolo & Roccucci (2017). *Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi*. Risorse sul web aggiuntive a Caracciolo, Roccucci (2017), *Storia contemporanea: dal mondo europeo al mondo senza centro*. Milano: Mondadori Education.

⁴ Volpi (2016). *Organizzazioni sovranazionali: l'Unione Europea*, p. 387. In Morbidelli, Pegoraro, Rinella, Volpi. *Diritto pubblico comparato* (pp. 383-403). Quinta edizione. Torino: G. Giappichelli.

⁵ Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, firmato a Parigi il 18 aprile 1951 ed entrato in vigore il 23 luglio 1952.

⁶ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958; Trattato EURATOM, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

politiche economiche comuni in alcuni settori, in vista dell'instaurazione di un mercato comune, l'EURATOM guardava a una regolamentazione condivisa in materia di approvvigionamento e uso di energia nucleare⁷.

Furono in gran parte le crisi economiche degli anni Settanta a rendere necessaria la prima riforma dei Trattati di Roma. Nel 1986, l'Atto Unico Europeo⁸ rimosse gli ostacoli al completamento del mercato unico da realizzarsi entro la fine del 1992 e riconobbe il ruolo del Consiglio Europeo, l'organo di indirizzo politico composto dai Capi di Stato o di Governo degli SM⁹. In tal modo, già dal 1986, la Comunità acquisì l'assetto istituzionale che caratterizza ancora oggi l'UE e che si compone, oltre che del Consiglio europeo, del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE, della Commissione europea e della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE).

Ulteriori modifiche istituzionali furono introdotte dal Trattato di Maastricht, entrato formalmente in vigore il 1° novembre 1993, in seguito al travagliato iter di ratifica¹⁰ da parte dei parlamenti nazionali che ha, in alcuni casi, richiesto l'indizione di referendum¹¹. Il Trattato di Maastricht è il frutto di parecchi anni di dibattito sul rafforzamento dell'integrazione europea, confluito in due conferenze intergovernative, sull'unione economica e monetaria e sull'unione politica, lanciate in parallelo dal Consiglio europeo di Roma del 14 e 15 dicembre 1990¹². L'accordo, tuttavia, risentì significativamente degli eventi coevi: esso "rappresentava non solo [...] la risposta ai problemi posti dalla riunificazione tedesca, ma apriva una fase di grandi speranze [...], anche perché con la fine della guerra fredda e la nascita dell'UE i sostenitori della costruzione dell'Europa unita videro l'opportunità per il vecchio continente di tornare a svolgere un ruolo significativo e autonomo nel contesto internazionale"¹³.

È lo stesso accordo a indicare il suo fine, laddove nel preambolo afferma la risoluzione "*a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei*"¹⁴. Dal punto di vista sostanziale, la più rilevante novità introdotta dal Trattato di Maastricht è indubbiamente l'istituzione dell'UE, un'organizzazione, la cui natura giuridica è di difficile definizione, costituita da tre pilastri: la Comunità europea (CE), la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI).

Il primo pilastro si differenzia dai restanti due sotto almeno due profili. Il primo profilo è di natura storica: essendo la CE l'unificazione delle tre precedenti comunità (CECA, CEE ed EURATOM), solo il secondo e il terzo pilastro rappresentano un'effettiva novità. Si tratta di un rilievo importante: il Trattato di Maastricht,

⁷ Volpi (2016), p. 387.

⁸ Atto Unico Europeo, 29 giugno 1987, 1987 G.U. (L 169).

⁹ Volpi (2016), p. 388.

¹⁰ Il referendum tenuto in Danimarca il 2 giugno 1992 bocciò la ratifica del trattato di Maastricht fino al 18 maggio 1993 quando, in seguito all'accoglimento da parte del Consiglio europeo di Edimburgo di alcune delle richieste danesi, il risultato di un secondo referendum consentì la ratifica.

¹¹ Oltre alla Danimarca, di cui alla nota 10, anche la Francia tenne, il 20 settembre 1992, un referendum, il cui esito fu però positivo già in prima battuta.

¹² Unione Europea. *La storia dell'Unione europea*.

¹³ Varsori (2015). *Storia internazionale: dal 1919 a oggi*. Bologna: Il Mulino, p. 373.

¹⁴ Trattato sull'Unione Europea, p. 2.

infatti, ha ampliato significativamente gli ambiti di cooperazione fra gli Stati europei. Il secondo profilo, invece, è di natura “metodologica”: mentre il primo pilastro è assoggettato al cd. “metodo comunitario”, il secondo e il terzo pilastro sono, invece, regolati dal cd. “metodo intergovernativo”. Il metodo comunitario implica l’iniziativa da parte della Commissione, la delibera da parte del Consiglio a maggioranza qualificata, l’intervento del Parlamento in qualità di co-legislatore e la diretta efficacia degli atti adottati negli ordinamenti degli SM. Il metodo intergovernativo, invece, prevedendo l’unanimità per l’adozione delle decisioni in Consiglio, l’attribuzione al Parlamento di un ruolo meramente consultivo e la non sindacabilità degli atti da parte della CGUE, lascia nelle mani dei singoli SM un più rilevante potere interdittivo¹⁵. Dunque, il Trattato di Maastricht ha affermato per i dodici Stati firmatari un impegno più cogente, rendendoli parti di un’unione incentrata sul mercato unico ma che nel mercato unico non si esaurisce.

Oltre ad alcune novità di natura organizzativa e di principio, l’accordo ha introdotto due ulteriori novità sostanziali: la cittadinanza europea e la previsione dell’instaurazione di una moneta unica. La prima è uno *status* che i cittadini di ciascuno SM dell’UE acquisiscono per il semplice fatto che il loro Stato ha ottenuto la *membership* dell’UE e in aggiunta alla cittadinanza nazionale. Ecco perché la cittadinanza europea ha natura derivata. Ad essa sono associati numerosi diritti, tra cui quello di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dell’UE.

Al lato dell’istituzione dell’UE, i dodici Stati decisero inoltre di “*conseguire il rafforzamento e la convergenza delle proprie economie*” e di “*istituire un’unione economica e monetaria che comportasse una moneta unica e stabile*”¹⁶. Tale processo sarebbe culminato il 1° gennaio 1999 con l’entrata in vigore dell’euro.

Tuttavia, come l’integrazione europea non è nata a Maastricht, lo stesso vale per l’integrazione monetaria. In realtà, come ricorda Hannes Hofmeister¹⁷, ricercatore esperto di diritto dell’UE presso l’università di Bolzano, nei Trattati di Roma del 1957 non c’era alcun cenno alla politica monetaria che, pertanto, rimaneva una delle sfere di competenza dei singoli SM. La ragione principale è che nel 1957 una cooperazione monetaria a livello europeo non era avvertita come necessaria, dal momento che il sistema del *gold exchange standard*, nato a Bretton Woods nel 1944, garantiva una sufficiente stabilità, attraverso l’ancoraggio delle diverse valute al dollaro il quale, a sua volta, era ancorato all’oro. Ecco perché nessun significativo progresso in materia di integrazione monetaria fu fatto fino al crollo del sistema di Bretton Woods. Non a caso, il più rilevante progetto di realizzazione di un’unione economica e monetaria, il piano Werner¹⁸, fu presentato nel summit della CEE dell’ottobre del 1970, quando il sistema di Bretton Woods era già in palese crisi. Tuttavia, si trattava di un primo tentativo che non si concretizzò in alcuna iniziativa effettiva.

¹⁵ Volpi (2016), p. 388.

¹⁶ Trattato sull’Unione Europea, p. 1.

¹⁷ Hofmeister (2011). *Goodbye Euro: Legal Aspects of Withdrawal from the Eurozone*. Columbia Journal of European Law, 18, (1), 111-134, p. 113.

¹⁸ Dal nome del primo ministro lussemburghese, Pierre Werner, che guidava la commissione incaricata dalla fine degli anni Sessanta dai capi di Stato e di governo della CEE di elaborare tale progetto.

Il primo passo del percorso che condusse all'unione monetaria, pertanto, è considerato il cd. Serpente Monetario Europeo¹⁹, istituito nell'aprile 1972 dai sei SM della CEE e da Regno Unito, Danimarca, Irlanda e Norvegia che avevano deciso di aderire alla CEE dal 1973. Il Serpente Monetario rappresentò la reazione dell'Europa alla decisione del presidente degli Stati Uniti, Richard Nixon, di sospendere la convertibilità di dollari in oro al rapporto fisso di 35 dollari l'oncia: tale decisione, annunciata il 15 agosto 1971, poneva di fatto fine al sistema di Bretton Woods che tale rapporto stabiliva. Immediato fu l'avvio di alcuni tentativi di riordino. Tuttavia, neppure il più rilevante di questi, lo Smithsonian Agreement²⁰, apparve adeguato agli occhi degli europei: esso, infatti, comportava il rischio di un'eccessiva fluttuazione dei cambi tra le valute europee, la quale, a sua volta, avrebbe compromesso le relazioni economiche all'interno della CEE. Il Serpente Monetario rappresentava, invece, una risposta più cogente: si trattava, infatti, di un sistema di cambi quasi-fissi, in base al quale le valute europee avrebbero fluttuato congiuntamente rispetto al dollaro, con una oscillazione massima fra esse del 2,25% attorno alle parità bilaterali.

Neppure il Serpente Monetario Europeo, tuttavia, si sarebbe dimostrato soddisfacente: sottoposto a spinte speculative tra il 1972 e il 1973, si disgregò, lasciando un sistema di cambi flessibili fino al marzo 1979, quando fu istituito il Sistema Monetario Europeo (SME), volto a combattere l'inflazione e a stabilizzare i tassi di cambio tra le valute europee, attraverso tre strumenti.

In primo luogo, creò l'unità di conto europea (ECU), il cui valore era determinato sulla base di un paniere composto dalle valute ponderate degli Stati partecipanti. In secondo luogo, stabilì un meccanismo di tasso di cambio (*Exchange Rate Mechanism* – ERM), basato sul principio di cambi fissi ma aggiustabili nell'ambito di una banda di oscillazione del 2,25% attorno alla parità nei tassi di cambio bilaterali tra le diverse valute partecipanti. In terzo luogo, istituì un sistema di facilitazioni creditizie a brevissimo, breve e medio termine a supporto degli SM che avessero fronteggiato difficoltà finanziarie: le facilitazioni creditizie a brevissimo termine coinvolgevano le banche centrali nazionali dei paesi aderenti ed erano finalizzate a sostenere i *partners* che avessero fronteggiato difficoltà nel mantenimento del tasso di cambio. Anche le facilitazioni creditizie a breve termine coinvolgevano le banche centrali ma erano finalizzate a sostenere i *partners* che avessero fronteggiato squilibri temporanei nella bilancia dei pagamenti. Infine, le facilitazioni creditizie a medio termine erano di competenza del Consiglio CEE ed erano finalizzate a sostenere i *partners* che avessero fronteggiato particolari difficoltà o gravi deficit nella bilancia dei pagamenti²¹.

Tuttavia, fu solo alla fine degli anni Ottanta che in Europa si diffuse progressivamente la consapevolezza che non si poteva sperare di sviluppare un mercato interno davvero integrato fino a quando non fosse stata realizzata un'unione monetaria, capace di ridurre i costi di transazione ed eliminare il rischio di svalutazioni

¹⁹ Perry & Gelman (2013). *Exiting the Euro*. Richmond Journal of Global Law and Business, 12, (4), 479-516, p. 485.

²⁰ Firmato nel dicembre 1971 dai membri del G10.

²¹ Hofmeister (2011), p. 113; Perry & Gelman (2013), pp. 485-486.

competitive²². Come ricorda Hofmeister²³, citando Roger J. Goebel, fondatore del Center on European Union Law della Fordham University di New York, “il conseguimento di un vero mercato europeo non avrebbe mai potuto essere pienamente realizzato fintanto che le frontiere monetarie e le valute nazionali avessero reso i mercati nazionali meno accessibili ai prodotti e ai servizi provenienti dagli altri SM”.

Il programma operativo per la realizzazione dell’Unione economica e monetaria (UEM) venne delineato il 17 aprile 1989, quando fu reso pubblico il cd. “rapporto Delors”, redatto da un comitato costituitosi su richiesta del Consiglio europeo e guidato dall’allora presidente della Commissione europea, il francese Jacques Delors. Il progetto proponeva di sviluppare il processo di UEM in tre fasi successive.

La prima fase, lanciata dal Consiglio europeo il 1° luglio 1990 e conclusasi il 31 dicembre 1993, si proponeva il completamento del mercato interno, la completa liberalizzazione finanziaria, un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli SM in vista di una maggiore convergenza, il rafforzamento della cooperazione monetaria e il libero utilizzo dell’ECU. Questa fase sopravvisse alle gravi difficoltà a cui lo SME andò incontro nel 1992: nel settembre di quell’anno, infatti, un attacco speculativo contro le economie con i fondamentali più deboli e le parità meno credibili determinò l’uscita della lira italiana e della sterlina inglese dallo SME. L’attacco speculativo fu condotto, principalmente, dal finanziere americano George Soros che, vendendo lire e sterline allo scoperto in cambio di dollari, costrinse la Banca d’Inghilterra e la Banca d’Italia a vendere riserve per sostenere il cambio: alla fine, le due valute si svalutarono al punto che dovettero uscire dallo SME. La crisi del 1992, peraltro, indusse gli SM dello SME ad ampliare la banda di oscillazione dell’ERM, portandola dal 2,25% al 15%.

Più complesso fu, sul piano giuridico, l’avvio della seconda fase che, prevedendo innovazioni istituzionali, richiese la modifica dei Trattati di Roma, confluendo dunque nel Trattato di Maastricht. La seconda fase, lanciata il 1° gennaio 1994 e conclusasi il 31 dicembre 1998, si sostanziò nell’istituzione dell’Istituto Monetario Europeo (IME), che avrebbe dovuto rafforzare il coordinamento delle politiche monetarie e svolgere i preparativi necessari per la costituzione del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), per la conduzione della politica monetaria unica e per l’introduzione di una moneta comune nella terza fase. Tale fase di transizione prevedeva altresì che le banche centrali nazionali cessassero il finanziamento del settore pubblico e acquisissero una progressiva indipendenza. Il 1998, peraltro, fu anno chiave per tre ragioni. In primo luogo, il 2 maggio di quell’anno, il Consiglio decise all’unanimità che undici SM dell’UE – Belgio, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia – soddisfacevano i criteri necessari per il passaggio alla terza fase e l’adozione dell’euro, stabiliti a Maastricht e pertanto noti come “parametri di Maastricht”, su cui ci si soffermerà nel § 1.3. In secondo luogo, si stabilì che le parità centrali bilaterali delle valute degli Stati parti dello SME sarebbero state utilizzate per la determinazione dei tassi irrevocabili di conversione con l’euro. Infine, il 1° giugno 1998, fu istituita la Banca

²² Perry & Gelman (2013), p. 480.

²³ Hofmeister (2011), p. 114.

Centrale Europea (BCE) che, con le banche centrali nazionali degli SM che avrebbero adottato l'euro, costituì l'Eurosistema.

Infine, il 1° gennaio 1999, fu lanciata la terza fase che si concretizzò nella fissazione irrevocabile dei tassi di cambio delle valute degli undici SM, nella successiva introduzione dell'euro e nell'attribuzione delle competenze in ambito monetario ed economico alle istituzioni e agli organi europei competenti (in particolare, la conduzione della politica monetaria unica all'Eurosistema). Contestualmente, l'ERM originario fu sostituito dall'ERM II, all'interno del quale furono stabiliti i tassi di cambio tra le valute degli SM dell'UE ma non dell'UEM e l'euro. Dal 1° gennaio 2002, l'euro circolava come denaro contante nelle tasche dei cittadini europei, dapprima affiancando le rispettive valute nazionali, per poi sostituirle del tutto nelle ordinarie transazioni quotidiane²⁴.

Come si vedrà dettagliatamente nel § 1.3, l'adozione della moneta unica costituisce, in linea generale, un obbligo per gli SM dell'UE. Pertanto, nel paragrafo che segue, si analizzerà innanzitutto il modo in cui i Trattati disciplinano l'adesione all'UE e come questa si sia allargata nel corso di sessanta anni. Nel § 1.3, si esaminano poi i criteri di adesione all'area monetaria e lo *status* degli Stati che, pur essendo membri dell'UE, non fanno ancora parte, ad oggi, dell'Eurozona.

1.2 L'adesione all'Unione europea: l'art. 49 TUE e il processo di allargamento

Il processo di integrazione europea era stato concepito, fin dalle origini, come un progetto aperto, in principio, all'adesione di altri Stati europei. Tanto il Trattato di Parigi del 1951, quanto i Trattati di Roma del 1957, nell'indicare come obiettivo la realizzazione di *“un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”*, implicavano – e, in un certo senso, incoraggiavano – la partecipazione di altri Stati europei. Ognuno dei tre trattati conteneva, pertanto, una disposizione²⁵ relativa alla procedura di adesione degli Stati europei che avessero desiderato divenire parti della Comunità. Nel 1992, il Trattato di Maastricht unificò i tre articoli originari in un'unica disposizione²⁶; nel 1997, poi, il Trattato di Amsterdam²⁷ emendò l'art. F TUE ponendo i *“principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto”* a fondamento dell'Unione, in quanto comuni a tutti gli SM, con ciò implicando che il rispetto di tali principi costituiva una condizione di adesione all'UE²⁸.

²⁴ Per la storia dell'UEM, Hofmeister (2011), pp. 114-115; Banca Centrale Europea. *L'Unione Economica e Monetaria*; Banca d'Italia. *L'Unione economica e monetaria*.

²⁵ Art. 98 Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, art. 237 Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, art. 205 Trattato EURATOM.

²⁶ Art. O Trattato sull'Unione europea, p. 63.

²⁷ Trattato che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, 10 novembre 1997, 1997 G.U. (C 340).

²⁸ Tatham (2012). *'Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!': EU Accession and Withdrawal after Lisbon*. In Biondi, Eeckhout & Ripley, *EU Law after Lisbon* (pp. 128-154). Oxford Scholarship Online. Pp. 128-130.

Attualmente, le condizioni e la procedura di adesione all'UE sono disciplinate dall'art. 49 TUE²⁹, come modificato dalla riforma di Lisbona³⁰ del 2009, ai sensi del quale

“Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo.

Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”.

L'art. 49 TUE, dunque, stabilisce le coordinate fondamentali in materia di requisiti e procedura di adesione. Con riferimento ai requisiti, pone tre condizioni alla *membership* dell'UE:

- La prima è una condizione giuridica: essa può essere ottenuta esclusivamente da un'entità che sia uno Stato ai sensi del diritto internazionale;
- La seconda è una condizione geografica: essa può essere ottenuta esclusivamente da uno Stato appartenente al continente europeo;
- La terza è una condizione politica: essa può essere ottenuta esclusivamente da uno Stato europeo che rispetti e si impegni a promuovere i valori di cui all'art. 2, ai sensi del quale *“l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.*

Alle condizioni previste dall'art. 49 TUE, tuttavia, si affiancano ulteriori prerequisiti politici, economici, giuridici, amministrativi e istituzionali individuati in via di prassi da diversi Consigli europei che, alle prese con le richieste di adesione provenienti dai vari Stati europei, hanno arricchito il disposto dell'art. 49 TUE.

A giugno del 1993, il Consiglio europeo di Copenaghen ha indicato alcuni criteri di adesione, noti anche come “criteri di Copenaghen”, che i paesi dell'Europa centrale e orientale che avessero eventualmente desiderato presentare la loro richiesta di adesione all'UE avrebbero dovuto soddisfare. Trattasi di:

- un criterio politico, il cui soddisfacimento è necessario per l'avvio dei negoziati di adesione, consistente nella presenza di istituzioni stabili, in grado di garantire la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela;

²⁹ Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012, 2012 G.U. (C 326).

³⁰ Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, 17 dicembre 2007, 2007 G.U. (C 306).

- un criterio economico, consistente in un sistema economico fondato su un'economia di mercato funzionante e sulla capacità di far fronte alle forze di mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
- un criterio giuridico, consistente nella volontà di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e di riconoscersi negli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria, e nella conseguente capacità di attuare efficacemente le norme, le regole, le politiche e le prassi giurisprudenziali che costituiscono il corpo della legislazione dell'UE ("l'*acquis*").

Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre del 1995 ha ulteriormente arricchito tali requisiti, includendovi la necessità che lo Stato candidato adatti in modo appropriato le proprie strutture amministrative³¹. Sul versante dell'UE, peraltro, è necessario che essa sia in grado di assimilare e integrare i nuovi membri³².

Con riferimento alla procedura di adesione, essa si è sviluppata ulteriormente rispetto al dettato dell'art. 49 TUE in via di prassi, sicché l'iter che attualmente uno Stato interessato ad acquisire la *membership* dell'UE deve seguire si articola, schematicamente, in cinque tappe³³:

- domanda di adesione: lo Stato interessato indirizza la propria formale richiesta di adesione al Consiglio, che ne informa il Parlamento europeo, la Commissione e i parlamenti nazionali;
- riconoscimento dello *status* di candidato: a seguito del parere ragionato e non vincolante della Commissione (il cd. *avis*), il Consiglio può decidere di concedere lo *status* di paese candidato, che il Consiglio europeo provvede a confermare, consentendo allo Stato candidato di accedere agli aiuti di pre-adesione, finalizzati ad agevolarlo nell'assimilazione dell'*acquis*;
- apertura del negoziato: se lo Stato candidato soddisfa il criterio politico stabilito a Copenaghen e se il Consiglio delibera in tal senso all'unanimità, si stabilisce l'avvio dei negoziati che si svolgono durante conferenze intergovernative tra i governi degli SM e quello del paese candidato. Obiettivo dei negoziati è introdurre nell'ordinamento interno dello Stato candidato l'*acquis*, suddiviso in 35 aree politiche o "capitoli tematici", ciascuno dei quali deve essere negoziato separatamente sulla base di un progetto di posizione comune. Quest'ultimo è elaborato dalla Commissione, che tiene conto di una base negoziale che ha essa stessa delineato e della posizione negoziale dello Stato candidato. Il progetto deve poi essere adottato dal Consiglio. La Commissione, che dispone di una significativa discrezionalità in tale fase, segue il processo di acquisizione dell'*acquis* da parte dello Stato candidato, offrendogli assistenza;
- processo di *screening*: parallelamente alle trattative, le istituzioni europee verificano che le singole componenti del capitolo dell'*acquis* oggetto di negoziato siano state introdotte nell'ordinamento dello

³¹ Sui criteri di Copenaghen, Eur-Lex. *Glossario delle sintesi: criteri di adesione (criteri di Copenaghen)*; Tatham (2012), pp. 131-132.

³² Consiglio europeo. *Allargamento dell'UE*.

³³ Eur-Lex. *Far parte dell'Unione europea: il processo di adesione*; Emmert & Petrović (2014). *The Past, Present, and Future of EU Enlargement*. Fordham International Law Journal, 37, (5), 1349-1420, pp. 1355-1358.

Stato candidato, in vista della chiusura del capitolo e dell'apertura del negoziato su una nuova area. La Commissione tiene informati il Consiglio e il Parlamento europeo nel corso di tutto il processo, redigendo i cd. *rapports de suivi* e formulando un secondo *avis*, quando ritiene che lo Stato candidato sia pronto per l'ammissione. Il negoziato si conclude con l'approvazione dei 35 capitoli e l'elaborazione di un progetto di accordo di adesione;

- adesione: l'accordo di adesione deve essere approvato dal Consiglio all'unanimità, sottoposto al parere della Commissione e approvato dal Parlamento europeo. Il trattato, firmato e ratificato secondo le rispettive procedure costituzionali da ciascuno degli SM e dal paese in via di adesione, entra in vigore a partire dalla data stabilita dal Consiglio e lo Stato candidato diventa a tutti gli effetti membro dell'UE.

Sebbene negli ultimi anni l'UE abbia in parte perso popolarità presso i suoi cittadini, il successo che ha ottenuto nel conseguire il suo obiettivo primario, ossia garantire pace e prosperità in Europa, le ha assicurato un rilevante potere di attrattiva rispetto agli Stati che ancora non ne facevano parte³⁴. Questo ne ha fatto una realtà dai confini duttili: dalla firma dei Trattati di Parigi e di Roma, l'UE ha sperimentato sette allargamenti, in media uno ogni sei-otto anni³⁵; allargamenti che hanno aumentato il numero degli SM da 6 a 28, accresciuto il territorio dell'UE a oltre 4 milioni di chilometri quadrati e portato il numero dei suoi cittadini a 508 milioni³⁶.

Il primo allargamento si è verificato il 1° gennaio 1973, con l'ingresso nella Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, su cui è opportuno soffermarsi per cogliere alcune dinamiche di lungo periodo che renderanno più intelligibile il fenomeno Brexit, di cui si darà conto nel capitolo due. In realtà, la storia del primo allargamento iniziò ben 12 anni prima, nel 1961, quando Irlanda, Regno Unito e Danimarca presentarono ufficialmente la propria candidatura alla Comunità, rispettivamente il 31 luglio e il 9 e 10 agosto. Specialmente sul versante britannico, la decisione fu rivoluzionaria: appena un anno prima della firma del Trattato di Parigi, il partito laburista inglese aveva dichiarato che “neppure un briciolo di sovranità britannica” sarebbe stato ceduto³⁷. Analoga era al riguardo la posizione dei Conservatori, che si sarebbero affermati nell'ottobre 1951: Winston Churchill, che già nel discorso di Zurigo del 19 settembre 1946 aveva sostenuto la costruzione degli Stati Uniti d'Europa ma la non partecipazione del Regno Unito ad essi³⁸, l'11 maggio 1953, in un discorso alla Camera dei Comuni, dichiarò: “Siamo con l'Europa, ma non parte di essa. Siamo legati, ma non uniti”³⁹. Se si considera che il Regno Unito ha sempre considerato la *partnership* con i suoi vicini continentali come secondaria rispetto alla “*special relationship*” con gli Stati Uniti e con il Commonwealth e, in ogni caso, limitata ad una qualche forma di cooperazione intergovernativa in ambito economico⁴⁰, non

³⁴ Emmert & Petrović (2014), p. 1351.

³⁵ Ivi, p. 1355.

³⁶ European Union. *Living in the EU*.

³⁷ Citato in Emmert & Petrović (2014), p. 1361.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Citato in Tanca (2018). *Brexit: l'esito di una relazione problematica*. Quaderni costituzionali, 2/2018, 341-360, p. 351.

⁴⁰ Emmert & Petrović (2014), p. 1361.

sorprende che Londra non abbia preso parte alle trattative che avrebbero condotto la cd. Europa dei Sei alla firma dei Trattati di Parigi e di Roma.

Costretti a prendere atto del fatto che “tra il 1950 e il 1958, l’economia britannica era cresciuta solo di una media annua del 2.7%”, mentre “l’economia della Germania era cresciuta di una media annua del 7.8% nello stesso periodo”⁴¹, i Conservatori, guidati dal primo ministro, Harold McMillan, promossero nel 1960 la costituzione della European Free Trade Area (EFTA), cioè un’area di libero scambio tra Regno Unito, Portogallo, Austria, Svizzera, Svezia, Norvegia e Danimarca, istituita in opposizione alla CEE. Ad agosto del 1961, poi, presentarono domanda di adesione alla Comunità. Ma, a quel punto, il presidente della Repubblica francese, Charles De Gaulle, che considerava il Regno Unito la *longa manus* degli Stati Uniti in Europa e non aveva alcuna intenzione di vedere ridotta l’influenza francese nella Comunità⁴², per due volte (nel 1963 e nel 1967) ne impedì l’ingresso. Fu solo il 1° gennaio 1973, quando De Gaulle si era ormai fatto da parte da quasi quattro anni, che il Regno Unito acquisì con Irlanda e Danimarca la *membership* della Comunità, riuscendo peraltro a negoziare condizioni particolarmente favorevoli di cui si darà conto nel § 1.3 e nel capitolo due.

Il secondo e il terzo allargamento⁴³ hanno interessato gli Stati dell’Europa meridionale (Grecia, Spagna e Portogallo) democratizzatisi negli anni Settanta. La Grecia aveva acquisito lo *status* di paese associato nel 1961 ma i negoziati di adesione erano stati interrotti in seguito al golpe dell’aprile 1967. Realizzata la transizione dalla dittatura militare alla democrazia nel luglio 1974, Atene presentò domanda ufficiale di adesione alle Comunità europee nel luglio 1975, coronandola con successo il 1° gennaio 1981. Spagna e Portogallo, liberatisi rispettivamente del regime franchista nel 1975 e dal regime salazariano nel 1974, che li avevano lasciati politicamente isolati ed economicamente arretrati, aderirono invece alle Comunità europee il 1° gennaio 1986. Per i tre paesi dell’Europa meridionale, l’integrazione europea contribuì a consolidare la loro giovane democrazia.

Il quarto allargamento ha riguardato Austria, Finlandia e Svezia, già facenti parte dell’EFTA e dello Spazio Economico Europeo (SEE)⁴⁴, istituito nel 1994 allo scopo di estendere il mercato interno dell’UE ai paesi dell’EFTA che non ne facevano parte, attraverso il recepimento volontario da parte di questi ultimi della legislazione comunitaria rilevante in materia. Lo SEE, tuttavia, non appariva del tutto soddisfacente ad alcuni di tali paesi, non consentendo loro di partecipare ai processi decisionali che si svolgevano a Bruxelles e lasciando fuori gli Svizzeri che, il 6 dicembre 1992, avevano respinto con un referendum la ratifica del relativo accordo⁴⁵. Mutato il contesto internazionale con il collasso, nel 1992, dell’Unione Sovietica che, di fatto, aveva sino a quel momento impedito a Vienna ed Helsinki di partecipare a forme di unione con *partners* europei occidentali, Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia presentarono la loro richiesta di adesione all’UE

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ivi, p. 1364.

⁴³ Ivi, p. 1366.

⁴⁴ Damen & Garcés de los Fayos (2019). *Lo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e il Nord*. Note tematiche sull’Unione europea del Parlamento Europeo, 05/2019.

⁴⁵ Emmert & Petrović (2014), p. 1372.

coronandola con successo nel giugno 1994, dopo poco più di un anno di trattative. In effetti, l'UE fu ben lieta di accogliere tali paesi, che si presentavano come “democrazie stabili, *partner* commerciali affidabili e, soprattutto, relativamente ricchi”⁴⁶. Tuttavia, consultati in un referendum nel novembre 1994, i Norvegesi si espressero contro l'adesione del loro paese all'UE. Al contrario, analoghe consultazioni svoltesi in Austria, Finlandia e Svezia ebbero esito positivo, consentendo a tali paesi di acquisire la *membership* dell'UE il 1° gennaio 1995.

Il quinto e il sesto allargamento (anche noti come “*Big Bang*”) si configurarono come i più problematici, riguardando i paesi dell'Europa centrale e orientale liberatisi tra il 1989 e il 1992 dal giogo sovietico dopo circa 40 anni. Non presentandosi come democrazie né economie di mercato consolidate e non essendo in linea con gli standard europei in materia di diritti umani e *rule of law*, ci si chiese innanzitutto se fosse opportuno consentirne l'accesso all'UE ed eventualmente come integrarli in essa⁴⁷. In seguito ad accordi bilaterali e programmi di aiuto economico, fu elaborata una strategia di pre-adesione consistente in una serie di generici accordi di associazione in vista di un'integrazione graduale. Il Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 acconsentì infine all'adesione di tali paesi, a condizione che rispettassero i criteri di adesione in quella sede stabiliti⁴⁸ e di cui si è dato conto sopra. In tal modo, dopo un cammino di riforme politiche, economiche e giuridiche, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia aderirono formalmente all'UE il 1° maggio 2004, seguiti, il 1° gennaio 2007, da Bulgaria e Romania, a cui erano stati richiesti altri tre anni di preparazione alla *membership*.

Il settimo allargamento, infine, ha riguardato la Croazia, che, pur avendo manifestato la volontà politica di entrare nel club dei paesi europei sin dal disgregamento della Jugoslavia, fu ostacolata nel suo intento dal conflitto con la Serbia tra il 1991 e il 1995 e dalle difficoltà dimostrate nell'allinearsi agli standard europei in materia di democrazia, diritti umani e *rule of law*⁴⁹. La richiesta di adesione, avanzata da Zagabria nel febbraio 2003, in seguito alla firma dell'accordo di associazione e stabilizzazione dell'ottobre 2001, ricevette l'*avis* positivo, anche se cauto, da parte della Commissione europea. Ciò ha aperto la strada, nel 2005, all'apertura dei negoziati, conclusisi, dopo un iter travagliato, con l'adesione del paese balcanico all'UE il 1° luglio 2013.

La Croazia è, ad oggi, l'ultimo Stato ad aver aderito all'UE. Negoziati di adesione, tuttavia, sono attualmente in corso con Serbia, Montenegro e Turchia, rispettivamente da gennaio 2014, giugno 2012 e ottobre 2005. Detengono invece lo *status* di paesi candidati l'Albania, da giugno 2014, e la Repubblica di Macedonia del Nord, da dicembre 2005. Infine, Bosnia-Erzegovina e Kosovo detengono lo *status* di paesi candidati potenziali, avendo rispettivamente presentato domanda di adesione nel febbraio 2016 e concluso l'accordo di stabilizzazione e di associazione entrato in vigore nell'aprile 2016⁵⁰.

⁴⁶ Ivi, p. 1373.

⁴⁷ Ivi, p. 1374.

⁴⁸ Ivi, pp. 1376 e 1378.

⁴⁹ Ivi, pp. 1385-1386.

⁵⁰ Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Allargamento dell'UE*.

1.3 L'adesione all'area monetaria: l'art. 140 TFUE e il meccanismo dell'*opt-out*

Come si è detto nel § 1.2, i sette round di allargamento hanno portato il numero degli SM dell'UE da 6 a 28. Tutti e 28 gli SM dell'UE fanno parte dell'unione economica ma, di questi, solo 19 hanno compiuto il passaggio alla terza fase dell'UEM, adottando la moneta unica in sostituzione della valuta nazionale. Da tale dato emergono due elementi rilevanti: il primo è che l'euro è attualmente utilizzato da circa 337,5 milioni di cittadini europei⁵¹ ed è la seconda valuta più scambiata al mondo dopo il dollaro statunitense. Il secondo è che non c'è perfetta coincidenza tra UE ed Eurozona. Pertanto, occorre innanzitutto chiarire quale sia il rapporto tra la partecipazione all'UE e la partecipazione all'area euro.

In linea generale, i Trattati europei configurano l'adesione all'UEM nelle sue tre fasi come obbligatoria per tutti gli SM dell'UE, in quanto essi si sono impegnati in tal senso sin dal Trattato di Maastricht. Ecco perché gli unici SM dell'UE ad essere esentati dall'adozione della moneta unica sono quelli che hanno esercitato sin dall'inizio il cd. *opt-out*, di cui si è già fatto sopra cenno e di cui si dirà meglio nel seguito del paragrafo.

Tale profilo di doverosità trova la sua *ratio* nel fine per il quale la stessa UEM è stata istituita. Come il mercato unico, essa non è stata concepita come un fine in sé, ma come “uno strumento volto a promuovere gli obiettivi dell'UE, in particolare una crescita economica equilibrata e sostenibile e un elevato tasso di occupazione”⁵². Se a ciò si aggiunge che la moneta unica esprime altresì un valore politico simbolico molto forte, in termini di unificazione⁵³, non sorprende che, dal punto di vista comunitario, UE e UEM sono entità inscindibili.

Tuttavia, l'adozione dell'euro implica una profonda integrazione tra lo SM della sola UE e gli Stati già membri dell'UEM: è dunque necessario “assicurare che l'economia dello SM sia sufficientemente preparata per l'adozione della moneta unica e che possa integrarsi senza problemi nel regime monetario dell'area euro senza rischi di distruzione per lo SM o per l'area euro nel complesso”⁵⁴. Per tale ragione, già a Maastricht, oltre a disporre genericamente che gli SM devono considerare le loro politiche economiche “una questione di interesse comune”⁵⁵ e coordinarle nell'ambito del Consiglio, si stabilì il “principio della stabilità prima dell'unione”⁵⁶. In base a tale principio l'ingresso nell'euro area è subordinato al rispetto di quattro cd. criteri di convergenza⁵⁷, più comunemente noti come parametri di Maastricht, in quanto stabiliti nell'art. 109 J TUE e attualmente codificati nell'art.140, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)⁵⁸. I parametri, precisati nel Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza allegato ai Trattati, sono:

⁵¹ Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Aderire alla zona euro*.

⁵² Commissione europea (2007). *Una valuta unica per un'Europa unita: il cammino dell'Euro*, p. 9.

⁵³ Perry & Gelman (2013). *Exiting the Euro*. Richmond Journal of Global Law and Business, 12, (4), 479-516, p. 487.

⁵⁴ Commissione europea. *Enlargement of the euro area: Who can join and when?*

⁵⁵ Art. 103 TUE.

⁵⁶ Hofmeister (2011), p. 115.

⁵⁷ Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Condizioni per aderire alla zona euro: i criteri di convergenza*; Commissione europea (2007), p. 6.

⁵⁸ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012, 2012 G.U. (C 326).

- un alto grado di stabilità dei prezzi, che si considera soddisfatto quando il tasso di inflazione non eccede di oltre l'1,5% il tasso di inflazione dei tre SM che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi⁵⁹. Al riguardo, è opportuno sottolineare la scelta di valutare la sostenibilità dell'inflazione ricorrendo a un limite relativo, in quanto dipendente dalla *performance* dei tre Stati più virtuosi presi a riferimento⁶⁰, piuttosto che assoluto;
- la sostenibilità delle finanze pubbliche, che si considera soddisfatta se il deficit pubblico annuale non eccede il 3% del PIL e il debito pubblico complessivo non eccede il 60% del PIL. Due considerazioni si rendono necessarie con riferimento a tale regola: la prima è che essa ha una sua razionalità economica in quanto, ipotizzando “una crescita nominale pari almeno al 5%, un deficit al 3% condurrà a una stabilizzazione del debito pubblico totale attorno al 60% del PIL”⁶¹. Da ciò consegue, tuttavia, che, se la crescita scende sotto al 5%, occorrerà rispettare un rapporto deficit/PIL inferiore per stabilizzare il rapporto debito/PIL attorno alla stessa percentuale. La seconda è che tale regola costituisce, di fatto, un vincolo per le politiche fiscali nazionali la cui conduzione resta, in linea di principio, nelle mani dei singoli SM⁶²;
- la stabilità del tasso di cambio, che si considera soddisfatta quando lo Stato abbia rispettato i “*margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo*”, cioè l'ERM II, “*per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti dell'euro*”⁶³. A tal proposito, si rileva che la scelta dell'aggettivo “normali” lascia un certo margine di incertezza: una parte della letteratura⁶⁴, infatti, considera come normale margine di fluttuazione quello del 2,25% del 1992, quando fu firmato il Trattato di Maastricht, ritenendo che prendere a riferimento l'ampio margine del 15%, stabilito dopo la crisi del 1992, non sarebbe in linea con la logica complessiva dei criteri di convergenza;
- la stabilità della convergenza, che si considera soddisfatta quando il tasso di interesse a lungo termine non ecceda di oltre il 2% quello dei tre SM che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi.

Ad essi si aggiunge la necessità che gli SM candidati all'adesione all'area euro assicurino una convergenza giuridica, garantendo che la loro legislazione nazionale preveda l'indipendenza della banca centrale, il cui statuto deve essere conforme alle disposizioni dei Trattati e compatibile con lo statuto della BCE e del SEBC.

Come si è detto nel § 1.1, il 2 maggio 1998, il Consiglio decise all'unanimità che undici SM dell'UE soddisfacevano i criteri di convergenza necessari per il passaggio alla terza fase dell'UEM e l'adozione

⁵⁹ Il tasso di inflazione è qui calcolato sull'indice dei prezzi al consumo armonizzato per gli SM dell'UE. Questo indice è calcolato con riferimento all'intera popolazione presente sul territorio nazionale e a un paniere di beni e servizi che tiene conto delle peculiarità nazionali dei singoli paesi ma anche di regole comuni per la ponderazione dei beni e dei servizi che lo compongono. Il ricorso a tale indice è necessario affinché la misura dell'inflazione sia comparabile a livello europeo.

⁶⁰ Hofmeister (2011), p. 115.

⁶¹ Ivi, p. 116.

⁶² Perry & Gelman (2013), p. 487.

⁶³ Art. 140, paragrafo 1, TFUE (versione consolidata).

⁶⁴ Tra cui Hofmeister (2011), p. 116.

dell'euro. In realtà, il pieno rispetto da parte di – almeno – Italia e Belgio dei parametri di Maastricht era alquanto opinabile: nel 1993, anno di entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il debito pubblico italiano superava il 115% del PIL, mentre quello belga il 134%⁶⁵. Da quel momento, i due paesi implementarono politiche fiscali volte a ridurre lo *stock* di debito, accumulatosi tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta a causa della forte instabilità politica che li aveva caratterizzati entrambi, in modo da avere le carte in regola per l'ingresso nell'area euro⁶⁶. Nel 1998, il debito dei due paesi ammontava rispettivamente al 110% e al 117% del PIL. Tuttavia, tali valori, pur rappresentando una significativa riduzione rispetto allo *stock* di partenza, rimanevano molto distanti dalla soglia del 60% stabilita a Maastricht. Tuttavia, nel 1998, si ritenne che tanto Roma quanto Bruxelles rientrassero nella previsione di cui all'art. 104 C, paragrafo 2, lett. b, TUE⁶⁷, ai sensi del quale la Commissione tiene conto del fatto che il rapporto debito pubblico/PIL “*si stia riducendo in misura sufficiente*” e “*si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato*”. Tenere fuori il Belgio, peraltro, appariva politicamente molto difficile, essendo esso sede di diverse istituzioni europee. Pertanto, dal 1998, Italia e Belgio affiancarono Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia come membri originari dell'Eurozona.

Tutti gli altri SM dell'UE acquisirono, invece, lo *status* di SM con deroga oppure di SM con *opt-out*. Ai sensi dell'art. 109 K del Trattato di Maastricht, ora art. 139 TFUE, il regime di deroga⁶⁸ si applica a tutti gli SM dell'UE che ancora non soddisfano i criteri di convergenza *e solo fintanto che non li soddisfano*. Ne consegue che per tali Stati l'obbligo di adottare l'euro non viene meno ma è semplicemente posticipato sino al momento in cui saranno in grado di conformarsi ai parametri di Maastricht. Finché rimangono nel regime di deroga, a tali Stati non si applicano le disposizioni dei Trattati indicate nell'art. 139, paragrafo 2, TFUE.

Diversa è la condizione di Regno Unito e Danimarca, i due Stati che hanno negoziato un *opt-out* dalla terza fase dell'UEM, concludendo appositi protocolli che, concedendo loro le cd. clausole di non partecipazione⁶⁹, li esentano dall'obbligo di adottare l'euro a meno che il governo e il parlamento nazionali non decidano di loro volontà di farlo.

Si noti che il Regno Unito ha accettato solo alcuni dei principi dell'UEM, tra cui la stabilità dei prezzi, l'economia di mercato aperto e la necessità di evitare deficit eccessivi; e che ha insistito affinché fosse esplicito che la sua non partecipazione alla terza fase dell'UEM era volontaria⁷⁰. Il Protocollo n. 15 su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord stabilisce chiaramente all'art. 1 che “*a meno che il Regno Unito notifichi al Consiglio che intende adottare l'euro, esso non ha nessun obbligo di*

⁶⁵ Per i dati sul rapporto debito pubblico/PIL di Italia e Belgio, International Monetary Fund (IMF). *IMF Historical Public Debt Database*.

⁶⁶ Sapir (2018). *High public debt in euroarea countries: comparing Belgium and Italy*. Policy Contribution Issue n°15, September 2018, Bruegel, pp. 1-3.

⁶⁷ Oggi art. 126, paragrafo 2, lett. b), TUE (versione consolidata).

⁶⁸ Hofmeister (2011), pp. 118-119 e Bin (2018). *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*. Quaderni costituzionali, 4, 813-830, p. 815.

⁶⁹ Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Adesione di un paese dell'UE alla zona euro*.

⁷⁰ Vranes (2000). *The Internal External Relations of EMU - On the Legal Framework of the Relationship of In and Out States*. Columbia Journal of European Law, 6, (3) (Fall 2000), 361-382, pp. 375-376.

farlo”. Pertanto, esso “*mantiene i suoi poteri nel settore della politica monetaria conformemente alla legislazione nazionale*” (art. 3), è esentato dalle disposizioni dei Trattati relative all’UEM indicate negli artt. 4 e 5 (per esempio dall’applicazione della disciplina di bilancio) e non partecipa ai processi decisionali del Consiglio e della BCE con riferimento alla politica monetaria e di cambio.

Lo *status* della Danimarca è diverso rispetto a quello del Regno Unito, dal momento che la Danimarca ha accettato i principi dell’UEM e l’obiettivo dell’istituzione della moneta unica. Pertanto, ai sensi del più breve Protocollo n. 16 su talune disposizioni relative alla Danimarca, tale Stato “*usufruisce di un’esenzione*” che “*comporta l’applicabilità alla Danimarca di tutti gli articoli e le disposizioni dei trattati e dello statuto del SEBC e della BCE relativi ad una deroga*”. Tale esenzione era stata accordata alla Danimarca già nel 1993 e vissuta come il prezzo da pagare per ottenere l’entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la cui ratifica Copenaghen aveva condizionato all’esenzione dall’obbligo di adottare l’euro⁷¹. Peraltro, con il referendum del 28 settembre 2000, i Danesi hanno confermato il loro rifiuto nei confronti dell’euro, a cui, tuttavia, la moneta danese è legata nell’ambito dell’ERM II.

Dunque, la differenza fondamentale tra lo *status* dei due SM con *opt-out* e quello degli SM con deroga è che, mentre il primo è permanente, il secondo è temporaneo. Infatti, ai sensi dell’art. 140, paragrafo 1, TFUE, “*almeno una volta ogni due anni o a richiesta di uno SM con deroga, la Commissione e la BCE riferiscono al Consiglio sui progressi compiuti dagli SM con deroga nell’adempimento degli obblighi relativi alla realizzazione dell’UEM*”, cioè dei quattro criteri di convergenza economica e del criterio di convergenza giuridica. Ai sensi dell’art. 140, paragrafo 2, TFUE, sulla base di tali relazioni, che tengono conto altresì “*dei risultati dell’integrazione dei mercati, della situazione e dell’evoluzione delle partite correnti delle bilance dei pagamenti, di un esame dell’evoluzione dei costi unitari del lavoro e di altri indici di prezzo*”, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo e dopo dibattito in seno al Consiglio europeo, decide quali SM con deroga soddisfano le condizioni necessarie e ne abolisce le deroghe. La decisione del Consiglio si basa su “*una raccomandazione presentata dalla maggioranza qualificata dei membri che, in seno al Consiglio, rappresentano gli SM la cui moneta è l’euro*”. Stabilita l’abolizione di una deroga, ai sensi dell’art. 140, paragrafo 3, TFUE, “*il Consiglio, deliberando all’unanimità degli SM la cui moneta è l’euro e dello SM in questione, su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, fissa irrevocabilmente il tasso al quale l’euro subentra alla moneta dello SM in questione e prende le altre misure necessarie per l’introduzione dell’euro come moneta unica nello SM interessato*”.

Dalla procedura sopra delineata emerge chiaramente che, dal punto di vista giuridico, vi è una profonda differenza fra gli SM con *opt-out* e gli SM con deroga. Se rispettano i parametri di Maastricht, i primi possono adottare la moneta unica; ma questa scelta rimane, in ultima istanza, una loro autonoma decisione. Al contrario, se rispettano i parametri di Maastricht, i secondi *devono* adottare la moneta unica, entrando automaticamente nella terza fase dell’UEM; *in principio*, tale entrata deve avvenire anche contro la volontà dello SM coinvolto,

⁷¹ Perry & Gelman (2013), p. 486; Vranes (2000), p. 375; e *supra* nota 10.

se il Consiglio così stabilisce. Tuttavia, il ricorso all'espressione "*in principio*" non è casuale. Infatti, tra gli SM con deroga, ce ne sono alcuni desiderosi di entrare nell'Eurozona, come la Croazia che, il 4 luglio 2019, ha inviato a Bruxelles una lettera d'intenti⁷² per entrare nell'ERM II, in vista dell'adozione della moneta unica nel 2023; altri, come Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, si mostrano invece sempre più tiepidi nei confronti dell'ingresso nell'euro area. Poiché l'obbligo giuridico di introdurre l'euro scatta nel momento in cui tali Stati soddisfano i criteri di convergenza, è politicamente possibile per essi aggirare tale obbligo, ritardando il rispetto dei parametri di Maastricht. Per esempio, la Svezia sarebbe in grado di rispettare tutti i criteri di convergenza economica ma, non avendo preso parte all'ERM II, "*ha di fatto* scelto di rimanere fuori dall'euro area"⁷³.

Pertanto, ad oggi, rispetto all'euro area esistono, di fatto tre tipologie di Stati:

- Stati che ne fanno parte, avendo soddisfatto i criteri di convergenza: Austria, Belgio, Germania, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna (dal 1998); Grecia (dal 2001); Slovenia (dal 2007); Cipro e Malta (dal 2008); Slovacchia (dal 2009); Estonia (dal 2011); Lettonia (dal 2014); Lituania (dal 2015);
- Stati che non ne fanno parte né sono tenuti ad aderirvi in futuro, avendo esercitato la clausola dell'*opt-out*: Regno Unito e Danimarca;
- Stati con deroga che non ne fanno parte, non potendo (o non volendo) ancora soddisfare i criteri di convergenza, ma che saranno tenuti ad aderirvi quando li rispetteranno: Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia.

Gli Stati facenti parte del primo gruppo, quindi, condividono la stessa valuta, pur non essendo federati. Ciò rende l'UEM, che non è nata come un'area valutaria ottimale⁷⁴, un *unicum* nella storia. Tuttavia, all'interno di alcuni suoi SM, esistono gruppi che propugnano l'uscita dall'euro area. Che cosa stabiliscono i Trattati europei al riguardo? Il § 1.6 darà risposta a tale interrogativo. I §§ 1.4 e 1.5, invece, illustreranno come funziona il recesso da quel più ampio sistema che è l'UE.

⁷² Letter by Croatia on ERM II participation, July 4, 2019.

⁷³ Reade & Volz (2009). *Too much to lose, or more to gain? Should Sweden join the euro?* University of Oxford Department of Economics Discussion Paper Series, 442, August 2009, p. 2.

⁷⁴ Non è possibile in questa sede ricostruire nel dettaglio la teoria delle aree valutarie ottimali, elaborata da Robert Mundell nel 1961 e poi sviluppata dalla letteratura successiva. Ci si limita pertanto a ricordare che, secondo la maggior parte degli economisti, l'Eurozona non costituisce un'area valutaria ottimale, in quanto priva dei requisiti necessari per qualificarla in tal modo. Ad esempio, l'euro area non si è dotata di un'unione fiscale né di un sistema di trasferimenti a sostegno degli Stati colpiti negativamente da *shock* asimmetrici. Tali strumenti sarebbero necessari per compensare la perdita dell'autonomia della politica monetaria che, in condizioni normali, rappresenta uno degli strumenti per reagire a tali *shock*. Sulla teoria delle aree valutarie ottimali con riferimento all'euro area, vedasi Amendola, Biagioli & Celi (2014). *Economia della globalizzazione*. Milano: Egea, pp. 519-522.

1.4 I primi criteri di uscita dall'Unione europea

Attualmente, uno SM che desideri abbandonare l'UE dispone di una strada relativamente chiara, sebbene non semplice, da seguire: attivare l'art. 50 TUE e avviare le trattative con l'UE in vista della conclusione di un accordo di recesso. Che quest'ultimo intervenga o meno, il recesso diventa di regola effettivo due anni dopo. Tuttavia, l'ipotesi di uscita dall'UE è espressamente prevista dai Trattati solo dal 2009, anno di entrata in vigore della riforma di Lisbona che ha introdotto la clausola di recesso contenuta, appunto, nell'art. 50, alla cui analisi saranno dedicati i prossimi paragrafi.

Dunque, fino al 2009, i Trattati non contemplavano l'ipotesi di recesso dall'UE e, men che meno, dall'UEM. Secondo Hal S. Scott⁷⁵, professore emerito di International Financial Systems presso la Harvard Law School, le ragioni di tale vuoto normativo erano almeno tre. Primo, evitare che potesse essere messo in dubbio l'impegno degli SM rispetto agli obiettivi comunitari. Secondo, scongiurare il rischio che l'esistenza di una clausola di recesso aumentasse la probabilità di una sua concreta attivazione. Terzo, evitare di doversi cimentare nel non facile compito di delineare la procedura e le conseguenze dell'uscita.

In ogni caso, quali che fossero le ragioni, tale vuoto normativo lasciava aperta una questione di rilievo: prima del 2009, era giuridicamente possibile per uno SM dell'UE recedere *unilateralmente* e/o *consensualmente* da essa? Per rispondere a tale interrogativo occorre innanzitutto chiarire il significato dei due avverbi in corsivo. Per recesso unilaterale da un accordo si intende lo scioglimento del vincolo contrattuale da parte di una delle parti anche, in teoria, a fronte dell'opposizione di tutte le altre; al contrario, per recesso negoziato si intende lo scioglimento del vincolo contrattuale da parte di una delle parti sulla base di un accordo e, quindi, con il consenso delle parti. Si tratta di due scenari molto diversi, che vale la pena esaminare separatamente.

Cominciando con lo scenario più complicato, si tratta quindi di capire se, prima del 2009, fosse giuridicamente possibile per uno SM dell'UE recedere *unilateralmente* da essa⁷⁶. Nel silenzio dei Trattati, le possibili risposte a questo interrogativo si collocavano su una linea continua che andava dalla presunta ammissibilità del recesso unilaterale, semplicemente inteso come diritto implicito nella sovranità degli Stati, alla presunta non ammissibilità del recesso unilaterale, in virtù dell'irreversibilità del processo di integrazione europea. Idealmente equidistante da queste due posizioni estreme era quella di quanti ritenevano che, in assenza di specifici riferimenti nei Trattati, la risposta all'interrogativo non poteva che essere ricercata nel diritto internazionale e, in particolare, nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (VCLT)⁷⁷.

⁷⁵ Qui citato in Athanassiou (2009). *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU: some reflections*. European Central Bank Legal working paper series, 10, pp. 9-10.

⁷⁶ Athanassiou (2009), pp. 11-22.

⁷⁷ Conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 ed entrata in vigore il 27 gennaio 1980, è considerata una convenzione di codificazione, cioè un accordo multilaterale che riproduce il diritto internazionale consuetudinario esistente in materia. Per tale ragione, essa è considerata vincolante non solo per gli Stati parti ma anche per quelli non firmatari. In ogni caso, tutti gli SM dell'UE hanno ratificato o aderito ad essa, tranne Francia e Romania.

Due sono le disposizioni della VCLT che rilevano al riguardo. In primo luogo, l'art. 56, paragrafo 1, ai sensi del quale *“un trattato che [...] non preveda la possibilità di un ritiro o di una denuncia non può essere oggetto di denuncia o di ritiro, a meno che: a) non sia accertato che era nell'intenzione delle parti di accettare la possibilità di una denuncia o di un ritiro; o b) il diritto alla denuncia o al ritiro non possa essere dedotto dalla natura del trattato”*. In secondo luogo, l'art. 62, paragrafo 1, sulla clausola *rebus sic stantibus*, ai sensi del quale *“un fondamentale mutamento di circostanze che si sia prodotto in relazione a quelle che esistevano al momento della conclusione di un trattato e che non era stato previsto dalle parti, non può essere invocato come motivo per porre termine al trattato o per ritirarsi da esso, a meno che: a) l'esistenza di tali circostanze non abbia costituito una base essenziale per il consenso delle parti ad essere vincolate dal trattato; e che b) tale cambiamento non abbia l'effetto di trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire in base al trattato”*. In breve, nella logica della VCLT, un diritto unilaterale di recesso dai trattati che non lo prevedono espressamente non è ammissibile in quanto contrario al principio *pacta sunt servanda*⁷⁸, a meno che non ricorrano le circostanze eccezionali di cui agli artt. 56 e 62.

Tuttavia, l'art. 56 non rilevava evidentemente per i Trattati europei, che, *“conclusi per una durata illimitata”*⁷⁹, configuravano l'integrazione europea come un processo irreversibile; l'art. 62, per sua natura, poteva rilevare solo in circostanze eccezionali e come *ultima ratio*. Inoltre, e soprattutto, non c'era consenso circa l'applicabilità del diritto internazionale e, nella fattispecie, della VCLT al diritto dell'UE che *“costituisce un sistema giuridico separato che potrebbe contrastare con il diritto internazionale pubblico tradizionale in termini di strutture istituzionali e risultati”*⁸⁰. Si può pertanto concludere che, prima della riforma di Lisbona, ammettere la possibilità di recesso unilaterale era giuridicamente piuttosto difficile.

Ciò non significa, tuttavia, che, prima del 2009, il recesso di uno SM dall'UE fosse del tutto inimmaginabile. Non si spiegherebbe, altrimenti, come mai nessuno SM ebbe alcunché da obiettare quando, a giugno del 1975, il governo britannico a guida laburista promosse un referendum circa la permanenza del Regno Unito nella Comunità, che fu peraltro confermata dal 67,2% dei votanti. Né tantomeno si capirebbe come sia stato possibile per la Groenlandia uscire dalla Comunità nel 1985. La chiave che mette a sistema tali apparenti contraddizioni sta nel secondo degli scenari di recesso indicati poc'anzi: il recesso consensuale.

Resta quindi da capire se, prima del 2009, fosse giuridicamente possibile per uno SM dell'UE recedere

⁷⁸ Nato come principio consuetudinario, esso è attualmente codificato nell'art. 26 VCLT.

⁷⁹ Art. 240 Trattato CEE e ora art. 53 TUE e art. 356 TFUE.

⁸⁰ Longo (2002). *Reconceptualising Public International Law: Convergence with the European Union Model?* University of New South Wales Law Journal, 25, p. 83, qui citato in Athanassiou (2009), p. 18. Sul punto, anche la CGUE in causa 6/64, *Costa v Enel* (1964), p. 1144: *“a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in ispecie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune”*. (Corsivo aggiunto).

consensualmente da essa. Tale secondo scenario è meno problematico del primo dal momento che il recesso negoziato è, in linea di principio, sempre possibile, in quanto tutto si può fare con il consenso delle parti. Una conclusione, questa, applicabile astrattamente anche al sistema giuridico comunitario prima della riforma di Lisbona; e applicata concretamente nel precedente della Groenlandia cui si è appena fatto riferimento⁸¹.

Isola situata nell'estremo nord dell'oceano Atlantico, la Groenlandia⁸² mantenne lo *status* di colonia danese fino al 1953, quando, trasformata in contea d'oltremare, venne di fatto incorporata nel Regno di Danimarca. Per tale ragione, sebbene circa il 70% dei Groenlandesi si fosse espresso contro l'adesione della Danimarca alle Comunità europee nel referendum del 2 ottobre 1972, l'isola entrò nella CEE come parte del Regno nel 1973. Acquisito l'autogoverno nel 1979, la Groenlandia promosse un referendum sulla permanenza nelle Comunità nel 1982. Avendo preso atto del fatto che circa il 52% dei votanti si era espresso a favore dell'uscita, Copenaghen presentò al Consiglio la richiesta di consentire il recesso dell'isola e di attribuirle lo *status* di paese e territorio d'oltremare. In assenza di obiezioni da parte delle istituzioni europee, furono aperte le trattative tra il governo danese, per conto della Groenlandia, e gli altri SM. Tali negoziazioni condussero, il 12 marzo 1984, alla firma di un accordo⁸³ sulle future relazioni tra la Groenlandia e la Comunità, entrato in vigore il 1° febbraio 1985 con il recesso dell'isola dalla Comunità, cui però rimase – e rimane tutt'ora – associata come territorio d'oltremare⁸⁴.

Dunque, per sintetizzare il ragionamento sin qui fatto, prima della riforma di Lisbona, i Trattati non facevano alcun riferimento alla possibilità di recesso, unilaterale o negoziato, dall'UE. In tale contesto, ammettere l'ammissibilità del recesso unilaterale appariva difficilmente compatibile con il silenzio dei Trattati, mentre meno problematico era ipotizzare lo scenario di un recesso negoziato, cioè mediante accordo, con cui la Comunità si sarebbe confrontata direttamente tra il 1982 e il 1985 con riferimento al caso della Groenlandia. Quel che è certo è che le molte incertezze interpretative avevano una causa chiara, cioè un'evidente lacuna nel diritto primario comunitario. Tale lacuna è stata colmata definitivamente dall'art. 50 del Trattato di Lisbona. Sarebbe però un errore pensare che il concetto stesso di recesso abbia fatto la sua comparsa improvvisa nella capitale portoghese tra il 2007 e il 2009. È più corretto invece immaginare l'art. 50 come il punto di approdo di un percorso che parte dalla Costituzione europea, agli inizi del nuovo millennio.

⁸¹ In realtà sarebbe più corretto qualificare il caso della Groenlandia come una riduzione della giurisdizione territoriale dei Trattati, piuttosto che come precedente di recesso dall'UE, dal momento che l'isola era un territorio d'oltremare della Danimarca e non uno SM in senso proprio. Ancora meno appropriato appare indicare come precedente il caso dell'Algeria, dal momento che quest'ultima lasciò quasi "naturalmente" le Comunità, di cui faceva parte in quanto parte integrante della Francia, nel momento della conquista dell'indipendenza, il 1° luglio 1962. Per tale ragione, si è scelto di non trattare in questa sede il caso dell'Algeria, sebbene esso presenti profili di interesse specialmente con riguardo al modo in cui Algeri e Bruxelles gestirono il tema delle loro future relazioni. Sull'argomento, vedasi Tatham (2012), pp. 143-145.

⁸² Per una trattazione completa del recesso della Groenlandia, Tatham (2012), pp. 145-147.

⁸³ Trattato che modifica i trattati che istituiscono le Comunità europee per quanto riguarda la Groenlandia, 1° febbraio 1985, 1985 G.U. (L 29), stipulato sulla base della procedura di revisione *ex art.* 236 Trattato CEE.

⁸⁴ Alla Groenlandia si applica il regime particolare contenuto nel Protocollo n. 34 concernente il regime particolare applicabile alla Groenlandia allegato ai Trattati. In sostanza, l'accesso dei prodotti ittici groenlandesi sul mercato unico è consentito in cambio dell'accesso dei pescatori europei alle acque dell'isola.

Da questa occorre dunque partire nel seguente paragrafo, per capire dove l'art. 50 si collochi nel quadro giuridico dell'UE e, soprattutto, che cosa esso preveda.

1.5 L'approdo all'art. 50

Il 15 dicembre 2001, i Capi di Stato e di governo dell'UE riuniti a Laeken, in Belgio, adottarono la Dichiarazione di Laeken⁸⁵, nella quale, prendendo atto del fatto che, a cinquant'anni dalla sua nascita, l'UE si trovava “*in un momento cruciale della sua esistenza*”, in virtù dell'imminente allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale, sottolinearono la necessità che essa rinnovasse il proprio approccio per “*avvicinare le istituzioni europee al cittadino*”, sul piano interno, e per tornare a “*svolgere un ruolo di primo piano*”, nel contesto internazionale. Per rispondere a tali sfide del nuovo millennio, la Dichiarazione di Laeken proponeva un cammino di riforme, suggerendo altresì l'opportunità di adottare un testo costituzionale che semplificasse e mettesse ordine nei Trattati europei. A tale scopo convocò la Convenzione sul Futuro dell'Europa, organo temporaneo presieduto dall'ex presidente francese, Valéry Giscard d'Estaing, insediatosi nel marzo 2002 e sciolto nel luglio 2003, dopo aver esaurito la sua missione, ossia la redazione di una Costituzione europea. Adottata nel Trattato di Roma⁸⁶ di ottobre 2004, tale bozza di Costituzione rappresentò una tappa importante nel processo di integrazione europea: la novità più rilevante ai fini della presente trattazione fu indubbiamente l'introduzione della clausola di recesso dall'UE, contenuta nell'art. I-60 e trasposta con modifiche minime nell'art. 50 del Trattato di Lisbona. È quindi necessario capire *perché* allora – e solo allora – essa venne percepita come necessaria, *come* si ritenne di dover soddisfare tale necessità e, infine, *che cosa* essa stabiliva.

La risposta alla prima domanda è fornita dal Praesidium della stessa Convenzione, nei commenti formulati alla bozza di Costituzione. In particolare, nel commento all'art. I-59, si rinvencono due ragioni: la prima è una ragione giuridica, ossia la necessità di fugare ogni incertezza interpretativa circa le possibilità di recesso dall'UE stante il silenzio dei Trattati e di stabilire conseguentemente una procedura univoca. La seconda è una ragione politica, ossia l'opportunità di dare “*un segnale politico importante a chiunque [fosse] incline a sostenere che l'Unione [era] un'entità rigida impossibile da lasciare*”⁸⁷. La ragione politica, peraltro, si legava strettamente a una considerazione pragmatica, ossia la necessità di dotare la Costituzione della “flessibilità necessaria”⁸⁸ per essere adottata. Infatti, come rileva⁸⁹ puntualmente Jens C. Dammann, professore esperto di

⁸⁵ Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea, sottoscritta il 15 dicembre 2001.

⁸⁶ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 16 dicembre 2004, 2004 G.U. (C310).

⁸⁷ The Secretariat of the European Convention (2003). *Draft Constitution, Vol. I*, CONV 724/1/03, May 28, 2003, p. 131.

⁸⁸ Snarely (2004). *Should We Leave the Backdoor Open - Does an Agreement Uniting States Need a Withdrawal Provision: The European Union Draft Constitution*. Note. UMKC Law Review, 73, (1) Fall 2004, pp. 213-230, p. 217.

⁸⁹ Dammann (2018). *A Little Bit Brexit: An Analysis of the Rules Governing Post-Withdrawal Treaties*. Texas International Law Journal, 53, (2), 153-176, p. 172.

diritto dell'UE presso la University of Texas at Austin, soprattutto gli SM dell'Europa orientale, da poco liberatisi del giogo sovietico e per nulla desiderosi di legarsi indissolubilmente ad una nuova – per quanto diversa – entità, sostennero la clausola.

Quanto alla seconda domanda, cioè *come* venne costruita la clausola di recesso, si può notare che la sua redazione avrebbe potuto rifarsi a tre modelli⁹⁰. Il primo, elaborato da Alan Dashwood, professore emerito di diritto dell'UE presso l'università di Cambridge, era quello della “preminenza dello Stato” che, semplicemente in quanto tale, avrebbe dovuto avere un “diritto assoluto, immediato e unilaterale di recedere”. Il secondo, proposto dall'eurodeputato francese, Alain Lamassoure, era quello della “preminenza della federazione”: in tale modello, il recesso sarebbe stato consentito solo sotto “condizioni rigide e deterrenti”. Il terzo, sostenuto dal politico e intellettuale francese, Robert Badinter, era quello del “controllo federale”: qui, gli SM sarebbero stati sì titolari di un diritto di recesso ma avrebbero potuto esercitarlo solo nell'ambito di un'attività negoziale con gli altri SM.

Ad avere la meglio fu quest'ultima proposta intermedia, che informò dunque l'art. I-60, ai sensi del quale *“ogni Stato membro [poteva] decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione”*, notificando la sua intenzione al Consiglio europeo, il quale era chiamato a formulare orientamenti, alla luce dei quali *“l'Unione [avrebbe] negoziato e concluso con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione”*. Il recesso sarebbe diventato effettivo a partire dall'entrata in vigore dell'accordo, *“concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che [avrebbe] delibera[to] a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo”*. Per maggioranza qualificata, specificava il paragrafo 4, *“si intende[va] almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti che [avessero] totalizz[ato] almeno il 65% della popolazione di tali Stati”*, escluso il rappresentante dello SM che recedeva. Qualora l'accordo non fosse intervenuto, il recesso sarebbe diventato effettivo *“due anni dopo la notifica”* dell'intenzione di recesso, *“salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, [non avesse deciso] all'unanimità di prorogare tale termine”*. Qualora avesse desiderato aderire nuovamente all'UE, lo Stato sarebbe stato chiamato a seguire *ex novo* la procedura di adesione.

Il trattato costituzionale europeo non entrò mai in vigore a causa della bocciatura della ratifica nei referendum francese e olandese, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005. Ciononostante, il Trattato di Lisbona, redatto due anni dopo nella capitale portoghese, pur evitando qualsiasi riferimento alla parola Costituzione, cercò di fatto di recuperare gran parte del testo costituzionale, fra cui l'art. I-60, trasposto nell'art. 50. Nel 2009, dunque, l'entrata in vigore della riforma di Lisbona segnò un momento di svolta: per la prima volta dal 1951 i Trattati europei stabilivano espressamente un diritto di recesso, non solo negoziato ma, come si è già potuto intuire e come si evincerà più esplicitamente nel seguito del paragrafo, anche unilaterale, dall'UE.

⁹⁰ Tatham (2012), pp. 147-148.

L'art. 50, che differisce dall'art. I-60 della Costituzione solo per pochi elementi minori e di natura tecnica⁹¹, stabilisce che

“Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.

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.

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.

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.

Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49”.

Dall'analisi dell'art. 50 emergono almeno sette elementi su cui è opportuno soffermarsi, dal momento che da essi scaturiscono alcune delle problematiche aperte nella clausola di recesso che saranno esaminate nel prosieguo della trattazione. Nell'analisi che segue si è scelto di individuare tali elementi per differenza con l'art. 49; infatti, l'accesso e il recesso dall'UE non possono essere considerati semplicemente come le due facce di una stessa medaglia.

Innanzitutto, mentre le condizioni e le procedure di adesione sono stabilite da tempo nei Trattati europei, la disciplina del recesso esiste solo, come si è detto, dal Trattato di Lisbona⁹².

In secondo luogo, l'art. 49 ha natura procedurale ma anche sostanziale perché non si limita ad indicare l'iter che uno Stato che desideri aderire all'UE deve seguire, ma pone anche in capo allo Stato stesso precise condizioni di adesione. L'art. 50, invece, ha sì natura procedurale ma non natura sostanziale perché pone requisiti procedurali al recesso di uno SM, ma non condizioni sostanziali, se non quelle derivanti dalle norme costituzionali nazionali. Come rileva Hofmeister⁹³, la *ratio* era “rassicurare i potenziali SM che sarebbero

⁹¹ Athanassiou (2009), p. 23.

⁹² Tatham (2012), p. 128.

⁹³ Hofmeister (2011), p. 125.

rimasti i “padroni dei trattati”, dai quali avrebbero quindi potuto recedere senza particolari ostacoli da parte del diritto comunitario.

In terzo luogo, come puntualizza di nuovo Hofmeister⁹⁴, l'accordo di recesso non è configurabile semplicemente come un *actus contrarius* all'accordo di adesione perché, mentre quest'ultimo è concluso dagli SM all'unanimità, il primo è concluso dal Consiglio a maggioranza qualificata. Si noti, peraltro, che, a differenza dell'art. I-60, l'art. 50 non indica esplicitamente che cosa debba intendersi per maggioranza qualificata ma, facendo riferimento a quella *ex art. 238, paragrafo 3, lettera b)*, TFUE, ossia “*almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzano almeno il 65% della popolazione di tali Stati*”, non modifica in alcun modo la previsione dell'art. I-60.

In quarto luogo, mentre, nell'ambito dell'art. 49, la Commissione è protagonista e gode di un'ampia discrezionalità, in base all'art. 50, il ruolo dell'organo esecutivo dell'UE è minimo e non del tutto chiaro, limitandosi, secondo il dato testuale, alle raccomandazioni che rivolge al Consiglio per l'avvio dei negoziati *ex art. 218, paragrafo 3, TFUE*⁹⁵, che disciplina la conclusione degli accordi internazionali da parte dell'UE. Peraltro, poiché ai sensi di quest'ultima disposizione il negoziatore dell'UE è designato dal Consiglio che ha autorizzato l'apertura dei negoziati, non necessariamente la scelta ricadrà sulla Commissione che, invece, di regola, negozia per conto dell'UE, tutelandone gli interessi complessivi⁹⁶.

In quinto luogo, mentre l'art. 49 richiede che il Parlamento europeo si esprima a maggioranza dei componenti sull'ingresso nell'UE di uno Stato candidato, l'art. 50 si limita a richiedere che esso si pronunci a maggioranza sull'uscita di uno SM⁹⁷. Si noti, peraltro, che l'art. 50 tace in merito alla possibilità per gli eurodeputati eletti nello SM che vuole recedere di partecipare alle discussioni e deliberazioni sul recesso tenute in Parlamento. Da tale silenzio, molti hanno fatto discendere la conclusione che gli eurodeputati in questione non hanno alcuna limitazione al riguardo⁹⁸.

In sesto luogo, mentre l'art. 49 non stabilisce alcun limite temporale per la procedura di adesione, l'art. 50 indica in due anni il termine regolare per la procedura di recesso⁹⁹. Ne consegue che l'art. 50 ammette la possibilità del recesso unilaterale, in quanto l'accordo tra lo SM che recede e l'UE non è configurato come indispensabile ai fini del recesso stesso, che invece diventa effettivo due anni dopo la notifica da parte dello SM in questione, anche in assenza di accordo. Efficace appare allora la conclusione di Hofmeister¹⁰⁰ che, riprendendo Raymond J. Friel, professore presso la University of Limerick, riconosce nell'art. 50 una “soluzione di compromesso”, perché “sebbene gli SM abbiano il diritto unilaterale di recedere, essi non hanno

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Nicolaides (2013). *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 20, (2), 209-219, pp. 211-212.

⁹⁶ Ivi, p. 212.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Poptcheva (2016). *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*. European Parliamentary Research Service Briefing February 2016, p. 4.

⁹⁹ Nicolaides (2013), p. 212.

¹⁰⁰ Hofmeister (2011), p. 126.

il diritto immediato di farlo. Prima che il recesso diventi definitivamente effettivo, o deve scadere il periodo di due anni o l'accordo di recesso deve essere stato concluso con successo".

Infine, a differenza dell'art. 49, l'art. 50 non fa alcun riferimento alla ratifica dell'accordo di recesso¹⁰¹. In ogni caso, dovrebbero essere senz'altro ratificate dai restanti SM le modifiche dei Trattati derivanti dal recesso, ai sensi dell'art. 48 TUE, nonché gli eventuali accordi internazionali sulle future relazioni tra l'UE e l'ex SM.

Appare dunque interessante e condivisibile la conclusione di Phedon Nicolaides¹⁰², professore di diritto dell'economia europea presso la Maastricht University: dal confronto tra l'art. 49 e l'art. 50 emerge un paradosso, consistente nel fatto che "mentre l'obiettivo dell'entrata è chiaro, la procedura è lunga e complessa. Al contrario, l'uscita sembra essere semplice anche se la sua destinazione finale è indefinita e incerta". Tale paradosso, peraltro, è aggravato da un ulteriore elemento: ai sensi dell'art. 50, nell'accordo di recesso le modalità di uscita sono "*definite*", quindi specificate nei dettagli, mentre il quadro delle future relazioni è solo "*tenuto in conto*", quindi al più tratteggiato nelle sue linee guida. Ne consegue che uno o più accordi futuri appaiono necessari per regolare le non semplici relazioni tra l'ormai ex SM e l'UE. Non semplici perché non è pensabile poter cancellare con un colpo di spugna anni di integrazione legislativa, giuridica, economica e tecnica in ogni ambito in cui l'UE ha una qualche competenza. E questa è, in ultima analisi, la ragione per cui uscire dall'UE è così complicato. Peraltro, in tale percorso labirintico, l'art. 50 si presenta come guida solo parzialmente chiara. Infatti, sebbene abbia indubbiamente avuto il merito di rendere l'UE "istituzionalmente preparata"¹⁰³ ad affrontare l'eventuale volontà di uscita di uno dei suoi membri, esso lascia aperte numerose problematiche, che sono emerse in modo preponderante nel momento in cui la clausola di recesso è stata per la prima volta concretamente attivata dal Regno Unito. Tuttavia, per esigenze legate all'efficacia della trattazione, si è scelto di isolare una delle principali mancanze dell'art. 50, cioè l'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria, nel seguente paragrafo, e di dedicare agli altri il § 2.1.

1.6 L'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria nell'art. 50

Come è emerso nel paragrafo precedente, l'art. 50 ha colmato un vuoto nel diritto primario dell'UE. In realtà, lo ha colmato solo parzialmente: come si è detto nel § 1.4, prima della riforma di Lisbona, i Trattati non facevano riferimento alcuno alla possibilità di recesso né dall'UE né dall'UEM. Delle possibili ragioni del silenzio dei Trattati, con riferimento all'uscita dall'UE, si è già discusso nel §1.4: in quella sede si è sostenuto che l'indubbia difficoltà di delineare la procedura e le conseguenze dell'uscita può aver contribuito al formarsi di quella lacuna. Tale considerazione vale anche, se non di più, per l'uscita dall'UEM: lo SM che vi recede

¹⁰¹ Nicolaides (2013), p. 212.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Tatham (2012), p. 150.

non potrebbe infatti limitarsi a istituire una nuova valuta o re-introdurre quella precedente l'euro. La sua banca centrale, per esempio, dovrebbe riappropriarsi pienamente della sovranità monetaria e rientrare della quota di partecipazione (la cd. "chiave capitale") al capitale della BCE, costituito appunto dalle sottoscrizioni delle banche centrali nazionali di tutti gli SM dell'UE in funzione del peso di questi ultimi nella popolazione e nel PIL complessivi dell'UE¹⁰⁴. La banca centrale nazionale dovrebbe riappropriarsi altresì delle attività di riserva in valuta conferite alla BCE in proporzione alla propria chiave capitale¹⁰⁵. Occorrerebbe inoltre stabilire il rapporto di cambio tra la nuova moneta e l'euro e ridenominare il debito nella nuova valuta, con conseguenze molto delicate sul diritto dei contratti e, in generale, sulla posizione di persone fisiche e giuridiche non solo appartenenti allo SM che intende recedere dall'UEM. Tali implicazioni, peraltro di incredibile complessità dal punto di vista giuridico e pratico, sono solo alcune¹⁰⁶ di quelle cui lo SM e l'UEM andrebbero incontro in caso di un recesso del primo dalla seconda e saranno in parte esaminate nel capitolo tre.

A ciò si aggiunga che, sin dall'inizio, l'unione monetaria è stata concepita come un "progetto permanente"¹⁰⁷; se il Protocollo sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria¹⁰⁸ sottolineava il "*carattere irreversibile*" di tale transizione, nonché la necessità di realizzarla "*irrevocabilmente*" entro il 1° gennaio 1999, l'art. 123, paragrafo 4, della versione consolidata del Trattato CEE come modificato nel 1997 dal Trattato di Amsterdam stabiliva che le valute degli SM fossero vincolate "*irrevocabilmente*" ai tassi di conversione adottati dal Consiglio alla data di inizio della terza fase e che "*irrevocabile*" fosse anche il tasso di conversione al quale l'ECU veniva sostituito a tali valute. Come si è accennato nel § 1.3, questo si spiega nel valore strumentale che l'UEM ha avuto sin dall'inizio: essa è stata istituita per rafforzare l'integrazione tra gli SM dell'UE, per sostenerne gli obiettivi e per completare il mercato unico, riducendo i costi di transazione e i tassi di interesse, eliminando il rischio di cambio, tenendo sotto controllo l'inflazione e aumentando la trasparenza. In tal modo, essa ha contribuito a consolidare la crescita e l'integrazione economica in Europa, migliorando la capacità degli SM di resistere agli *shock* e riducendo il rischio di crisi valutarie¹⁰⁹. I vantaggi che ha arrecato hanno indotto i suoi SM a non mettere in dubbio la loro *membership* per parecchi anni, sebbene in essi non siano mai mancate personalità o parti dell'opinione pubblica scettiche rispetto all'unione monetaria. Tuttavia, la crisi finanziaria internazionale, scoppiata nel 2007 negli Stati Uniti e propagatasi in Europa nel 2009, ha alimentato in molti SM lo scetticismo nei confronti della moneta unica il cui abbandono a favore del ritorno alle valute nazionali è divenuto altresì un tema di propaganda di alcuni partiti politici europei. Ecco perché il recesso dall'UEM si pone come una questione

¹⁰⁴ Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea, artt. 28 e 29; Banca Centrale Europea. *Sottoscrizione del capitale*;

¹⁰⁵ Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea, art. 30; Banca d'Italia. *Eurosistema*.

¹⁰⁶ Athanassiou (2009), p. 10.

¹⁰⁷ Hofmeister (2011), p. 121.

¹⁰⁸ Protocollo sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, July 29, 1992, abrogato dal Trattato di Lisbona.

¹⁰⁹ Athanassiou (2009), p. 5.

estremamente attuale, di cui è necessario tratteggiare i contorni giuridici, prima delle considerazioni economiche, di cui si occuperà il capitolo tre.

Dal punto di vista giuridico, la questione si pone nei seguenti termini: dal momento che la clausola di recesso non fa alcun riferimento specifico all'UEM, si può affermare che gli SM sono titolari di un diritto di recesso dall'UEM, implicito nell'art. 50? E, se sì, il godimento di tale diritto è necessariamente legato al recesso dall'UE o può essere esercitato indipendentemente da esso?

La risposta alla prima domanda è semplice e non può che essere affermativa. Il ragionamento è il seguente: poiché la clausola di recesso attribuisce agli SM il diritto di uscire dall'UE *nel complesso*, recedendo da *tutti* gli impegni sottoscritti nei Trattati, allora esiste *almeno* una condizione sotto la quale uno SM può lasciare l'UEM, cioè recedere dall'UE. Più semplicemente, ciò equivale a dire che se uno SM recede dall'UE, *allora* non potrà che recedere *anche* dall'UEM, che dell'UE è un sottoinsieme.

La risposta alla seconda domanda, invece, è molto complessa. Infatti, il ragionamento sviluppato poc'anzi consente solo di affermare che uno SM può uscire dall'UEM *uscendo dall'UE*, ma non aiuta a dirimere la questione se uno SM possa uscire unilateralmente – poiché, di nuovo, tutto si può fare, con il consenso delle parti – dall'UEM *senza uscire dall'UE*. La questione è talmente controversa che su di essa il dibattito giuridico è ancora aperto e due posizioni del tutto antitetiche – cui in questa sede si farà riferimento come “approccio tutto-o-niente” e “approccio *cherry picking*” – si confrontano sul punto, ciascuna sostenuta da eminenti giuristi.

La prima posizione, l'approccio tutto-o-niente, è quella di quanti¹¹⁰ sostengono che il recesso di uno SM dall'UEM è possibile *solo previo recesso dall'UE*. Essa si appoggia almeno a cinque argomenti.

Il primo è giuridico: dal momento che, come si è affermato nel § 1.3, i Trattati e, segnatamente, l'art. 140 TFUE, configurano la *membership* all'UEM come obbligatoria per tutti gli SM dell'UE che non abbiano esercitato l'*opt-out*, recedere dall'UEM senza recedere parallelamente dall'UE sarebbe una violazione dei Trattati e, dunque, un'opzione giuridicamente inconcepibile. A meno che, come rileva Hofmeister¹¹¹, lo SM non riuscisse a negoziare un *opt-out*: in questo caso, però, il recesso si configurerebbe come negoziato.

Il secondo argomento è sistematico: come si è visto sopra, già il Protocollo sulla transizione alla terza fase dell'unione economica e monetaria e l'art. 123, paragrafo 4, della versione consolidata del Trattato CEE come modificato nel 1997 dal Trattato di Amsterdam stabilivano espressamente l'irreversibilità del processo di unione monetaria e l'irrevocabilità dell'adozione dell'euro. Sebbene il Trattato di Lisbona abbia abrogato tali disposizioni, il loro “spirito” è stato mantenuto: non a caso, l'istituzione di “*un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro*” figura tra gli obiettivi dell'UE ai sensi dell'art. 3, paragrafo 4, TUE, specificato dall'art. 119, paragrafo 2, TFUE.

¹¹⁰ Tra cui Athanassiou (2009) e Hofmeister (2011).

¹¹¹ Hofmeister (2011), p. 130.

Il terzo argomento è pragmatico: consentire il recesso dall'UEM indipendentemente dal recesso dall'UE sarebbe di per sé rischioso, in quanto autorizzerebbe implicitamente l'adozione di un approccio *cherry picking* per ogni sottoinsieme dell'UE. In altre parole, ogni SM potrebbe in ogni momento sentirsi libero di rinnegare quegli obblighi, che pure si era assunto precedentemente, che gli risultassero sgraditi o troppo gravosi. Ma questo, oltre a generare un'integrazione differenziata, foriera di maggiore confusione e minore trasparenza, rischierebbe di accrescere le tensioni tra gli SM.

Il quarto argomento è procedurale: il recesso dall'UEM, per i profili di complessità che comporta e di cui si è cercato di dare la misura all'inizio del paragrafo, richiederebbe necessariamente un accordo dettagliato che tuttavia l'art. 50 non configura come obbligatorio. Ecco perché Phoebus Athanassiou¹¹², consulente legale principale presso la Direzione generale Servizi legali della BCE, conclude che il recesso dall'UEM, oltre ad essere indissolubilmente legato al recesso dall'UE, deve necessariamente essere negoziato.

Il quinto è istituzionale: l'approccio tutto-o-niente coincide con la posizione ufficiale delle istituzioni europee, ben riassunta dalla risposta che, il 22 dicembre 2016, l'allora vice presidente della Commissione europea, Valdis Dombrovskis, ha dato a Rina Ronja Kari, eurodeputata danese, che, il 25 novembre 2016, aveva chiesto¹¹³ se uno SM dell'UE potesse recedere dall'euro e reintrodurre la propria valuta senza allo stesso tempo recedere dall'UE. A nome della Commissione, Dombrovskis ha risposto¹¹⁴ che “ai sensi dell'art. 3 TUE, uno degli obiettivi dell'UE è stabilire un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. Oltre al Regno Unito di Gran Bretagna e alla Danimarca che godono di uno *status* speciale, tutti gli SM si sono impegnati legalmente ad adottare l'euro dopo aver raggiunto un alto livello di convergenza sostenibile facendo riferimento al rispetto dei criteri di cui all'articolo 140, paragrafo 1, del TFUE. Ai sensi dell'art. 140, paragrafo 3, TFUE, la sostituzione della valuta nazionale con l'euro è irrevocabile”.

Al contrario, la seconda posizione, l'approccio *cherry picking*, è quella di quanti¹¹⁵ sostengono che il recesso di uno SM dall'UEM è possibile *indipendentemente dal recesso dall'UE*. Essa si basa almeno su due argomenti.

Il primo è giuridico: come rileva Gian Luigi Tosato¹¹⁶, professore emerito di diritto dell'UE presso l'Università La Sapienza di Roma, “un recesso separato dall'euro non è espressamente proibito dal Trattato di Lisbona. Al contempo, nessun divieto del genere può essere sistematicamente dedotto, dal momento che (almeno ad oggi) non c'è un legame inseparabile tra l'unione monetaria e l'Unione nel complesso”, non essendosi ancora realizzata la perfetta corrispondenza tra UE e UEM. È stato, peraltro, rilevato che, “se ci

¹¹² Athanassiou (2009), p. 29.

¹¹³ Kari (2016). *Question for written answer P-008832-16 to the Commission*. Rule 130. Subject: Withdrawing from the euro. Parliamentary questions, November 25, 2016.

¹¹⁴ Dombrovskis (2016). *Answer given by Vice-President Dombrovskis on behalf of the Commission*. Question reference: P-008832/2016. Parliamentary questions, December 22, 2016.

¹¹⁵ Tra cui Tosato (2015). *The European Monetary Union (EMU): Evolution and Legal Challenges*. Luiss School of European Political Economy Policy Brief December 17, 2015; Perry & Gelman (2013).

¹¹⁶ Tosato (2015), p. 4.

fosse davvero un divieto di *exit*, sarebbe un divieto sfornito di sanzione”¹¹⁷. Inoltre, l’incapacità dell’UEM di conseguire l’obiettivo della stabilità finanziaria potrebbe essere considerato un cambiamento fondamentale delle circostanze, tale da rendere ammissibile un recesso separato dall’UEM ex art. 62, paragrafo 1, VCLT¹¹⁸. Peraltro, non manca chi¹¹⁹, facendo leva sull’art. 50, nella parte in cui assume che tra lo SM che recede dall’UE e l’UE stessa ci saranno “future relazioni”, ritiene che una qualche forma di partecipazione ad alcune delle istituzioni europee, tranne l’UEM, non sia poi del tutto inimmaginabile.

Il secondo argomento è pragmatico: l’approccio *cherry picking* consentirebbe allo SM scontento della sola UEM di recedere solo da quest’ultima, senza sentirsi costretto a recedere dall’UE nel complesso, conclusione, questa, alla quale potrebbe approdare qualora la possibilità del recesso parziale gli fosse negata.

Dunque, per sintetizzare quanto sinora detto, dalla lettera dell’art. 50 si aprono, sostanzialmente, tre scenari:

- Il primo è quello del recesso di uno SM dell’UE ma non dell’euro area (come il Regno Unito) dall’UE: esso è possibile, previa attivazione dell’art. 50.
- Il secondo è quello del recesso di uno SM dell’UE e dell’area euro (come l’Italia) dall’UE: esso è possibile, previa attivazione dell’art. 50. Implica altresì il recesso dall’UEM ma lascia aperto il dibattito sulla cd. eurizzazione, cioè l’adozione dell’euro da parte di Stati non facenti parte dell’UE, nel cui merito non si entrerà in questa sede.
- Il terzo è quello del recesso di uno SM dell’UE e dell’area euro (come l’Italia) dall’UEM: esso è in generale considerato possibile ma, mentre per i sostenitori dell’approccio *cherry picking*, indipendentemente dal recesso dall’UE, secondo i sostenitori dell’approccio tutto-o-niente, solo previo recesso dall’UE.

C’è però un’ultima opzione¹²⁰ che merita di essere esaminata: che cosa accadrebbe se uno SM dell’UEM non fosse più capace o desideroso di rispettare i parametri di Maastricht e se l’infrazione fosse tale da mettere a rischio, a giudizio delle istituzioni europee, l’intera unione monetaria? I Trattati europei non contemplano l’ipotesi dell’espulsione definitiva di uno SM dall’UE o dall’UEM. Prevedono¹²¹, però, la possibilità di sospendere temporaneamente alcuni dei diritti degli SM in caso di violazione grave e persistente di uno o più principi dell’art. 2 TUE¹²². Sarebbe dunque immaginabile “retrocedere” uno SM dell’UEM in una sorta di regime di deroga, analogo a quello degli Stati che ancora non soddisfano i parametri di Maastricht? Tale scenario non è un mero esercizio speculativo, essendosi di fatto presentato nel 2015, con riferimento alla Grecia, nel pieno della crisi. Esso, pertanto, sarà esaminato, insieme all’ipotesi di recesso volontario dall’euro area, nel capitolo tre. Prima, occorre esaminare il primo scenario, cioè quello del recesso dall’UE di uno SM

¹¹⁷ Bin (2018). *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*. Quaderni costituzionali, 4, 813-830, p. 817. È anche vero che questo non significa che i *partners* europei non avrebbero modo di sanzionare “indirettamente” lo SM che recedesse.

¹¹⁸ Tosato (2015), p. 4.

¹¹⁹ Perry & Gelman (2013), p. 509.

¹²⁰ Bin (2018), pp. 816-817.

¹²¹ Art. 7, paragrafi 2 e 3, TUE (versione consolidata).

¹²² Athanassiou (2009), p. 32.

dell'UE ma non dell'euro area, come il Regno Unito. Alle problematiche aperte nell'art. 50 con riferimento al caso Brexit è dedicato, quindi, il capitolo due.

CAPITOLO II

LE PROBLEMATICHE APERTE NELL'ARTICOLO 50: IL CASO BREXIT

PREMESSA

Il secondo capitolo dell'elaborato è dedicato alle problematiche aperte nell'art. 50 che saranno esaminate adottando un approccio sia teorico sia pratico. Nel § 2.1, infatti, si passeranno in rassegna le questioni principali sollevate dalla clausola di recesso per l'uscita dall'UE; nei §§ 2.2 e 2.3, se ne mostrerà, poi, il concreto verificarsi nel caso Brexit. Il capitolo descriverà quindi l'uscita del Regno Unito dall'UE adottando una prospettiva giuridica, politica ed economica. Innanzitutto, si ricostruirà il corso degli eventi, a partire da giugno 2015 fino a luglio 2019. La scelta di tali date non è casuale: nella prima, infatti, l'allora Premier britannico, David Cameron, comunicò la sua intenzione di convocare un referendum relativo alla permanenza o meno del Regno Unito nell'UE. Nella seconda, invece, Boris Johnson ha preso il posto del successore di Cameron, Theresa May, a Downing Street. La ricostruzione degli eventi, condotta per tappe fondamentali, consentirà di rilevare le principali difficoltà che sono emerse nell'applicazione dell'art. 50: tali difficoltà non sono state esacerbate solo dal confronto negoziale tra Londra e Bruxelles, ma anche dalle divergenze interne allo stesso Regno Unito circa la gestione della Brexit. Si noti, al riguardo, che molte incertezze sono emerse nella strategia negoziale britannica quando è divenuto necessario stabilire se realizzare una *hard*, una *soft* o una *mild Brexit*: il § 2.4 farà chiarezza tra questi distinti scenari. Ad oggi, l'uscita del Regno Unito dall'UE è fissata al 31 ottobre 2019; tuttavia, non sono ancora definite le modalità di questa uscita. Nel clima di incertezza rispetto al modello da seguire per le future relazioni tra l'UE e il Regno Unito, è difficile stimare con esattezza l'impatto del recesso sull'economia britannica: si cercherà, comunque, di affrontare il tema negli ultimi due paragrafi del presente capitolo. La tesi è che maggiore sarà la reintroduzione di barriere al commercio, maggiore sarà il danno inflitto all'economia britannica. Ne consegue che l'uscita *senza deal* costituisce il peggior scenario possibile per il Regno Unito dal punto di vista economico.

2.1 I problemi aperti nell'art. 50 per l'uscita dall'Unione europea

Dall'analisi condotta nel precedente capitolo, è emerso un indubbio merito ascrivibile all'art. 50 TUE: l'aver colmato una lacuna nel diritto primario dell'UE e averla resa, in tal modo, "istituzionalmente preparata" ad affrontare l'eventuale volontà di uscita di uno dei suoi Stati membri (SM). Tuttavia, la clausola di recesso lascia aperte numerose problematiche. Di una di esse, cioè l'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria, si è già dato conto nel § 1.6. In questo paragrafo si esamineranno, quindi, gli ulteriori problemi aperti nell'art. 50, con specifico riferimento all'uscita dall'UE: è possibile, infatti, individuarne almeno sette.

I primi due discendono dal fatto che l'art. 50 riconosce un diritto unilaterale di recesso. A tale conclusione si giunge in virtù di due considerazioni: la prima è che, come si è visto nel § 1.5, l'accordo di recesso non è indispensabile ai fini dell'uscita dall'UE, essendo giuridicamente possibile anche il cd. "*no deal scenario*", cioè un'uscita senza accordo previo esaurimento dei due anni previsti dall'art. 50. La seconda è che la disposizione in oggetto non pone restrizioni al diritto di recesso di uno SM, se non quelle derivanti dalle norme costituzionali nazionali. I problemi che ne derivano, come si accennava, sono due: il primo è che la clausola si presta così ad uso "opportunistico"; il secondo è che finisce per implicare procedure diverse per ciascuno SM. Si tratta di due questioni rilevanti, su cui vale la pena soffermarsi.

Con riferimento alla prima, l'assenza di restrizioni all'attivazione della clausola di recesso, ivi incluso un obbligo di giustificazione, potrebbe incentivare gli SM ad utilizzarla in modo strategico, ad esempio come moneta di scambio, minacciandone l'attivazione per ottenere concessioni dall'UE¹²³. In tal modo, però, si finirebbe per abusare dell'art. 50 per finalità nazionali e distorsive. Non solo: la convenienza a mettere in atto un tale comportamento "opportunistico" varierebbe di intensità a seconda dello SM che vi ricorresse. È intuitivamente evidente che, se a ricorrevi fosse uno SM "grande", capace di paralizzare l'UE e rendere davvero credibile la minaccia, esso potrebbe ottenere di più dai suoi *partners* rispetto ad uno SM "piccolo", che al contrario diventerebbe così vulnerabile con un'*exit* da risultare poco credibile¹²⁴. Tale differenza in termini di "forza" degli SM rileva anche – e soprattutto – nel caso in cui la minaccia si concretizzi: infatti, mentre l'UE può con tutta probabilità sopravvivere all'uscita di uno SM "medio-piccolo", al contrario, risulterebbe fortemente indebolita nel caso in cui a recedere fosse uno SM "grande"¹²⁵. Se poi dovesse verificarsi una "uscita di massa"¹²⁶, che, per quanto improbabile, l'art. 50 non preclude, la clausola di recesso si rivelerebbe del tutto inappropriata: infatti, non solo le istituzioni europee sarebbero scarsamente rappresentative, ma gestire un simile scenario *ex art. 50* sarebbe così complicato che il rischio di implosione dell'UE aumenterebbe considerevolmente.

¹²³ Athanassiou (2009), pp. 23-25.

¹²⁴ Tatham (2012), pp. 151-152.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Athanassiou (2009), p. 26.

Con riguardo alla seconda delle due questioni in esame, il riferimento dell'art. 50 alle norme costituzionali nazionali comporta che la procedura di recesso, lungi dall'essere univoca, è diversa per ciascuno SM. Come efficacemente messo in luce da Roberto Bin¹²⁷, professore di diritto costituzionale presso l'Università di Ferrara, "l'art. 50 TUE indica la strada *legale* per l'uscita di un paese dall'UE [...], rinviando all'ordinamento costituzionale del singolo Stato la definizione della *strumentazione giuridica* per la formazione della volontà *politica* di *exit*". Tuttavia, è bene rilevare che una parte della letteratura¹²⁸ individua almeno un minimo comune denominatore nelle pur diverse procedure di recesso: la necessità che siano rispettati i valori dell'UE di cui all'art. 2 TUE. Il ragionamento è il seguente: poiché lo SM che intende recedere dall'UE è ancora, per definizione, parte dell'UE, esso è tenuto a rispettare i Trattati europei che ha sottoscritto. Ne conseguirebbe che la volontà di recesso, pur potendosi formare liberamente nel contesto nazionale, incontrerebbe tuttavia almeno un limite, cioè quello del rispetto dei valori dell'UE di cui all'art. 2 TUE. D'altra parte, non manca chi¹²⁹ respinge tale interpretazione, affermando che, a volerla sostenere, si finirebbe con l'affermare che la validità della decisione nazionale di uscire sarebbe, in ultima istanza, sindacabile dalla CGUE, con la conseguenza che "la *validità giuridica* della decisione *politica* di uno SM di avviare procedure di uscita dal sistema *giuridico* dell'UE sarebbe soggetta ad una decisione *giuridica* di un'istituzione europea che si sovrapporrebbe alla decisione *politica* da cui si sono prese le mosse"¹³⁰.

Una terza problematica aperta nell'art. 50 risiede, poi, nel limite temporale che indica: infatti, due anni sono un tempo incredibilmente breve per negoziare un accordo che definisca le modalità di recesso e tenga conto del quadro delle future relazioni tra lo SM recedente e l'UE. Per averne il senso, basti pensare che, come fa notare Dammann¹³¹, le negoziazioni tra la Groenlandia e l'UE si protrassero per oltre quattro anni, sebbene le condizioni per giungere a un accordo fossero, in quel caso, particolarmente favorevoli¹³². Il recesso di uno SM come il Regno Unito da un'UE a 28 SM, com'è quella attuale, è così complesso che, come si vedrà nel prosieguo, i negoziati sulla Brexit, entrati ormai nel loro terzo anno, sono lungi dal potersi considerare conclusi. Ecco perché non manca chi¹³³ accusa i redattori del Trattato di Lisbona di aver reso più probabile il verificarsi del recesso unilaterale, perché "non è per nulla semplice uscire da quel complesso sistema normativo ed economico che è l'UE"¹³⁴ in soli due anni.

L'art. 50 denuncia, del resto, una certa ambiguità a livello istituzionale; non è infatti chiaro se, nel periodo che va dalla notifica del recesso alla sua effettiva entrata in vigore, i rappresentanti dello SM recedente possano continuare a partecipare o meno alle discussioni che si svolgono in Consiglio. La disposizione in esame, infatti,

¹²⁷ Bin (2018), p. 818.

¹²⁸ Tra cui Tatham (2012), pp. 148-149.

¹²⁹ Bin (2018), p. 819.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Dammann (2018), p. 169.

¹³² La popolazione groenlandese non superava, infatti, i 57.000 abitanti, l'UE contava all'epoca molti meno SM di quelli attuali e le trattative avevano per oggetto perlopiù i diritti di pesca.

¹³³ Tra cui Tatham (2012), p. 149.

¹³⁴ Bin (2018), p. 814.

vieta espressamente tale possibilità solo con riguardo alle discussioni aventi per oggetto il recesso dello SM. Allo stesso modo, nessun riferimento è fatto agli eurodeputati di quello SM, né tantomeno ai suoi cittadini impiegati nelle istituzioni europee. Non è chiaro neppure se lo SM debba continuare a versare i contributi della *membership* o se addirittura debba in qualche misura rimborsare l'UE¹³⁵.

Emergono, poi, almeno due problematiche – l'una procedurale, l'altra sostanziale – con riferimento all'ampio tema delle future relazioni tra lo SM recedente e l'UE. Dal punto di vista procedurale, stabilendo che l'accordo di recesso deve *tenere in conto il quadro* delle future relazioni, l'art. 50 rimane fumoso circa l'estensione giuridicamente ammissibile dell'accordo stesso. In altre parole, non è chiaro *quanto* le future relazioni debbano essere oggetto dell'accordo di recesso e *quanto* invece di accordi successivi¹³⁶. Tale questione si lega alla problematica di natura sostanziale cui si accennava poc'anzi: quest'ultima consiste nel fatto che l'art. 50 non fornisce alcuna indicazione circa il contenuto delle future relazioni. Ne consegue che, qualora il tema fosse affrontato durante i negoziati sull'uscita, il rischio di stallo nelle trattative aumenterebbe considerevolmente perché le parti dovrebbero concordare i termini della loro futura *partnership*, in assenza di linee guida da parte dei Trattati.

Che cosa accadrebbe, poi, se, prima del compimento della procedura di recesso, lo SM decidesse di tornare sui propri passi? In altre parole, è giuridicamente ammissibile una revoca unilaterale della notifica di recesso, prima che questo divenga effettivo? Sul tema, il dibattito¹³⁷ è stato a lungo aperto. Coloro che sostenevano la revocabilità della notifica di recesso argomentavano che, poiché quest'ultima non avrebbe rispecchiato più la volontà politica dello Stato, concludere il recesso sarebbe stato equivalente a consentire l'espulsione dello Stato: un diritto di espulsione, tuttavia, non è contemplato nei Trattati. Al contrario, quanti si schieravano contro la revocabilità della notifica di recesso sostenevano che la sua ammissibilità non era in alcun modo deducibile dal silenzio dei Trattati. Infine, il 10 dicembre 2018, la CGUE è intervenuta definitivamente sul tema, statuendo¹³⁸ l'ammissibilità della revoca della notifica di recesso, purché questa intervenga prima del termine della procedura. L'argomentazione principale della CGUE ruota attorno al principio di volontarietà su cui si fonda la *membership* dell'UE. Il ragionamento è il seguente: “*l'Unione raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito*” ai valori contenuti nell'art. 2 TUE. Ne consegue che, come “*uno Stato non può essere obbligato ad aderire all'Unione contro la sua volontà*”, allo stesso modo “*esso non può nemmeno essere costretto a recedere dall'Unione contro la sua volontà*”. Tale conclusione, a giudizio della CGUE, è del tutto compatibile con la lettera dell'art. 50 che, pur non autorizzando espressamente la revoca,

¹³⁵ Tatham (2012), p. 153.

¹³⁶ Secondo la maggior parte degli esperti, questi dovrebbero essere conclusi dopo l'accordo di recesso, in quanto necessitano di una base giuridica applicabile ai rapporti tra l'UE e quello che, ormai, si configurerebbe come uno Stato terzo. Sul punto, vedasi Carmona, Cîrlig & Sgueo (2017). *Recesso del Regno Unito dall'Unione europea: questioni giuridiche e procedurali*. European Parliamentary Research Service, March 2017.

¹³⁷ Papageorgiou (2018). *The (ir-)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU*. Study for the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, March 2018, pp. 18-19.

¹³⁸ CGUE (2018). *Causa C-621/18, Wightman e altri c. Secretary of State for Exiting the European Union*. 10.12.2018.

neppure la vieta. Senza dubbio, ancora una volta, il silenzio dei Trattati è all'origine di rilevanti incertezze interpretative.

Esaminate le sette principali lacune e ambiguità della clausola di recesso, ci si potrebbe domandare come sia stato possibile per i redattori del Trattato di Lisbona non notarle e non prevedere le difficoltà che sarebbero emerse nel momento in cui fosse stata applicata. E qui risiede, in ultima istanza, il cuore del problema: quando fu introdotta la clausola di recesso, era opinione diffusa che essa, dopotutto, non sarebbe mai stata attivata, a meno di un'improbabile involuzione dittatoriale¹³⁹ che avesse interessato uno degli SM. In quest'ottica, essa fu certamente introdotta per rendere l'UE istituzionalmente preparata e per evitare che gli SM fossero costretti a rimanervi parti contro la loro volontà¹⁴⁰, ma, nella sua formulazione, fu redatta in funzione *deterrente*¹⁴¹. In tal modo, "ai delegati della Convenzione europea, [introdurre un] esplicito diritto di recesso deve essere sembrato come "prendere due piccioni con una fava". Questo avrebbe protetto la sovranità degli SM generando al contempo un rischio minimo di concreto recesso"¹⁴². Dunque, sembra corretto affermare che i problemi aperti nell'art. 50 non derivino tanto dalla mancanza di capacità tecniche dei suoi redattori quanto piuttosto da una loro scarsa lungimiranza. "[È] davvero improbabile che questa clausola venga mai invocata", dichiarò il delegato estone presso la Convenzione europea, Henrik Hololei¹⁴³, nell'aprile 2003. Invece, tredici anni dopo, il 23 giugno 2016, i cittadini del Regno Unito hanno votato a favore dell'uscita del loro paese dall'UE, dando inizio a quel dedalo giuridico, politico ed economico che va sotto il nome di Brexit e che ha fatto emergere in modo preponderante tutte le problematiche aperte nell'art. 50. All'esame della Brexit è, quindi, dedicato il resto del capitolo.

2.2 Il caso Brexit: dai negoziati precedenti al referendum alla vittoria del *leave*

Si è detto poc'anzi che, al referendum del 23 giugno 2016, i britannici hanno votato a favore dell'uscita del loro paese dall'UE. In realtà, individuare l'origine della Brexit in quella che gran parte dell'opinione pubblica ha considerato una leggerezza dell'allora Primo ministro britannico, il conservatore David Cameron, è a dir poco semplicistico. Come si è visto nel capitolo uno, l'atteggiamento del Regno Unito nei confronti dell'UE è stato scettico e ambiguo fin dalle origini: la società britannica è sempre apparsa pervasa da un certo orgoglio nazionale incline ad esaltare le peculiarità dell'isola rispetto ai valori condivisi con il Continente. Da parte loro, i due principali partiti, il Partito conservatore e il Partito laburista, sono risultati tradizionalmente divisi in correnti caratterizzate da un diverso grado di europeismo. Neppure l'esito positivo del referendum del 1975,

¹³⁹ Tanca (2018), p. 342.

¹⁴⁰ Athanassiou (2009), pp. 25-26.

¹⁴¹ Tanca (2018), p. 342.

¹⁴² Dammann (2017). *Revoking Brexit: Can Member States Rescind Their Declaration of Withdrawal from the European Union?* Columbia Journal of European Law, 23, (2), 265-304, p. 301.

¹⁴³ Qui citato da Dammann (2017), p. 301.

cui si è fatto cenno nel capitolo uno, è stato in grado di mutare il corso di “una storia fatta di diffidenze e ritrosie, volta più al mantenimento delle specificità britanniche che tesa ad un’integrazione con il Continente che andasse oltre la mera appartenenza ad un mercato unico”¹⁴⁴. Non sorprende, quindi, che, a prescindere dalla loro colorazione politica, le personalità che si sono succedute a Downing Street – da Margaret Thatcher a David Cameron, passando per John Major, Tony Blair e Gordon Brown – si siano spese affinché il Regno Unito godesse sempre di uno *status* particolare in Europa.

Tornando ad anni più recenti, è bene collocare l’inizio dell’effettivo processo di recesso nella data del 25 e 26 giugno 2015 piuttosto che in quella del 23 giugno 2016. Infatti, fu in occasione della riunione del Consiglio europeo nell’estate del 2015 che Cameron annunciò la sua intenzione di convocare un referendum nel suo paese sulla permanenza del Regno Unito nell’UE¹⁴⁵. Da quel momento, Londra e Bruxelles avviarono negoziazioni volte a valutare se ci fossero o meno i margini per rendere possibile la prosecuzione della *membership* britannica nell’UE. A tali trattative e al loro esito è dedicato questo paragrafo che ruoterà attorno a due avvenimenti chiave nella storia della Brexit: l’accordo del 19 febbraio 2016 e il referendum del 23 giugno 2016.

Prima di procedere nella trattazione, però, occorre porsi tre domande. La prima è *perché*, ad un certo punto, Cameron abbia ritenuto opportuno o necessario convocare tale referendum e quali richieste abbia avanzato alle *leadership* degli altri SM per rafforzare lo *status* speciale del paese nell’UE. La seconda è perché queste richieste erano volte a *rafforzare* tale *status*; in altre parole, occorre illustrare i vantaggi di cui godeva il Regno Unito nell’UE già prima dell’estate del 2015. La terza, infine, è perché l’UE si sia dimostrata disposta non solo ad entrare in trattative con Londra per evitarne l’uscita, *ma anche* a farle concessioni particolarmente rilevanti.

La risposta alla prima domanda risiede, in gran parte, nei risultati delle elezioni europee del 2014, vinte con il 26,77% dei voti dallo UK Independence Party (UKIP)¹⁴⁶. Partito fortemente euroscettico, lo UKIP incentrò la sua propaganda sulla contestazione delle istituzioni europee, riuscendo in tal modo a intercettare il malessere di quella parte dell’elettorato incline a considerare la globalizzazione, l’immigrazione e la crisi economico-finanziaria del 2008 come la diretta conseguenza dell’integrazione europea e la causa prima di ogni male che affliggeva il paese.

Di fronte alla sconfitta elettorale, Conservatori e Laburisti si videro costretti a ripensare la propria proposta politica. In particolare, i primi optarono per la negoziazione di “nuove regole con l’Europa” e la sottoposizione dei risultati delle trattative all’elettorato britannico¹⁴⁷. Quest’ultimo, apparentemente, gradì la direzione

¹⁴⁴ Martinelli (2016). *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*. Diritto pubblico comparato ed europeo, 3/2016, 803-818. Il Mulino, p. 804.

¹⁴⁵ Per questa e altre tappe della Brexit prima del referendum del 23 giugno 2016, Consiglio europeo & Consiglio dell’Unione europea. *Negoziati precedenti al referendum sull’UE nel Regno Unito*.

¹⁴⁶ Nato nel 1993 per scissione dal Partito conservatore, lo UKIP è stato guidato quasi ininterrottamente dal 2006 al 2016 da Nigel Farage.

¹⁴⁷ The Conservative party Manifesto 2015, pp. 29-30.

impressa da Cameron: alle elezioni generali del 2015, i Conservatori ottennero la maggioranza assoluta alla Camera dei comuni e formarono un governo monocolore che imboccò senza indugi il percorso indicato in campagna elettorale¹⁴⁸.

Il Governo britannico sviluppò dunque la propria azione su due piani. Sul piano interno, avviò l'iter legislativo che condusse, il 17 dicembre 2015, all'entrata in vigore dello *European Union Referendum Act*, che costituisce la base giuridica del referendum del 23 giugno 2016. Sul piano esterno, il 10 novembre 2015, il Premier britannico inviò al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, una lettera¹⁴⁹ in cui richiedeva riforme giuridicamente vincolanti e irreversibili in alcune politiche comunitarie. La lettera lasciava intendere che la permanenza del Regno Unito nell'UE sarebbe dipesa dalle concessioni che quest'ultima avesse fatto. Le richieste di Cameron vertevano su quattro ambiti.

Il primo riguardava la *governance* economica, con la richiesta di adottare principi giuridicamente vincolanti nonché un meccanismo di salvaguardia del rispetto e dell'applicazione di tali principi. Questi ultimi avrebbero dovuto includere la non discriminazione delle imprese degli SM "non-euro", la garanzia dell'integrità del mercato unico, la volontarietà nel recepimento di ogni riforma¹⁵⁰ adottata dall'Eurozona per gli SM "non-euro", la non partecipazione degli SM "non-euro" alle operazioni di *bail-out*¹⁵¹ a supporto dell'Eurozona e la garanzia del coinvolgimento di tutti gli SM nella discussione di questioni di interesse comune.

Il secondo ambito riguardava la competitività, con la richiesta di snellire e migliorare la regolamentazione che gravava sulle imprese e di approfondire la liberalizzazione di beni, servizi e capitali per accrescere la produttività dell'UE.

Il terzo ambito riguardava la sovranità, con la richiesta di far cadere formalmente l'obbligo per il Regno Unito di partecipare al processo di costruzione di "*un'unione sempre più stretta*"; di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali, consentendo ad una loro quota rilevante di bloccare eventuali proposte legislative comunitarie indesiderate; di valorizzare la sussidiarietà alla luce del principio "Europa dove necessario, nazione dove possibile"; e di preservare l'autonomia del Regno Unito in materia di Giustizia e Affari Interni.

Il quarto e ultimo ambito riguardava l'immigrazione, con la richiesta di ridurre l'inatteso e ormai "insostenibile" flusso di persone diretto dagli altri SM verso il Regno Unito. Per conseguire tale risultato, Cameron formulava tre proposte: la prima era la riduzione dei benefici del *welfare* britannico per i cittadini europei residenti e contribuenti nel paese da meno di quattro anni; la seconda era la cessazione della pratica di inviare assegni familiari all'estero; la terza, infine, era l'abolizione della libertà di circolazione per i cittadini di eventuali nuovi SM le cui economie fossero troppo distanti da quelle degli altri SM.

¹⁴⁸ Martinelli (2016), p. 804.

¹⁴⁹ Cameron (2015). *PM letter to President of the European Council Donald Tusk*. November 10, 2015.

¹⁵⁰ A titolo esemplificativo, Cameron nella sua lettera faceva riferimento all'istituzione di un'unione bancaria.

¹⁵¹ Per *bail-out* si intende il salvataggio di istituzioni insolventi o di Stati sovrani che abbiano perso l'accesso al mercato da parte del settore pubblico o di altri Stati che ne evitano in tal modo il *default*.

Specie rispetto all'ultimo ambito, appare quindi condivisibile la conclusione di Dammann¹⁵², secondo il quale “anche prima del referendum sulla Brexit, il Governo del Regno Unito cercava qualcosa che non poteva avere in base ai Trattati; cioè, il completo accesso al mercato europeo per beni e servizi senza il riconoscimento della libertà di circolazione dei lavoratori” che include il diritto di godere dei benefici di *welfare* dello Stato di residenza. È bene tenere a mente il punto: infatti, dopo il referendum, la pretesa britannica di avere accesso al mercato unico senza riconoscere la libertà di circolazione avrebbe rappresentato uno dei principali ostacoli al realizzarsi di una “*soft exit*” (“uscita morbida”). È più in generale evidente che, se soddisfatte, le richieste di Cameron avrebbero rafforzato lo *status* speciale già goduto dal Regno Unito nell'UE.

Al 10 novembre 2015, infatti, il Regno Unito aveva già il diritto di non adottare l'euro¹⁵³ e di non partecipare all'*acquis* di Schengen¹⁵⁴ né allo spazio Schengen, mantenendo i controlli sulle persone alle frontiere¹⁵⁵. Poteva inoltre scegliere di non partecipare a misure relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁵⁶ e di non applicare gran parte degli atti e delle disposizioni comunitarie nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁵⁷. Poteva, infine, sottrarsi alle pronunce della CGUE sulla conformità britannica alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁵⁸. Peraltro, dal 1985, il Regno Unito beneficiava del cd. *UK rebate*¹⁵⁹¹⁶⁰ (“rimborso britannico”), in base al quale il 66% dello squilibrio di bilancio del paese¹⁶¹ era rimborsato da tutti gli altri SM secondo una formula complessa che si è modificata nel tempo.

Per quale ragione, allora, l'UE si dimostrò disposta non solo ad entrare in trattative con Londra per evitarne l'uscita, *ma anche*, come si vedrà a breve, a farle concessioni particolarmente rilevanti? La risposta è disarmante nella sua semplicità: come sottolineato strategicamente dallo stesso Cameron¹⁶², “il Regno Unito

¹⁵² Dammann (2018), pp. 172-173.

¹⁵³ Ai sensi del già citato Protocollo n. 15 allegato ai Trattati.

¹⁵⁴ Con l'espressione “*acquis* di Schengen” si fa riferimento, sostanzialmente, all'accordo e alla convenzione di Schengen, integrati nel quadro legislativo dell'UE dal 1999. L'accordo di Schengen fu firmato il 14 giugno 1985 da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi per abolire progressivamente i controlli alle frontiere interne e introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari, di altri paesi dell'UE e di alcuni paesi terzi (come Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera che fanno parte dello spazio Schengen pur non facendo parte dell'UE). La convenzione di Schengen fu firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque paesi ed entrò in vigore nel 1995; essa completa l'accordo, specificando condizioni e garanzie applicabili allo spazio di libera circolazione. L'accettazione integrale dell'*acquis* di Schengen è obbligatoria per i paesi candidati all'adesione all'UE. Tuttavia, ai sensi del Protocollo n. 19 allegato ai Trattati, il Regno Unito non aderisce a tutte le disposizioni dell'*acquis* di Schengen.

¹⁵⁵ Protocollo n. 20 sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 26 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea al Regno Unito e all'Irlanda allegato ai Trattati.

¹⁵⁶ Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato ai Trattati.

¹⁵⁷ Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie allegato ai Trattati, art. 10, paragrafi 1, 4 e 5.

¹⁵⁸ Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito allegato ai Trattati.

¹⁵⁹ D'Alfonso (2016). *The UK “rebate” on the EU budget: An explanation of the abatement and other correction mechanisms*. European Parliament Think Tank Briefing, 18-02-2016.

¹⁶⁰ Negoziato nel 1984 da Margaret Thatcher per correggere l'altrimenti significativo disavanzo che Londra avrebbe subito, beneficiando meno rispetto ad altri SM, per ragioni legate alla particolare composizione della sua economia, della Politica Agricola Comune che drena una quota significativa di risorse europee.

¹⁶¹ Per squilibrio di bilancio si intende qui la differenza tra i contributi versati dal Regno Unito all'UE e le entrate di cui beneficia da essa.

¹⁶² Cameron (2015).

è la seconda più grande economia dell'UE [e] la quinta in ordine di grandezza del mondo” e apporta “un enorme contributo – politico, economico, finanziario – all'UE”. A ciò si aggiunga il timore che il recesso del Regno Unito potesse trasformarsi nella prima tessera del domino di un'uscita di massa dall'UE, in un momento in cui i partiti euroscettici guadagnavano consenso nei vari SM. Non sorprende quindi che, il 2 febbraio 2016, Tusk presentò una proposta concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'UE¹⁶³, che soddisfaceva le richieste di Cameron in pressochè tutti gli ambiti.

In particolare¹⁶⁴, con riferimento alla *governance* economica, l'intesa riconosceva che l'UE aveva più di una valuta e che i diritti e le competenze di tutti gli SM avrebbero dovuto essere rispettate a prescindere da essa; che gli SM “non-euro” non avrebbero potuto essere coinvolti obbligatoriamente in operazioni di *bail-out* a supporto dell'Eurozona ma neppure avrebbero potuto impedire un'ulteriore integrazione degli altri SM; e che la regolamentazione in materia finanziaria avrebbe continuato ad essere comune ma gli SM “non-euro” avrebbero avuto il diritto di richiedere al Consiglio di partecipare a discussioni relative a decisioni assunte dall'Eurozona qualora avessero ritenuto che la stabilità finanziaria fosse stata a rischio. In tal modo, l'intesa avrebbe consentito di fatto al Regno Unito di “interferire nelle future decisioni finanziarie europee senza alcuna analogia responsabilità”, “di aggirare i sistemi regolamentari comuni”, “di intervenire nella politica monetaria dell'euro area” e di interferire nelle “politiche fiscali di altri paesi, rimanendo distaccato da qualsiasi solidarietà reciproca”¹⁶⁵.

Con riferimento alla competitività, l'intesa suggeriva una migliore e minore regolamentazione a carico degli operatori economici mentre, riguardo alla sovranità, concedeva che l'obiettivo della costruzione di “*un'unione sempre più stretta*” non si applicasse al Regno Unito; che una quota di parlamenti nazionali potesse bloccare le proposte legislative comunitarie che avessero violato il principio di sussidiarietà; e che una misura adottata ai sensi della parte terza, titolo V, TFUE, riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁶⁶, non fosse vincolante per il Regno Unito.

Infine, l'intesa si occupava del più delicato tema delle prestazioni di sicurezza sociale e della libera circolazione. Tale ambito preoccupava principalmente gli SM dell'Europa centrale e orientale, in qualità di principali paesi di origine delle migrazioni intra-europee. Al riguardo, l'intesa ribadiva che “*la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE è una parte integrante del mercato interno che comporta, tra l'altro, il diritto dei lavoratori degli SM di accettare offerte di lavoro ovunque nell'UE*”. Ricordava, però, che gli SM dispongono di una certa discrezionalità nella definizione e nell'attuazione della loro politica sociale e occupazionale e formulava alcune proposte di modifica. In primo luogo, suggeriva l'introduzione di “un

¹⁶³ Tusk (2016). *Lettera del presidente Donald Tusk ai membri del Consiglio europeo sulla sua proposta concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*. 2 febbraio 2016.

¹⁶⁴ Luiss School of European Political Economy (2016). *European Commission – The Deal on Britain*. Luiss SEP press review, February 22, 2016.

¹⁶⁵ Bastasin, Bini Smaghi, Messori, Micossi, Saccomanni, Toniolo & Tosato (2016). *Brexit, the line in the sand*. Luiss School of European Political Economy Policy Brief February 13, 2016.

¹⁶⁶ Che ingloba settori politici che vanno dalla gestione delle frontiere esterne dell'UE alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale ed alla cooperazione di polizia, le politiche di asilo e di immigrazione e la lotta contro la criminalità.

meccanismo di salvaguardia” o “freno di emergenza”, attivabile dagli SM previa autorizzazione del Consiglio in caso di “*situazioni di afflusso di lavoratori provenienti da altri SM di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato*”. Tale autorizzazione, valida per sette anni, avrebbe consentito allo SM di limitare le prestazioni non contributive per i nuovi lavoratori europei per un periodo complessivo di quattro anni a decorrere dall’inizio del rapporto di lavoro. In secondo luogo, prevedeva l’introduzione di un sistema di indicizzazione a livello europeo da applicare sui pagamenti degli assegni familiari richiesti dai lavoratori europei i cui figli vivessero in un altro SM dell’UE.

Il 18 e 19 febbraio 2016, la proposta di Tusk fu recepita dai Capi di Stato e di governo dell’UE, che la inglobarono in un più ampio accordo dalla natura giuridica complessa¹⁶⁷. Formalmente, infatti, si trattava di un pacchetto composto di due atti dei Capi di Stato o di governo¹⁶⁸, cinque dichiarazioni delle istituzioni europee¹⁶⁹ e le Conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016. Dal punto di vista giuridico, gli atti dei Capi di Stato o di governo si configuravano come accordi di diritto internazionale conclusi in forma semplificata e giuridicamente vincolanti: a seguito della notifica della vittoria del *remain* al referendum, infatti, sarebbero entrati in vigore e sarebbero divenuti irreversibili, a meno di un comune accordo tra le parti. Al contrario, le dichiarazioni delle istituzioni europee erano dotate di un elevato valore politico ma non di forza vincolante.

Dall’analisi condotta sinora, emerge che l’accordo del 19 febbraio 2016 era, dopotutto, soddisfacente per entrambe le parti: infatti, l’UE aveva fatto sì concessioni particolarmente significative ma, proprio per questo, era convinta di aver scongiurato la Brexit. Il Governo britannico, da parte sua, aveva incassato un rilevante successo politico. Ciò lo indusse ad accelerare i tempi: la data del referendum fu fissata nel 23 giugno 2016, a poco più di quattro mesi di distanza dalla vittoria conseguita dall’Esecutivo al tavolo negoziale.

Durante questi quattro mesi, tuttavia, si è scatenata nel Regno Unito una campagna referendaria poco incentrata sull’analisi razionale delle reali conseguenze delle due alternative¹⁷⁰. Da una parte, i sostenitori del *leave*, uniti dal “mito della ripresa del controllo”¹⁷¹, hanno indicato nella Brexit la sola strada per difendere i confini nazionali¹⁷², per liberarsi delle astruse imposizioni normative, regolamentari ed economico-finanziarie

¹⁶⁷ Tosato (2016). *The EU-UK deal: legal issues*. Luiss School of European Political Economy, March 1, 2016.

¹⁶⁸ La decisione dei Capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell’Ue e la dichiarazione contenente il progetto di decisione del Consiglio su disposizioni specifiche relative all’efficace gestione dell’unione bancaria e delle conseguenze di un’ulteriore integrazione della zona euro.

¹⁶⁹ La dichiarazione del Consiglio europeo sulla competitività e quattro dichiarazioni della Commissione (una dichiarazione relativa a un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e a un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri; una dichiarazione concernente l’indicizzazione delle prestazioni per figli a carico esportate verso uno Stato membro diverso da quello in cui il lavoratore soggiorna; una dichiarazione sul meccanismo di salvaguardia di cui alla sezione D, paragrafo 2, lettera b), della decisione dei capi di Stato o di governo; e una dichiarazione relativa a questioni connesse all’abuso del diritto di libera circolazione delle persone).

¹⁷⁰ Martinelli (2016), p. 808.

¹⁷¹ Tanca (2018), p. 354.

¹⁷² Data la rilevanza che ha avuto nella campagna referendaria e nell’esito della consultazione, è opportuno fornire qualche ulteriore dettaglio sull’immigrazione nel Regno Unito. Dati dello EU Labour Force Survey, un’indagine fatta trimestralmente a livello europeo, aggiornati al 2018, indicano che, in quell’anno, “c’erano circa 3,60 milioni di persone nate in altri Paesi dell’UE residenti nel Regno Unito e circa 3,64 milioni di persone che erano cittadine di altri Paesi dell’UE residenti nel Regno Unito. [...] I Paesi dell’UE con il maggior numero di cittadini residenti nel Regno Unito erano la Polonia (905.000), la Romania (415.000), l’Irlanda

decise dai tecnocrati di Bruxelles e per disfarsi, in ultima istanza, dall'UE in sé che, soprattutto alle fasce più anziane della popolazione, non era mai piaciuta. Tale retorica demagogica che, in altre parole, sponsorizzava il *leave* come la soluzione miracolosa a tutti i problemi che affliggevano il paese ha avuto grande presa presso la classe media rurale e la *working class* industriale. Dall'altra parte, i sostenitori del *remain* hanno puntato tutto su una propaganda "in negativo": essi, cioè, non hanno sponsorizzato i vantaggi derivanti dall'appartenenza all'UE, ma si sono limitati a profetizzare le conseguenze drammatiche di un'eventuale uscita. Da parte loro, le forze politiche britanniche si sono dimostrate prive della capacità o della volontà di stimolare una riflessione proficua, finendo per alimentare un clima di disinformazione e contraffazione dei dati¹⁷³. Cameron, infine, si è rivelato incapace di capitalizzare il successo conseguito con l'accordo del 16 febbraio 2016, a causa di un'opposizione interna al Partito conservatore, capeggiata dall'ex sindaco di Londra, Boris Johnson.

In tale contesto, il 23 giugno 2016, di fronte al quesito se il Regno Unito dovesse restare un membro dell'UE o dovesse lasciare l'UE, l'elettorato britannico si è espresso in modo chiaro, votando per il 48,1% a favore del *remain* e per il 51,9% a favore del *leave*¹⁷⁴. Sviluppare una dettagliata analisi disaggregata del voto esulerebbe dagli scopi di questa tesi. Ci si limiterà pertanto a due considerazioni¹⁷⁵. La prima è che i risultati del referendum hanno evidenziato una differenza a livello nazionale, con l'Inghilterra e il Galles in cui ha prevalso il *leave* (rispettivamente con il 53,4% e il 52,5%) e la Scozia e l'Irlanda del Nord in cui ha prevalso il *remain* (rispettivamente con il 62% e il 55,8%). La seconda è che l'esito della consultazione ha suggerito una differenza a livello sociale, con i cittadini più istruiti che hanno votato perlopiù per il *remain*, mentre quelli meno istruiti per il *leave*.

A prescindere dalle spaccature socio-politiche evidenziate dai risultati del referendum, nel momento in cui questi sono stati resi pubblici è cominciata una fase di incertezza che, ancora oggi, non si è conclusa. In realtà, già il giorno successivo al referendum, Tusk rassicurò che l'UE era preparata ad affrontare "questo scenario negativo"¹⁷⁶, purché "il governo del Regno Unito [desse] effetto a questa decisione del popolo britannico il prima possibile"¹⁷⁷. Tale esortazione non è sorprendente: in effetti, l'art. 50 indica sì la procedura da seguire in caso di recesso di uno SM ma questa non può essere avviata fino a quando lo SM in questione non notifichi formalmente al Consiglio europeo la sua intenzione di recedere. Le istituzioni europee, peraltro, furono molto chiare al riguardo, stabilendo, sin dalla riunione del Consiglio europeo del 28 giugno 2016¹⁷⁸, il principio "nessuna notifica, nessun negoziato". Con tutta probabilità, la *ratio* di tale principio era la seguente: impedire

(331.000), l'Italia (300.000) e il Portogallo (224.000)". Sul punto, Sturge (2019). *Migration Statistics*. House of Commons Library Briefing Paper Number CBP06077, 3 June 2019.

¹⁷³ Bin (2018), p. 813.

¹⁷⁴ The Electoral Commission. *EU referendum results*.

¹⁷⁵ Martinelli (2016), p. 810.

¹⁷⁶ Tusk (2016). *Dichiarazione alla stampa del presidente Donald Tusk sui risultati del referendum nel Regno Unito*. 24 giugno 2016.

¹⁷⁷ Tusk, Juncker, Rutte, Schulz (2016). *Dichiarazione dei leader dell'UE e della presidenza dei Paesi Bassi sull'esito del referendum nel Regno Unito*. 24 giugno 2016

¹⁷⁸ *Dichiarazione al termine della riunione informale a 27 – Bruxelles, 29 giugno 2016*.

a Londra di scegliere quando e se dare corso all'esito del referendum a seconda dell'andamento delle trattative con Bruxelles. Ciò, tuttavia, non impedì ad entrambe le parti di avviare i preparativi istituzionali necessari in vista dei negoziati.

Sul versante dell'UE, i preparativi si sostanziarono nella nomina delle figure che avrebbero svolto un ruolo chiave nel corso delle trattative e nella definizione della procedura di negoziato. Con riferimento alle nomine, i principali designati sono stati tre: Didier Seeuws¹⁷⁹, nominato il 25 giugno 2016 a direttore della *task force* speciale per il Regno Unito in seno al Segretariato generale del Consiglio; Michel Barnier¹⁸⁰, nominato il 27 luglio a capo negoziatore per la Commissione¹⁸¹, con il compito di guidare la *task force* dell'art. 50 e di attuare il mandato politico deciso dal Consiglio; e Guy Verhofstadt¹⁸², nominato l'8 settembre a coordinatore del Parlamento europeo per la Brexit, per garantire il coinvolgimento del principale organo rappresentativo dell'UE durante i negoziati. La procedura di negoziato¹⁸³, invece, chiarì il ruolo che le diverse istituzioni europee avrebbero svolto nel corso dei negoziati: mentre il Consiglio europeo ne avrebbe mantenuto il controllo politico, formulando gli orientamenti, e il Consiglio avrebbe stabilito le direttive negoziali, la Commissione avrebbe gestito il grosso delle trattative, relegando il Parlamento a un ruolo più limitato.

Sul versante britannico, invece, il primo effetto del referendum fu un "terremoto politico"¹⁸⁴: il 24 giugno, Cameron annunciò le sue dimissioni, aprendo la strada a quella competizione interna al Partito conservatore che, il 13 luglio, condusse a Downing Street Theresa May. Il nuovo Esecutivo britannico si è "attrezzato" per la Brexit, istituendo *ex novo* due dipartimenti: quello per l'uscita dall'UE, guidato da David Davis, e quello per il commercio internazionale, guidato da Liam Fox. Sottoposta alla pressione delle istituzioni europee, al congresso Tory di Birmingham del 2 ottobre 2016, la May annunciò¹⁸⁵ infine che il Regno Unito avrebbe avviato formalmente il processo negoziale in vista dell'uscita dall'UE entro la fine di marzo 2017. Otto mesi durante i quali emerse chiaramente che la Brexit non sarebbe stata semplicemente una battaglia negoziale che avrebbe consentito, infine, al Regno Unito di avere – per dirla con le parole di Johnson – "sia la botte piena sia la moglie ubriaca"; al contrario, essa si prefigurava come un vero e proprio dedalo politico, economico e giuridico che si cercherà di ricostruire nei prossimi paragrafi.

¹⁷⁹ Diplomatico belga ed ex capo di gabinetto dell'allora Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy.

¹⁸⁰ Politico francese ed ex vicepresidente della Commissione.

¹⁸¹ A sua volta designata dal Consiglio, su proposta del Parlamento, a negoziatore dell'UE per l'art. 50.

¹⁸² Presidente del gruppo parlamentare Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (ALDE).

¹⁸³ Diffusa il 15 dicembre 2016 in occasione della riunione dei 27 leader e dei Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione.

¹⁸⁴ Martinelli (2016), p. 813.

¹⁸⁵ May (2016). *Britain after Brexit: a vision of Global Britain*. Discorso alla conferenza del Partito conservatore, 2 ottobre 2016.

2.3 Il caso Brexit: le difficoltà di applicazione dell'art. 50

All'indomani del referendum, i leader delle istituzioni europee rassicurarono che l'assenza di “vuoto giuridico”¹⁸⁶ nei Trattati in materia di recesso di uno SM dall'UE avrebbe consentito di realizzare la Brexit “in modo ordinato”¹⁸⁷. In tale ottica, sarebbe stato sufficiente seguire il percorso tracciato dall'art. 50 per giungere in tempi certi e relativamente brevi all'uscita del Regno Unito dall'UE. La realtà, com'è noto, si è rivelata ben diversa: oltre due anni di negoziati, due proroghe del termine previsto dall'art. 50, una bozza di accordo di recesso e una dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni non sono bastati a traghettare il Regno Unito fuori dall'UE. Ciò ha reso chiaro che il cuore del problema non sta tanto nella *presenza* di regole sul recesso nell'art. 50, quanto piuttosto nella loro *attuazione*.

Dalla ricostruzione dei fatti, in effetti, è possibile individuare almeno quattro specifiche difficoltà di applicazione dell'art. 50: innanzitutto, le problematiche legate alla notifica dell'intenzione di recesso da parte del Regno Unito; in secondo luogo, l'incompatibilità delle strategie negoziali di quest'ultimo e dell'UE; in terzo luogo, la salienza e l'indubbia difficoltà delle tematiche da affrontare nell'accordo di recesso; e, da ultimo, la complessa definizione del quadro delle future relazioni tra UE e Regno Unito. Per esigenze legate all'efficacia della trattazione, quest'ultima difficoltà sarà esaminata nel § 2.4; le prime tre, invece, saranno analizzate in questo paragrafo, che darà conto altresì del contenuto dell'accordo di recesso e della dichiarazione politica approvati nel novembre del 2018. Ciò che emergerà al termine dell'analisi è un dato forse sorprendente: e cioè che tali difficoltà sono emerse non solo a causa del confronto negoziale tra Londra e Bruxelles, ma anche a causa di divergenze interne allo stesso Regno Unito.

Tale considerazione risulta particolarmente appropriata con riguardo ai problemi della notifica britannica dell'intenzione di recesso. Se si considera che essa giunse sulla scrivania del Presidente del Consiglio europeo solo il 29 marzo 2017, si evince che più di nove mesi sono occorsi a Londra *solo* per attivare formalmente l'art. 50. A posteriori, tale ritardo non è sorprendente: durante la campagna referendaria, infatti, non si era discusso delle eventuali modalità di recesso, con la conseguenza che, già all'indomani del referendum, non era chiaro come si dovesse dare corso alla volontà espressa dall'elettorato britannico. In mancanza di una Costituzione scritta, si poneva innanzitutto un'incertezza istituzionale: si trattava, cioè, di capire¹⁸⁸ se il Governo potesse notificare autonomamente l'intenzione di recesso o se invece fosse necessaria una preventiva autorizzazione parlamentare. La sentenza emessa, il 24 gennaio 2017, dalla Corte suprema britannica su ricorso del Governo pose fine a tali speculazioni: l'Esecutivo, a titolo delle prerogative regie, avrebbe potuto trasmettere la notifica alle istituzioni europee solo previa autorizzazione del Parlamento¹⁸⁹. Quest'ultima

¹⁸⁶ Tusk (2016).

¹⁸⁷ Tusk, Juncker, Rutte, Schulz (2016).

¹⁸⁸ Rosa (2016), pp. 823-825.

¹⁸⁹ Carmona, Cîrlig & Sgueo (2017), p. 6.

arrivò il 13 marzo 2017, quando il Parlamento britannico adottò lo *European Union Notification of Withdrawal Act 2017*, che ha consentito al Governo di attivare formalmente l'art. 50 il 29 marzo¹⁹⁰.

Ulteriori difficoltà, tuttavia, non hanno tardato ad emergere: nella lettera inviata a Tusk, la Premier britannica aveva espresso il desiderio di “concordare sui termini della *partnership* futura *accanto*¹⁹¹ a quelli del [...] recesso dall'UE”. Il ricorso al corsivo non è casuale: qui sta, infatti, il cuore di una seconda difficoltà nell'applicazione dell'art. 50, cioè l'incompatibilità delle strategie negoziali di Londra e Bruxelles. Il piano negoziale britannico è contenuto nel Libro bianco “*The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*”, pubblicato il 2 febbraio 2017. Tale documento, da una parte, riconosceva che la volontà britannica di riassumere il controllo sulle migrazioni intraeuropee e di sottrarsi alla giurisdizione della CGUE era incompatibile con la partecipazione al mercato unico; dall'altra, proponeva¹⁹² la conclusione di tre vantaggiosi accordi per il Regno Unito: un accordo di libero scambio (ALS) che consentisse al paese un ampio accesso al mercato unico dell'UE; un nuovo accordo doganale che permettesse a Londra “di stipulare ALS con altri paesi, senza precludere allo stesso tempo gli scambi con l'UE”; e un accordo sui diritti dei cittadini britannici ed europei rispettivamente residenti nell'UE e nel Regno Unito. Proponeva poi “il mantenimento della zona di libero spostamento con la Repubblica d'Irlanda” e della cooperazione con l'UE in vari settori di interesse comune. In sostanza, il Governo britannico mirava alla conclusione di un accordo sulle future relazioni *prima che si concretizzasse il recesso*¹⁹³; l'UE, invece, non era disposta a concederglielo. Infatti, sin dagli orientamenti del 29 aprile 2017¹⁹⁴, che fornivano le prime indicazioni sulla strategia negoziale dell'UE, il Consiglio europeo aveva chiarito che non sarebbe stato negoziato alcun accordo sulle future relazioni prima che fosse stato concluso l'accordo di recesso¹⁹⁵. L'UE, dunque, intendeva procedere gradualmente, applicando ai negoziati “un approccio per fasi”. Ciò rispondeva, peraltro, alla necessità pragmatica di dedicare ciascun *round* negoziale ad una specifica questione, data la salienza e l'indubbia complessità dei temi da affrontare; su ciascuno di essi, data la rilevanza degli interessi coinvolti, sono emerse divergenze di natura sostanziale tra i negoziatori britannici ed europei.

È corretto affermare, tuttavia, che le questioni più dibattute sono state quattro¹⁹⁶. La prima riguardava lo *status* di cittadini e imprese dell'UE e del Regno Unito residenti e operanti rispettivamente nel Regno Unito e

¹⁹⁰ May (2017). *United Kingdom notification under Article 50 TEU*. 29 marzo 2017, XT 20001/17.

¹⁹¹ Corsivo aggiunto.

¹⁹² Carmona, Cîrlig & Sgueo (2017), pp. 22-23.

¹⁹³ Ivi, p. 22.

¹⁹⁴ Consiglio europeo (2017). *Orientamenti – 29 aprile 2017*.

¹⁹⁵ Questo era uno dei tre principi sanciti nei citati orientamenti: un secondo principio era “no a negoziati separati” tra i singoli SM e il Regno Unito né a soluzioni separate, in base all'assunto che “nulla [sarebbe stato] concordato finché tutto non [fosse stato] concordato”; un terzo principio, infine, era “no *cherry picking*”. Su quest'ultimo, però, si tornerà nel prosieguo della trattazione.

¹⁹⁶ Un catalogo esaustivo, tuttavia, dovrebbe includere almeno: la sovranità del Regno Unito sui territori ciprioti di Akrotirion e Dekèleia; il destino degli accordi conclusi dall'UE oppure in forma mista con Stati terzi e organizzazioni internazionali; il futuro della cooperazione tra Londra e Bruxelles nei diversi settori in cui questa si era sviluppata; lo spostamento delle due agenzie dell'UE con sede nel Regno Unito; e la questione dei procedimenti pendenti dinanzi alla CGUE.

nell'UE¹⁹⁷. La seconda riguardava la necessità che entrambe le parti rispettassero gli obblighi derivanti dalla *membership* britannica all'UE mediante una liquidazione finanziaria *una tantum*¹⁹⁸. La terza riguardava il problema dei rapporti con l'Irlanda, vale a dire la necessità di rispettare il cd. accordo del venerdì santo¹⁹⁹ e di evitare una frontiera fisica tra il Nord e il Sud dell'isola²⁰⁰. La quarta, infine, riguardava il modello da applicare alle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito.

Alle prime tre tematiche, data la loro particolare pregnanza, gli orientamenti del 29 aprile 2017 dedicarono la prima fase dei negoziati. Quest'ultima si aprì il 19 giugno 2017, quando Barnier e Davis avviarono il primo ciclo di negoziati; fecero seguito altri cinque *rounds* negoziali²⁰¹ aventi per oggetto le medesime tre questioni. Al raggiungimento di un'intesa di massima sul quadro delle future relazioni, invece, fu dedicata la seconda fase dei negoziati: aperta dagli orientamenti del Consiglio europeo del 15 dicembre 2017²⁰²²⁰³, essa consistette in un unico ciclo di trattative, conclusosi il 9 febbraio 2018. Infatti, dopo sette *rounds* negoziali complessivi, il Consiglio europeo, riunito il 25 novembre 2018 in sessione straordinaria, approvò infine una bozza di accordo di recesso²⁰⁴ nonché una dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito²⁰⁵. Tali atti costituiscono, ad oggi, gli unici testi su cui sia stata raggiunta un'intesa a livello negoziale: è bene, dunque, esaminarli²⁰⁶ con riferimento alla loro struttura e al loro contenuto.

L'accordo di recesso era il frutto di un'intesa raggiunta il 14 novembre 2018 dalle due squadre negoziali. Dal punto di vista strutturale, si componeva di sei parti e di un protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord²⁰⁷, il cui contenuto è riassumibile come segue.

¹⁹⁷ Nonché dei diritti dei soggetti che avevano concluso contratti e accordi commerciali o che avevano preso parte a programmi finanziati dall'UE partendo dal presupposto che il Regno Unito ne sarebbe rimasto uno SM.

¹⁹⁸ Contestata da molti sostenitori del *leave* che sostenevano di non dovere alcunché all'UE, consiste nella copertura economica in un'unica soluzione da parte di Londra e Bruxelles di tutti i reciproci impegni assunti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), della Banca europea per gli investimenti (BEI), del Fondo europeo di sviluppo (FES) e della BCE durante l'intero periodo di appartenenza del Regno Unito all'UE.

¹⁹⁹ Firmato il 10 aprile 1998 tra il governo britannico e quello irlandese, pose fine alla conflittualità e alla violenza scatenatesi, dagli anni Sessanta, in Irlanda del Nord tra i gruppi protestanti che ne sostenevano l'appartenenza al Regno Unito e i gruppi cattolici che, invece, ne auspicavano l'unificazione con la Repubblica d'Irlanda.

²⁰⁰ La Repubblica d'Irlanda, infatti, sarà l'unico SM dell'UE a condividere un confine terrestre con il Regno Unito.

²⁰¹ Il secondo ciclo di negoziati si concluse il 20 luglio; il terzo il 31 agosto; il quarto il 28 settembre; il quinto il 12 ottobre; il sesto il 10 novembre.

²⁰² Consiglio europeo (2017). *Orientamenti – 15 dicembre 2017*.

²⁰³ In essi, fra le altre cose, l'UE prese atto del fatto che il Regno Unito aveva accettato un periodo transitorio di circa due anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo di recesso per negoziare, appunto, il quadro delle future relazioni. Durante tale periodo, il Regno Unito non avrebbe partecipato più ai processi decisionali dell'UE ma sarebbe rimasto nel mercato unico e nell'unione doganale, applicando le quattro libertà e rispettando l'*acquis*. Sul punto, vedasi Tanca (2018), p. 346.

²⁰⁴ *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 as agreed at negotiators' level on 14 November 2018*. 25 November 2018.

²⁰⁵ *Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom*. 22 November 2018.

²⁰⁶ Per un'analisi dell'accordo di recesso e della dichiarazione politica, vedasi Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati (2019). *La Brexit*. 26 luglio 2019; Senato della Repubblica & Camera dei deputati (2018). *Il Consiglio europeo del 25 novembre 2018 e l'accordo sulla Brexit*. 27 novembre 2018; e Commissione europea (2018). *Negoziati sulla Brexit - Che cosa prevede l'accordo di recesso*. 14 novembre 2018.

²⁰⁷ Per completezza, occorre precisare che l'accordo di recesso include altresì un protocollo sulle zone di sovranità a Cipro e un protocollo su Gibilterra, nel cui merito non si entrerà in questa sede.

La prima parte conteneva disposizioni introduttive volte ad assicurare che l'interpretazione e l'applicazione dell'accordo fossero comuni, in termini giuridici, nell'UE e nel Regno Unito. In particolare, esse impegnavano le parti a garantire nei rispettivi ordinamenti il primato²⁰⁸ e l'efficacia diretta²⁰⁹ dell'accordo, nonché una sua interpretazione coerente con la giurisprudenza della CGUE.

La seconda parte riguardava i diritti dei cittadini dell'UE e del Regno Unito residenti rispettivamente nel Regno Unito e nell'UE²¹⁰ conformemente alla normativa europea in materia di libertà di circolazione. Sulla base dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione, essi avrebbero continuato a godere dei diritti di cui la normativa europea li rendeva titolari: si trattava, in particolare, dei diritti di soggiorno, all'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, al riconoscimento delle qualifiche professionali e all'assistenza sanitaria, alla pensione e alle altre prestazioni sociali. Era garantito altresì il diritto al ricongiungimento familiare anche dopo il 2020 per chi fosse stato residente da prima di quella data.

La terza parte era dedicata ad altre questioni relative alla separazione, come il regime da applicare alle merci immesse sul mercato prima della data di recesso, il destino della cooperazione di polizia e giudiziaria in corso, gli appalti pubblici in corso, le questioni legate all'appartenenza all'EURATOM e il funzionamento delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE.

La quarta parte era dedicata all'istituzione di un periodo di transizione dal 30 marzo 2019 al 31 dicembre 2020. Tale lasso di tempo sarebbe stato rinnovabile una volta sola di comune accordo tra le parti per un periodo di uno o due anni e rispondeva alla necessità di attutire gli effetti del recesso su tutti i soggetti che ne fossero risultati coinvolti. Durante tale periodo, il Regno Unito, pur essendo uscito dall'UE, avrebbe continuato ad applicare integralmente il diritto comunitario, senza però essere rappresentato in istituzioni e organi dell'UE.

La quinta parte conteneva le disposizioni relative alla questione della liquidazione finanziaria. Al riguardo, il Regno Unito si impegnava a onorare tutti gli impegni derivanti dall'intero periodo di *membership* dell'UE: ciò implicava il versamento dei contributi dovuti al bilancio dell'UE²¹¹, alla BEI, alla BCE, allo strumento per i rifugiati in Turchia²¹², ai fondi fiduciari dell'UE, alle agenzie del Consiglio e al FES. D'altra parte, l'UE avrebbe rimborsato il capitale versato dal Regno Unito alla BCE e alla BEI. L'accordo non conteneva l'importo dovuto da ciascuna parte all'altra ma indicava una metodologia di calcolo per regolare i conti.

²⁰⁸ Ciò implicava che, in caso di contrasto tra le normative nazionali e le disposizioni dell'accordo di recesso, a queste ultime avrebbe dovuto essere data priorità.

²⁰⁹ L'efficacia diretta di una disposizione implica che questa può essere invocata direttamente dalle parti interessate dinanzi agli organi giurisdizionali competenti. In questo caso, trattasi dei tribunali degli SM dell'UE e del Regno Unito.

²¹⁰ Si tratta, rispettivamente, di circa 3,2 milioni e 1,2 milioni di persone.

²¹¹ In particolare, al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, agli ultimi esercizi del quale avrebbe continuato a contribuire come se fosse stato ancora uno SM.

²¹² Lo strumento per i rifugiati in Turchia è stato istituito dalla Commissione, con decisione del 24 novembre 2015, modificata il 10 febbraio 2016, nel quadro del programma di cooperazione tra Bruxelles e Ankara con riferimento al significativo afflusso di rifugiati siriani che la Turchia fronteggia dallo scoppio del conflitto nel paese mediorientale. Si tratta di un meccanismo che gestisce le risorse messe a disposizione dall'UE, nell'ambito del suo bilancio, e dagli SM, con contributi aggiuntivi, per un totale di 6 miliardi di euro tra il 2016 e il 2019, allo scopo di prestare assistenza umanitaria e non umanitaria (nel settore educativo, sanitario e socio-economico) ai circa 4 milioni di rifugiati attualmente presenti in territorio turco.

La sesta parte, infine, conteneva disposizioni relative alla *governance* dell'accordo. In particolare, istituiva un meccanismo di risoluzione delle controversie sull'interpretazione dell'accordo, imperniato su un Comitato misto composto da rappresentanti britannici ed europei a cui le parti avrebbero dovuto rivolgersi prioritariamente. Qualora non fosse stata trovata una soluzione in seno a quest'organo, ciascuna delle parti avrebbe potuto sottoporre la controversia ad arbitrato vincolante.

All'accordo era poi allegato il protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord che conteneva l'intesa volta a evitare la ricostituzione di un confine fisico tra il Nord e il Sud dell'isola. Tale intento aveva una duplice *ratio*²¹³, economica e politica: economica, perché il confine è attraversato quotidianamente da una gran quantità di merci e di persone²¹⁴; politica, perché il mantenimento di un confine aperto tra le due Irlande rappresenta uno dei punti cardine dell'accordo del venerdì santo di cui si è detto sopra. La questione ha rappresentato uno dei principali terreni di scontro nei negoziati sulla Brexit, nonché uno dei principali ostacoli all'approvazione dell'accordo da parte del Parlamento britannico. In sostanza, l'accordo di recesso prevedeva la creazione del cd. *single custom territory*, cioè un'area doganale comune che si sarebbe estesa tra il territorio irlandese (quindi, dell'UE) e quello nord-irlandese (quindi, del Regno Unito). In quest'ultima porzione, sarebbe stato applicato integralmente il codice doganale comunitario con la conseguenza che l'Irlanda del Nord sarebbe rimasta, di fatto, nel mercato unico dell'UE. Affinchè tale area funzionasse correttamente, però, il Regno Unito avrebbe dovuto rispettare i principi base dell'unione doganale, armonizzare la propria politica commerciale con quella europea e rispettare le regole stabilite nel mercato interno per evitare vantaggi competitivi. Tale soluzione nel gergo è stata denominata *backstop*, cioè rete di protezione: essa infatti si sarebbe concretizzata a partire dalla fine del periodo transitorio, se – e solo se – durante tale periodo UE e Regno Unito non fossero riusciti a definire un accordo sulle loro future relazioni, capace di risolvere la questione irlandese senza la ricostituzione di un confine fisico tra il Nord e il Sud dell'isola.

Contestualmente all'accordo di recesso, il Consiglio europeo del 25 novembre 2018 approvò la dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni. Il documento sviluppava gli orientamenti adottati dal Consiglio europeo il 23 marzo 2018²¹⁵ che suggerivano la conclusione di un “*ALS equilibrato, ambizioso e di ampia portata*”. Tale accordo avrebbe dovuto fornire “*sufficienti garanzie di parità di condizioni*” e contemplare “*lo scambio di merci, con l'obiettivo di coprire tutti i settori e di cercare di mantenere tariffe nulle e nessuna restrizione quantitativa*”²¹⁶. La dichiarazione politica proponeva il mantenimento della cooperazione nel settore economico, della sicurezza e in altri ambiti. Concentrandosi sulle proposte economiche, la dichiarazione suggeriva l'istituzione di un'area di libero scambio per le merci, garantita nel suo funzionamento da una stretta cooperazione nei settori di interesse comune, inclusi il quadro regolamentare e doganale e il rispetto delle regole volte a evitare vantaggi competitivi; la conclusione di accordi ambiziosi

²¹³ Il Post (2019). *Cos'è il “backstop”, spiegato*. 30 gennaio 2019.

²¹⁴ Si stima che il valore dell'interscambio interno nel 2016 fosse pari a circa 3 miliardi di euro.

²¹⁵ Consiglio europeo (2018). *Orientamenti – 23 marzo 2018*.

²¹⁶ Ibidem.

ed equilibrati in materia di scambi di servizi e investimenti; la definizione di modalità volte a mantenere la stabilità nel settore dei servizi finanziari; e l'accordo su regole relative alla mobilità delle persone.

Tuttavia, gli sforzi condotti dalle squadre negoziali per concordare le modalità di recesso del Regno Unito e le coordinate fondamentali del quadro delle sue future relazioni con l'UE sono risultati, almeno fino ad oggi, vani: infatti, sottoposti al voto del Parlamento britannico, l'accordo di recesso e la dichiarazione politica sono stati respinti dalla Camera dei comuni per tre volte²¹⁷. L'ultima bocciatura, datata 29 marzo 2019, coincideva con la scadenza del termine dei due anni dalla notifica dell'intenzione di recesso concessi dall'art. 50. Tuttavia, in seguito alla seconda opposizione del legislativo, Theresa May aveva provveduto a inoltrare alle istituzioni europee una richiesta di proroga²¹⁸, ottenendo un'estensione sino al 22 maggio 2019. Ostacolata per la terza volta dal suo stesso Parlamento, la Premier britannica non ebbe altra alternativa se non quella di chiedere, il 5 aprile, una seconda proroga, che le è stata concessa dal Consiglio europeo sino al 31 ottobre 2019: tale data costituisce, quindi, ad oggi, il termine ultimo che il Regno Unito ha a disposizione per completare il recesso dall'UE. Tuttavia, il quadro politico britannico è radicalmente mutato nell'estate del 2019.

Infatti, il 7 giugno, Theresa May si è dimessa dalla *leadership* del Partito conservatore, aprendo la strada a quella lotta per la successione che, il 24 luglio, ha portato a Downing Street il grande favorito, nonché accanito sostenitore della Brexit, Boris Johnson. Il nuovo Premier britannico, da una parte, si è detto intenzionato a rispettare la data del 31 ottobre 2019 per il completamento della procedura di recesso; dall'altra, ha dichiarato con fermezza che il Regno Unito recederà consensualmente dall'UE solo previa rinegoziazione dei termini dell'accordo di recesso, che non ha esitato a definire "inaccettabile". L'UE, tuttavia, ha ribadito più volte²¹⁹ che l'accordo di recesso non è rinegoziabile. Ciò rende plausibile il secondo degli scenari prefigurato da Johnson, cioè l'uscita senza accordo. In realtà, il 13 marzo, la Camera dei comuni aveva respinto con una mozione la possibilità di realizzare il *no deal scenario*. Quest'ultimo, del resto, rappresenterebbe una soluzione non ottimale per entrambe le parti: in particolare, per il Regno Unito, aggraverebbe i problemi economici che in ogni caso emergerebbero anche nell'ipotesi di uscita ordinata. Data la loro rilevanza, tali problemi saranno esaminati specificamente nei §§ 2.5 e 2.6. Prima, occorre capire per quale ragione il Parlamento britannico si sia opposto tanto strenuamente al pacchetto negoziato da Theresa May: ancora una volta, il cuore del problema sta nelle divergenze interne al Regno Unito. All'analisi di questi problemi, che rappresentano, in ultima istanza, la principale difficoltà nell'applicazione dell'art. 50, è dedicato il § 2.4.

²¹⁷ La prima volta il 15 gennaio 2019, con 432 voti contrari e 202 favorevoli; la seconda volta il 12 marzo 2019, con 391 voti contrari e 242 favorevoli; e la terza volta il 29 marzo 2019, con 344 voti contrari e 286 favorevoli. Peraltro, nessuna delle mozioni discusse dall'assemblea sul tema delle opzioni alternative all'accordo di recesso e alla dichiarazione politica sono state alla fine approvate.

²¹⁸ May (2019). *Richiesta del Regno Unito di una proroga a norma dell'articolo 50 TUE*. 20 marzo 2019.

²¹⁹ Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati (2019).

2.4 *Hard, soft e mild Brexit*: quale modello per le future relazioni tra l'UE e il Regno Unito?

Il paragrafo precedente ha individuato quattro specifiche difficoltà nell'applicazione della clausola di recesso. È corretto affermare che tali problematiche sono riconducibili, in ultima istanza, al contenuto dell'art. 50: quest'ultimo, infatti, indica *come uscire* dall'UE ma lascia alle parti il compito di stabilire *che tipo di uscita realizzare in concreto*. Sul punto si sono riscontrate divergenze anche all'interno del Regno Unito. In effetti, durante la campagna referendaria, né i sostenitori del *remain* né quelli del *leave* avevano promosso una seria riflessione circa le conseguenze di un'eventuale uscita: il risultato è stato che, all'indomani del referendum, Londra non aveva ancora chiari gli obiettivi in vista dei quali negoziare con l'UE. Gli scenari che si sono aperti sono, sostanzialmente, tre – nel gergo noti come *hard Brexit*, *soft Brexit* e *mild Brexit*.

La *hard Brexit* (letteralmente, “uscita dura”) rappresenta indubbiamente la soluzione più drastica: il Regno Unito, infatti, recederebbe dall'UE uscendo da tutti i Trattati e da tutte le istituzioni, inclusi il mercato interno e l'unione doganale. In buona sostanza, il mercato interno²²⁰ è un mercato unico fondato su quattro libertà – la libertà di circolazione di merci, servizi, capitali e persone – all'interno del quale i cittadini europei, rispettando le regole comunitarie e sottoponendosi alla giurisdizione della CGUE, possono vivere, lavorare, studiare e fare affari liberamente. Esso è regolato da un insieme di accordi tra gli SM dell'UE, che ne fanno parte accanto a Svizzera, Norvegia, Islanda e Lichtenstein: pur non facendo parte dell'UE, gli ultimi quattro paesi vi hanno infatti aderito ma con modalità peculiari che saranno descritte nel seguito del paragrafo. Del mercato interno, l'unione doganale²²¹ è poi una componente essenziale: infatti, essa si sostanzia nell'assenza di barriere tariffarie e di buona parte delle barriere non tariffarie e doganali alle frontiere interne dell'UE.

Qualora realizzasse una *hard Brexit*, il Regno Unito perderebbe inevitabilmente tali vantaggi. Rimandando agli ultimi paragrafi l'analisi delle conseguenze economiche di un'uscita dura, è evidente che quest'ultima infliggerebbe un duro colpo all'economia britannica perché le esportazioni britanniche sarebbero gravate da una serie di barriere tariffarie, non tariffarie e doganali da cui attualmente sono scevre. Non sorprende, quindi, che l'uscita dura sia osteggiata dai sostenitori del *remain* e, soprattutto, dal complesso industriale e finanziario britannico, preoccupato dalle perdite a cui tale strada sembrerebbe condurre. Tuttavia, secondo i *leavers* più rigidi, tali perdite sarebbero limitate al breve periodo: nel lungo periodo, infatti, sarebbero più che compensate dai guadagni che il Regno Unito, ormai pienamente sovrano, otterrebbe dalla conclusione di accordi commerciali più vantaggiosi e dall'adozione di una regolamentazione migliore²²².

Una versione meno “*hard*” di una *hard Brexit* potrebbe essere l'adozione del modello Turchia: Ankara, infatti, è pienamente indipendente dall'UE, tranne che nella conduzione della politica commerciale, in cambio dell'accesso libero da dazi doganali sul mercato interno dell'UE per le sue merci. Tale modello, tuttavia, è

²²⁰ Eur-Lex. *Mercato interno*.

²²¹ Eur-Lex. *Unione doganale*.

²²² J.P. (2018). *How a soft Brexit differs from a hard one*. June 25, 2018. The Economist.

incompatibile con l'indisponibilità del Regno Unito a rinunciare all'indipendenza della propria politica commerciale.

Rispetto alla *hard Brexit*, la *soft Brexit* (letteralmente, “uscita morbida”) sarebbe, invece, una soluzione meno estrema. In questo caso, il Regno Unito uscirebbe dall'UE, ma rimarrebbe in qualche misura all'interno del mercato unico e dell'unione doganale. Non si tratta di uno scenario del tutto inimmaginabile: come si accennava sopra, fanno parte del mercato interno anche quattro Stati (Svizzera, Norvegia, Islanda e Lichtenstein) non membri dell'UE. Non a caso, quando si fa riferimento alla *soft Brexit*, si evoca spesso il modello Norvegia o il modello Svizzera²²³. Trattasi di due casi simili che presentano, tuttavia, alcuni profili di diversità.

Il paese scandinavo fa parte dello SEE, partecipa al mercato interno dell'UE e ne applica tutte le regole²²⁴: ciò significa²²⁵ che, tra le altre cose, rispetta la libertà di circolazione delle persone, è sottoposto alla giurisdizione della CGUE e contribuisce al bilancio comunitario. Non avendo, tuttavia, la *membership* dell'UE, la Norvegia non ha alcuna voce in capitolo sulla formazione di tali regole. La Svizzera, invece, non partecipa allo SEE: il suo accesso al mercato interno, quindi, è regolato da accordi bilaterali con i singoli SM e prevede limitazioni – ad esempio, nel settore dei servizi. Allo stesso tempo, la soggezione di Zurigo alle regole europee e alla giurisdizione della CGUE è pure parziale.

A prescindere dal modello eventualmente applicato, un'uscita morbida ridurrebbe al minimo le perturbazioni economiche derivanti dal recesso. Tale risultato positivo, tuttavia, avrebbe un prezzo: l'accettazione di molte delle regole del mercato unico e la contestuale perdita del potere di discuterle. Non sorprende, quindi, che la *soft Brexit* sia fortemente criticata dai *brexiteers* più rigidi; al contrario, i sostenitori del *remain*, alcuni *brexiteers* meno estremi e il complesso industriale e finanziario britannico vedono nell'uscita morbida l'ultima speranza per il paese di scongiurare la catastrofe. È evidente, quindi, che divergenze interne hanno reso difficile al Regno Unito presentarsi compatto dinanzi alle istituzioni europee.

In realtà, una soluzione di compromesso – dal punto di vista, è bene specificarlo, britannico – era stata individuata. Meno comune nel lessico mediatico, essa è nota come *mild Brexit* (letteralmente, “uscita moderata”) e consiste nell'ottenere la *completa indipendenza* del Regno Unito dall'UE in tutti i settori, mantenendo contemporaneamente *il massimo accesso possibile al mercato unico* per gli operatori economici britannici. Trattasi, in sostanza, della soluzione proposta da Theresa May al congresso Tory di Birmingham del 2 ottobre 2016, durante il quale l'allora Premier britannica dichiarò che “la dicotomia *hard Brexit* – *soft Brexit* non esiste”. Seguendo tale principio, il 7 luglio 2018, il Governo britannico rese nota una proposta nota come “*Chequers plan*”²²⁶. In sostanza, il piano proponeva l'istituzione di un'area di libero scambio e di una nuova *partnership* doganale tra l'UE e il Regno Unito, che consentissero alle rispettive merci di circolare il

²²³ Sapir (2016).

²²⁴ Tranne che in materia di politica agricola e di pesca in cui, data la rilevanza per l'economia nazionale, mantiene l'indipendenza.

²²⁵ Il Post (2016). *Il Regno Unito potrebbe restare nel “mercato unico” europeo?* 29 giugno 2016.

²²⁶ Dal nome della residenza estiva di Theresa May dove furono definiti i termini del piano.

più possibile liberamente, garantendo al tempo stesso al Regno Unito la conduzione di una politica commerciale indipendente e il mantenimento del confine aperto tra le due Isole. Tale soluzione, nel Regno Unito, era potenzialmente gradita a tutti perché, di fatto, manteneva la promessa evocata durante la campagna referendaria di ottenere “sia la botte piena sia la moglie ubriaca”; due obiettivi che, invece, dal punto di vista comunitario, restano incompatibili.

Al riguardo, la posizione dell’UE è stata chiara sin dall’origine: già alla riunione del Consiglio europeo del 28 giugno 2016, i leader europei affermarono che “[q]ualsiasi accordo che [fosse stato] concluso con il Regno Unito in quanto paese terzo [avrebbe dovuto] basarsi su una combinazione equilibrata di diritti e obblighi” e che “[p]er avere accesso al mercato unico, [era] necessario accettare tutte e quattro le libertà”²²⁷, inclusa quella di circolazione. Una posizione che Tusk ribadì ulteriormente, specificando che l’UE non era disponibile a realizzare un mercato unico “à la carte”²²⁸. Infatti, una partecipazione ad esso “su base settoriale” – sottolineano gli orientamenti del 29 aprile 2017 – comprometterebbe “l’integrità del mercato unico”, nonché il principio di reciprocità su cui si fonda l’UE: in breve, per dirla con le parole dei leader europei, “[u]n paese che non è membro dell’UE e non rispetta i medesimi obblighi di un membro non può avere gli stessi diritti e godere degli stessi vantaggi di un membro. [...] Le quattro libertà del mercato unico sono indivisibili e non sono ammissibili scelte di comodo”²²⁹.

In definitiva, la posizione delle istituzioni europee è ben riassunta nel discorso tenuto da Tusk alla conferenza del Centro di politica europea²³⁰, il 13 ottobre 2016. In quella occasione, il Presidente del Consiglio europeo, ricordando che la decisione del Regno Unito di lasciare l’UE era maturata durante una campagna referendaria ampiamente incentrata sul tema della “ripresa del controllo”, affermò che tale approccio avrebbe avuto “conseguenze definitive”, etichettabili sotto il nome di *hard Brexit*. Infrangendo le speranze di quanti ancora speravano di poter avere sia la botte piena sia la moglie ubriaca, Tusk dichiarò con fermezza che era “inutile speculare sulla *soft Brexit*” e che “l’unica vera alternativa a una *hard Brexit* [era] nessuna Brexit”. Secondo il Presidente del Consiglio europeo, infatti, la volontà politica del Regno Unito costringeva – e costringe tuttora – l’UE a tutelare i suoi interessi rispettando i Trattati: ciò implica che la condizione per l’accesso al mercato unico presuppone l’accettazione delle quattro libertà, senza possibilità di compromessi.

Del resto, per l’UE, non cedere nel braccio di ferro con il Regno Unito è questione di sopravvivenza: perdere questo confronto significherebbe, infatti, mostrare al mondo e, soprattutto, agli altri SM che la sfida lanciata dal Regno Unito, cioè la possibilità di riappropriarsi della sovranità senza danneggiare irrimediabilmente l’economia nazionale, è una sfida che ogni altro SM può vincere con facilità. Per entrambe le parti, insomma, c’è in gioco la difesa della propria credibilità politica. Un elemento, questo, che il Regno Unito non è stato in

²²⁷ Dichiarazione al termine della riunione informale a 27 – Bruxelles, 29 giugno 2016.

²²⁸ Tusk (2016). Osservazioni del presidente Donald Tusk a seguito della riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo dell’UE. 29 giugno 2016.

²²⁹ Trattasi del cd. principio del “no cherry picking”.

²³⁰ Tusk (2016). Speech by President Donald Tusk at the European Policy Centre conference. 13 ottobre 2016.

grado di cogliere né prima né dopo il referendum: infatti, prima del referendum, l'abilità dei negoziatori britannici fu spacciata come l'unica incognita che avrebbe separato l'uscita del paese da un futuro indipendente e radioso; dopo il referendum, i *brexiteers*, convinti che il paese avesse un potere negoziale ben superiore rispetto a quello che aveva in realtà²³¹, hanno continuato a sostenere che si dovesse imporre un ultimatum all'UE perché concedesse un accordo che asseconasse le esigenze britanniche. Da parte loro, i sostenitori del *remain* hanno continuato a insistere su un'ampia partecipazione al mercato unico e all'unione doganale sempre più impraticabile²³².

Quale modello è dunque ipotizzabile per le future relazioni tra UE e Regno Unito? Esclusa, per le ragioni sopra indicate, l'applicabilità del modello Turchia, Norvegia e Svizzera, Barnier, il 15 dicembre 2017, ha indicato come possibili modelli di riferimento gli accordi conclusi dall'UE con il Canada o con la Corea del Sud²³³. Con il Canada, l'UE ha concluso un accordo economico e commerciale globale (CETA) volto a semplificare l'accesso ai rispettivi mercati per merci, servizi e investimenti: a tale scopo, abolisce la maggior parte delle barriere tariffarie, promuove la cooperazione in materia di barriere tecniche al commercio, snellisce le procedure doganali, rimuove gli ostacoli agli investimenti esteri, liberalizza i trasferimenti di capitale e garantisce accesso equo e uguale ai rispettivi mercati dei servizi, anche finanziari²³⁴. Con la Corea del Sud, invece, l'UE ha concluso un ALS volto a liberalizzare progressivamente gli scambi di merci e servizi tra le parti: a tale scopo, esso prevede la progressiva eliminazione delle barriere tariffarie per circa il 98% delle merci scambiate dalle parti, la cooperazione in vista di un'armonizzazione delle barriere non tariffarie, una parziale apertura dei settori dei servizi, anche finanziari, un'ulteriore liberalizzazione degli appalti pubblici e l'impegno al rispetto dei diritti di proprietà intellettuale²³⁵.

Tuttavia, come rileva²³⁶ puntualmente Antonio Tanca, ex funzionario del Consiglio dell'UE, il principale interrogativo sta nel capire fino a che punto “si potrà estendere la portata di quest[i] modell[i] in modo da coprire il più possibile settori come i servizi finanziari, che sono cruciali per l'economia britannica”. Per Londra, negoziare il migliore accordo possibile sulle future relazioni con Bruxelles è di vitale importanza: solo così, infatti, il Regno Unito può sperare di compensare almeno in parte i problemi economici derivanti dalla sua uscita dall'UE. All'analisi delle implicazioni economiche della Brexit è dedicato, pertanto, il resto del capitolo.

²³¹ Tanca (2018), p. 349.

²³² Ivi, p. 348.

²³³ European Commission Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU (2017). *Slide presented by Michel Barnier, European Commission Chief Negotiator, to the Heads of State and Government at the European Council (Article 50) on 15 December 2017*. 19 December 2017.

²³⁴ Eur-Lex. *Accordo economico e commerciale tra il Canada e l'Unione europea*.

²³⁵ Eur-Lex. *Accordo di libero scambio tra l'UE e la Repubblica di Corea*.

²³⁶ Tanca (2018), p. 346.

2.5 I principali problemi economici derivanti dalla Brexit per il Regno Unito

Nei paragrafi precedenti, si è dato conto della componente più prettamente politica e giuridica del fenomeno Brexit. Tale fenomeno, tuttavia, presenta anche molteplici e rilevanti profili di interesse economico che, durante la campagna referendaria, non sono stati adeguatamente ponderati. In effetti, valutare l'impatto economico della Brexit non è semplice neppure a oltre due anni di distanza dall'esito del referendum perché gli effetti economici si presenteranno in gran parte dopo che la Brexit sarà divenuta una realtà effettiva; pertanto, prima di procedere nella trattazione, è opportuno circoscrivere lo spettro dell'analisi sottolineando alcune delle scelte fatte qui di seguito.

La prima riguarda l'oggetto che si intende indagare: in questo paragrafo ci si limiterà a esaminare le conseguenze economiche determinate da un'uscita *ordinata* del Regno Unito dall'UE *nell'economia britannica*. Gli effetti economici di un'uscita senza accordo saranno esaminati nel § 2.6; non si prenderà, invece, in considerazione l'impatto economico della Brexit rispetto all'UE a 27 SM.

La seconda scelta riguarda l'orizzonte temporale di riferimento: l'analisi che seguirà indaga prevalentemente l'impatto economico della Brexit *nel lungo periodo*, quando si assume che il Regno Unito si sia ormai adattato al nuovo contesto economico e politico. Secondo la maggior parte degli studi, ciò richiederà 10-15 anni. Si cercherà quindi di capire se, attorno al 2030, le dimensioni dell'economia britannica saranno più grandi o più piccole, in termini di PIL, rispetto a quelle che avrebbe avuto se il Regno Unito fosse rimasto nell'UE. Naturalmente, l'impatto economico sull'economia britannica dipenderà dalla forma effettiva che la Brexit assumerà.

La terza e ultima scelta riguarda i settori dell'economia britannica indagati, che saranno tre: il commercio, sia di beni sia di servizi con un focus particolare sui servizi finanziari, data la loro rilevanza per l'economia britannica; gli investimenti; e la produttività. Dapprima se ne indicherà la rilevanza per l'economia britannica prima della Brexit; poi, si descriveranno le ragioni per cui l'uscita impatterà su di essi in termini economici; infine, si illustrerà il modo in cui si prevede che ciò accadrà in termini quantitativi, tenendo conto il più possibile dei diversi scenari aperti per le future relazioni tra UE e Regno Unito.

Con tutta probabilità, uno dei settori a risultare più colpito dall'uscita del Regno Unito dall'UE sarà quello del commercio. Il commercio britannico, infatti, dipende fortemente dall'UE per almeno due ragioni. In primo luogo, perché l'UE è il principale *partner* commerciale del Regno Unito²³⁷: nel 2018, il 46% delle esportazioni britanniche si è diretto verso l'UE e il 54% delle importazioni britanniche è venuto dall'UE²³⁸. Svolgendosi all'interno del mercato unico e dell'unione doganale, peraltro, tale interscambio diretto è gravato da poche

²³⁷ Ward (2019), pp. 3-6.

²³⁸ Complessivamente, quindi, il Regno Unito importa dall'UE più di quanto esporti: nel 2018, infatti, ha registrato un deficit commerciale complessivo con l'UE pari a 64 miliardi di sterline, ottenuto come differenza tra il surplus conseguito nel commercio di servizi - pari a 29 miliardi di sterline - e il deficit conseguito nel commercio di beni - pari a 93 miliardi di sterline. Nello stesso anno, i principali *partners* commerciali europei del Regno Unito sono stati Germania, Irlanda, Spagna, Belgio e Polonia.

barriere non tariffarie²³⁹ e da nessuna barriera tariffaria²⁴⁰. In secondo luogo, il commercio britannico dipende dall'UE perché il Regno Unito è automaticamente parte degli accordi commerciali conclusi da Bruxelles con circa 70 paesi terzi: si stima che, nel 2016, circa il 12% delle importazioni britanniche sia provenute da tali paesi e che circa il 13% delle esportazioni britanniche si sia diretto verso tali paesi²⁴¹. L'analisi che segue si articolerà, quindi, in due parti: dapprima, si esaminerà l'impatto della Brexit sull'interscambio diretto tra l'UE e il Regno Unito; poi, si analizzeranno le conseguenze dell'uscita sui rapporti commerciali del Regno Unito con il resto del mondo. Occorre, tuttavia, tenere presente che, in entrambi i casi, l'impatto economico effettivo dipenderà dal contenuto degli accordi che il Regno Unito riuscirà a negoziare con l'UE e con il resto del mondo.

Cominciando dal futuro del commercio tra il Regno Unito e l'UE, il principio fondamentale da tenere a mente è che maggiori saranno gli ostacoli (tariffari e non) all'accesso al mercato interno dell'UE, maggiori saranno le perdite per l'economia britannica, perché sarà più costoso per le imprese britanniche commerciare con il resto dell'UE²⁴². Tuttavia, la reintroduzione di tali ostacoli e il conseguente impatto sul commercio dipenderanno dalla forma effettiva della Brexit. Di seguito si esaminerà quindi l'impatto stimato sul commercio con riferimento a tre modelli descritti nel paragrafo precedente: il modello Norvegia, il modello Turchia e il modello Canada.

Il modello Norvegia sarebbe il più vantaggioso per il Regno Unito perché gli consentirebbe, di fatto, di restare nel mercato interno e di evitare l'imposizione di dazi doganali (se non, forse, per prodotti agricoli e ittici). Tuttavia, alcune barriere non tariffarie sarebbero con tutta probabilità reintrodotte, perché il Regno Unito uscirebbe comunque dall'unione doganale e, dunque, dal regime di regolamentazione comunitario. Inoltre aumenterebbero i costi amministrativi e quelli legati alla dimostrazione del rispetto delle regole di origine²⁴³: infatti, anche qualora Londra e Bruxelles negoziassero un ALS che eliminasse le barriere al commercio dei rispettivi prodotti, le imprese britanniche avrebbero l'onere di dimostrare che le merci che stanno esportando nell'UE sono effettivamente britanniche in base ai parametri stabiliti nell'ALS e hanno dunque il diritto di beneficiare dell'assenza di barriere. Il problema si pone perché, al giorno d'oggi, la filiera produttiva della maggior parte dei beni non è concentrata in unico Stato, ma dispersa in vari paesi. Ne consegue che stabilire con esattezza la provenienza del prodotto finito non è semplice: le imprese interessate a rivendicare la “paternità” di un prodotto devono quindi mettere in atto un processo dimostrativo dispendioso. Secondo un report pubblicato nel novembre 2013 dal Centre for Economic Policy Research britannico²⁴⁴, il

²³⁹ Le barriere non tariffarie sono le cd. barriere tecniche al commercio, cioè quel sistema di regole e di standards volto a tutelare non solo la produzione nazionale ma anche altri interessi quali, ad esempio, la salute dei consumatori, l'ambiente o talune peculiarità culturali. All'interno dell'unione doganale, tali barriere sono, in gran parte, concordate a livello comunitario.

²⁴⁰ Le barriere tariffarie non sono altro che i dazi doganali.

²⁴¹ Tetlow & Stojanovic (2018). *Understanding the economic impact of Brexit*. Institute for Government, October 2018, p. 30.

²⁴² Begg (2018). *Economics of Brexit*. Luiss, February 2, 2018.

²⁴³ Trattasi del modo in cui le autorità doganali classificano la provenienza dei prodotti importati per esigenze di monitoraggio in vista della tutela della produzione nazionale.

²⁴⁴ Centre for Economic Policy Research (2013). *Trade and Investment Balance of Competence Review*. Project report, November 2013.

costo di tale processo si aggira tra il 4% e il 15% del costo delle merci vendute. Ne consegue che il costo derivante dalla dimostrazione della provenienza del prodotto venduto rischia di essere maggiore del ricavo derivante dalla vendita del prodotto stesso. In breve, secondo le previsioni del governo britannico²⁴⁵, a causa principalmente dell'introduzione di barriere non tariffarie, il PIL britannico si ridurrebbe di circa l'1,4% rispetto a quello che sarebbe stato se fosse rimasto nell'UE.

Qualora, invece, entrasse in una sorta di *partnership* doganale con l'UE sul modello Turchia, il Regno Unito non andrebbe incontro a tariffe o quote sui prodotti industriali esportati nell'UE; sarebbero però introdotte restrizioni all'interscambio di altri beni, come i prodotti agricoli, e numerose barriere non tariffarie. Infine, qualora negoziasse con l'UE un ALS ampio e ambizioso sul modello Canada o Corea del Sud, il Regno Unito potrebbe anche riuscire a evitare l'imposizione di dazi doganali, in linea con la proposta contenuta nella dichiarazione politica concordata con l'UE, ma non otterrebbe in ogni caso lo stesso livello di accesso al mercato interno che ha in qualità di membro. Insomma, secondo le previsioni del governo britannico²⁴⁶, nel lungo periodo, il PIL si ridurrebbe di una percentuale compresa tra il 4,9% e il 6,7% del PIL che avrebbe avuto se fosse rimasto nell'UE, a causa principalmente dell'introduzione di barriere non tariffarie.

Per quanto riguarda, invece, il futuro del commercio tra il Regno Unito e il resto del mondo, esso dipenderà in gran parte dal tipo di politica commerciale che Londra deciderà di condurre ma che, indubbiamente, includerà la conclusione di nuovi accordi commerciali con paesi con i quali l'UE non intrattiene, ad oggi, alcuna *partnership* commerciale preferenziale. Tuttavia, la maggior parte degli studi²⁴⁷ prevede che il vantaggio economico derivante al Regno Unito dalla conclusione di tali nuovi accordi non sarà sufficiente a compensare le perdite derivanti dall'aumento delle barriere al commercio con l'UE: in particolare, secondo le stime del governo britannico, la conclusione di un ALS con gli Stati Uniti apporterebbe un aumento del prodotto britannico pari a non oltre lo 0,3% del PIL, mentre la stipula di analoghe intese con Australia, Cina, India, paesi del Golfo e del Sud-Est asiatico lo accrescerebbe complessivamente di non oltre lo 0,4% del PIL.

Riguardo, poi, al futuro degli accordi commerciali di cui il Regno Unito è parte in virtù della sua appartenenza all'UE emerge un paradosso: infatti, tali accordi saranno potenzialmente più vantaggiosi di quelli attuali per il Regno Unito dal momento che, nel rinegoziarli, Londra dovrà tenere conto esclusivamente delle sue esigenze e non anche di quelle di altri 27 Stati. Tuttavia, ottenere tali vantaggi potrebbe risultare più complesso perché il peso negoziale del Regno Unito singolarmente preso è indubbiamente inferiore rispetto al peso negoziale dell'UE a 28 SM.

Peraltro, è bene sottolineare che, quando si parla di commercio, si fa riferimento non solo allo scambio di beni ma anche di servizi, di cui il Regno Unito è il secondo esportatore al mondo dopo gli Stati Uniti. La Brexit avrà un impatto anche su tale settore perché il Regno Unito esporta nell'UE una quota rilevante di servizi

²⁴⁵ Harari (2018). *Brexit deal: Economic analyses*. House of Commons Library, Briefing Paper, Number 8451, 4 December 2018, p. 20.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Qui citati da Tetlow & Stojanovic (2018), p. 40.

finanziari e non finanziari. Con riguardo ai servizi non finanziari, nel 2017, il 28% del totale dei servizi esportati dal Regno Unito nell'UE era rappresentato da un'ampia categoria di prestazioni che includeva, tra gli altri, il settore legale, pubblicitario, architettonico, ingegneristico, turistico, della consulenza, di ricerca e sviluppo, della ristorazione e dei trasporti. Con riguardo, invece, ai servizi finanziari, di cui il Regno Unito è *leader* mondiale, nello stesso anno, il 24% del totale dei servizi esportati dal Regno Unito nell'UE era rappresentato solo da attività bancarie, assicurative, previdenziali, creditizie, di pagamento e di investimento, per un valore complessivo di 26 miliardi di sterline; peraltro, i servizi finanziari che il Regno Unito esporta nell'UE ammontano a circa 1/3 del totale dei servizi finanziari da esso esportati²⁴⁸.

Cominciando dai servizi non finanziari, ancora una volta il recesso del Regno Unito dall'UE vi influirà principalmente attraverso la conseguente imposizione di barriere non tariffarie. Se, in generale, le barriere non tariffarie sono abolite più faticosamente di quelle tariffarie, nel settore dei servizi ciò è particolarmente vero. Non a caso, anche ALS ambiziosi, come quello concluso dall'UE con il Canada, contengono molte restrizioni al commercio di servizi²⁴⁹. Quantificare tali effetti, ancora una volta, non è semplice: le previsioni del governo britannico²⁵⁰ stimano che, nel caso di adozione del modello Norvegia, sarebbero imposte barriere non tariffarie pari a circa il 7% del totale del valore del commercio all'ingrosso e al dettaglio di servizi. Tale valore salirebbe a circa il 13% in caso di adozione del modello Canada che, tuttavia, garantirebbe un accesso al mercato dei servizi solo parziale. L'accesso a tale mercato sarebbe limitato anche nel caso in cui fosse concordato il modello Svizzera, mentre risulterebbe del tutto interdetto in caso di applicazione del modello Turchia.

Non sorprende quindi che la Brexit spaventi particolarmente i fornitori britannici di servizi. Essa, tuttavia, preoccupa ancora di più i fornitori britannici di servizi finanziari che temono non solo di dover sostenere il costo derivante dall'imposizione di barriere non tariffarie, ma anche di perdere, una volta concretizzatosi il recesso, i loro "*passports*": come suggerisce il nome stesso, trattasi del diritto conferito a società fornitrici di servizi finanziari, registrate nello SEE, di operare in ogni altro SM dello SEE senza dover prima ottenere l'autorizzazione di quest'ultimo. Un diritto che, laddove fosse revocato, aumenterebbe considerevolmente i costi burocratici associati all'ottenimento delle autorizzazioni.

Ulteriori perdite per l'economia britannica deriveranno dall'impatto negativo della Brexit rispetto agli investimenti effettuati nel Regno Unito. Tra le economie avanzate, il Regno Unito è uno dei principali destinatari di investimenti diretti esteri (IDE): trattasi dei flussi di capitale investiti dalle imprese in un paese diverso da quello di residenza allo scopo di svilupparvi un'attività imprenditoriale durevole. Nel 2017, lo *stock* complessivo di IDE nel Regno Unito ammontava a 1.336 miliardi di sterline: il 43% di tale *stock*, pari a circa 573 miliardi di sterline, era detenuto da investitori residenti in altri SM dell'UE²⁵¹. Agli occhi degli investitori stranieri, diversi sono i fattori che rendono il Regno Unito una destinazione particolarmente attraente per i

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ Ivi, p. 52.

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Harari (2018), p. 10.

propri capitali: tra questi, una solida *rule of law*, una lingua ampiamente conosciuta nel mondo e un mercato del lavoro flessibile, caratterizzato da un alto livello di istruzione. Tuttavia, un relevantissimo fattore di attrazione di IDE è, agli occhi degli investitori, proprio l'appartenenza del Regno Unito all'UE.

Diversi studi empirici, in effetti, hanno rilevato una relazione positiva tra adesione all'UE e aumento di IDE: ad esempio, uno studio della London School of Economics (LSE)²⁵², dopo aver esaminato i flussi bilaterali di IDE fra 34 paesi (incluso il Regno Unito) appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) tra il 1985 e il 2013, conclude che, a parità di altre condizioni, l'adesione all'UE ha aumentato gli IDE di circa il 28%. Inoltre, uno studio del 2015 della Banca d'Inghilterra, riportato in report della società di consulenza britannica PricewaterhouseCoopers (PwC)²⁵³, dimostra che gli *stock* di IDE (come percentuale del PIL) nel Regno Unito e nell'UE sono aumentati più velocemente rispetto a quanto non abbiano fatto negli Stati Uniti e nel resto del mondo da quando è stato istituito il mercato unico.

Ciò detto, il citato studio della LSE illustra almeno tre ragioni per le quali gli IDE potrebbero crollare in seguito alla Brexit. La prima è che il Regno Unito uscirà dal mercato unico e dall'unione doganale, con la conseguenza che le imprese multinazionali non potranno più esportare i loro prodotti dalla loro filiale britannica al resto dell'UE nella quasi totale assenza di barriere al commercio. L'aumento dei costi di esportazione ridurrà, però, i ricavi attesi dagli investimenti e, dunque, la propensione degli investitori a effettuarli. La seconda ragione è che, attualmente, il Regno Unito rappresenta per le multinazionali uno degli anelli delle catene produttive che si dispiegano in tutto il territorio dell'UE. Quando la Brexit si concretizzerà, gestire tali catene diventerà molto più complesso: ad esempio, le diverse componenti di macchinari e prodotti saranno soggette a costi e regolamentazioni diverse e il trasferimento del personale tra le filiali di una stessa multinazionale diffuse nell'UE diventerà molto complesso a causa della reintroduzione di controlli alla circolazione delle persone. La terza ragione è che l'incertezza sulle future relazioni commerciali tra Londra e Bruxelles scoraggerà con tutta probabilità gli investitori dall'effettuare nuovi IDE nel Regno Unito.

Come rileva il citato report di PwC, ciò non significa che gli IDE crolleranno improvvisamente nel momento in cui la Brexit diventerà una realtà effettiva: normalmente, infatti, si tratta di investimenti a lungo termine che richiedono agli investitori di sostenere, al momento dell'investimento, costi difficilmente recuperabili in seguito. Nel lungo periodo, però, è probabile che la Brexit indurrà gli investitori a effettuare i loro IDE in altri paesi europei: in effetti, il citato report di PwC riporta che, nei primi anni di vita del mercato unico, il Regno Unito è riuscito ad attrarre investimenti statunitensi che si sarebbero altrimenti diretti in altri paesi.

Ancora una volta, in assenza di precedenti, è difficile prevedere con esattezza quanto varierà lo *stock* di IDE in termini quantitativi, soprattutto perché tale variazione dipenderà dai termini degli accordi che il Regno

²⁵² Dhingra, Ottaviano, Sampson & Van Reenen (2016). *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*. London School of Economics, Centre for Economic Performance, PaperBrexit03.

²⁵³ Gillham, Lancefield, Sentance, Hawksworth, Teow, Ambler *et al.* (2016). *Leaving the EU: implications for the UK economy*. PricewaterhouseCoopers (PwC), March 2016.

Unito riuscirà a negoziare con l'UE e con il resto del mondo. In ogni caso, il citato studio della LSE dimostra che né un ampio ALS né la *membership* dell'EFTA sul modello Svizzera avrebbero un potere di attrazione di IDE equiparabile alla *membership* dell'UE. In effetti, in base a quanto riportato dallo studio dell'Institute for Government²⁵⁴, qualora fosse adottato il modello Norvegia, gli IDE potrebbero ridursi fino al 12%, causando una contrazione del PIL fino allo 0,2% rispetto a quello che sarebbe stato nel caso in cui avesse prevalso il *remain*, mentre, nel caso in cui fosse applicato il modello Svizzera, tali flussi potrebbero ridursi fino al 23%, provocando una contrazione del PIL fino al 3,4%. Se poi Londra e Bruxelles concludessero un ALS, gli IDE potrebbero ridursi fino al 45%, causando una contrazione del PIL fino al 3,4%.

La rassegna fatta sinora delle conseguenze economiche della Brexit sul commercio britannico ha tenuto conto esclusivamente dell'impatto derivante dall'imposizione di barriere tariffarie e non tariffarie. Tuttavia, alcuni studi hanno ricordato che la liberalizzazione nello scambio di beni e servizi e negli investimenti impatta positivamente sulla produttività²⁵⁵ di un'economia, vale a dire sulla quantità di *output* prodotta da un sistema economico per unità di lavoro impiegata. Ciò accade per almeno tre ragioni: innanzitutto, perché maggiore è la liberalizzazione, maggiori sono le opportunità per un'economia di specializzarsi nella produzione di beni e servizi afferenti ai settori in cui ha un vantaggio comparato rispetto ai paesi con cui commercia; in secondo luogo, perché maggiore è la liberalizzazione, più è ampio il mercato su cui le imprese possono operare e maggiori sono le opportunità di beneficiare dei vantaggi derivanti dalle economie di scala, cioè i risparmi derivanti dalla riduzione dei costi di produzione per unità di prodotto causati dall'espansione del *business*; infine, perché maggiore è la liberalizzazione, maggiore è la concorrenza e maggiore è, conseguentemente, l'incentivo per le imprese a investire in innovazione, ricerca e sviluppo. Nel lungo periodo, tutto ciò accresce la produttività di un'economia e, dunque, il suo PIL. Ne consegue che, qualora effettivamente la Brexit determinasse conseguenze di natura protezionistica per l'economia britannica, le tre dinamiche economiche poc'anzi esposte risulterebbero depotenziate, con conseguenze negative per la crescita della produttività e del PIL britannici nel lungo periodo.

Dall'analisi condotta sinora, emerge con chiarezza che, per limitare al minimo l'impatto negativo della Brexit sull'economia, il Regno Unito deve riuscire a negoziare con l'UE i termini più vantaggiosi possibile della loro futura *partnership*. Non solo: deve farlo in fretta. Infatti, più a lungo si protrae lo stallo nelle trattative tra Londra e Bruxelles, maggiore è l'incertezza, che induce gli operatori economici a fare scelte che danneggiano l'economia britannica. Secondo un'analisi del Financial Times²⁵⁶, dal 2016 al primo trimestre del 2019, gli investimenti esteri nel Regno Unito si sono ridotti del 30%, mentre quelli nell'UE a 27 SM sono aumentati del 43% rispetto ai tre anni precedenti nello stesso periodo: il quotidiano britannico conclude che l'incertezza derivante dalla Brexit sta inducendo gli investitori a trasferire il capitale dal Regno Unito all'UE.

²⁵⁴ Tetlow & Stojanovic (2018), p. 65.

²⁵⁵ Ivi, pp. 17-18.

²⁵⁶ Romei & Jackson (2019). *Brexit uncertainty drives investment boost for other EU countries*. Financial Times, June 10, 2019.

L'avvento di Johnson a Downing Street ha aggravato tale clima di incertezza: il Premier britannico, infatti, ha posto la rinegoziazione dei termini dell'accordo di recesso come condizione per scongiurare una Brexit con *no deal*. Uno scenario, questo, che, qualora si verificasse, aggraverebbe i problemi economici derivanti al Regno Unito dal recesso dall'UE. Proprio alle conseguenze economiche di un'uscita senza accordo è dedicato, pertanto, il § 2.6.

2.6 L'impatto economico del *no deal scenario* sull'economia britannica

Intervistato dalla BBC il 18 giugno 2017, alla vigilia dell'avvio dei negoziati sulla Brexit, il Cancelliere dello Scacchiere britannico, Philip Hammond, dichiarò che l'eventuale verificarsi del *no deal scenario* sarebbe stato un "risultato molto, molto negativo" per il Regno Unito²⁵⁷. In tal modo, l'allora ministro delle Finanze britannico prese le distanze dalla convinzione all'epoca diffusa all'interno del Governo, secondo la quale, in definitiva, nessun accordo con l'UE sarebbe stato meglio di un brutto accordo. Come si è detto più volte, tale convinzione si è ripresentata a partire da luglio del 2019, quando Boris Johnson è succeduto a Theresa May alla guida del paese.

Il presente paragrafo esaminerà, quindi, le possibili conseguenze di un'uscita *senza deal* nell'economia britannica. Prima di procedere nella trattazione, tuttavia, è necessario formulare due premesse. La prima è che per uscita *senza deal* (letteralmente, "senza accordo"), si intende il recesso del Regno Unito dall'UE non solo senza la preventiva conclusione di alcun accordo di recesso, ma anche senza la definizione di un periodo di transizione, l'individuazione delle coordinate fondamentali del quadro delle future relazioni tra Londra e Bruxelles o la negoziazione di mini-accordi in aree determinate²⁵⁸.

La seconda è che, anche in questo paragrafo, si trascurerà l'impatto economico di breve periodo. Infatti, come rileva uno studio della Camera dei comuni britannica, formulare previsioni sul modo in cui un'economia si modificherà negli anni immediatamente successivi al verificarsi di un evento improvviso è tanto più complesso quanto più è improvviso l'evento in questione, perché non è possibile prevedere con precisione quale sarà il comportamento messo in atto dai diversi operatori economici in risposta a tale evento²⁵⁹.

In caso di uscita senza accordo, in realtà, alcuni eventi avrebbero un'elevata probabilità di verificarsi nell'immediato: tra questi, il crollo della fiducia degli operatori economici, il deprezzamento della sterlina e l'aumento dell'inflazione. Tuttavia, alcune conseguenze dell'uscita senza accordo non sono prevedibili: ad esempio, non è chiaro se – ed eventualmente in quali termini – il Regno Unito onorerebbe la liquidazione

²⁵⁷ Hughes (2017). *Philip Hammond undermines PM on eve of Brexit talks as he says 'no deal would be a very bad outcome'*. The Telegraph, June 18, 2017.

²⁵⁸ Library subject specialists (2019). *What if there's no Brexit deal?* House of Commons Library, Briefing Paper, Number 08397, 8 February 2019, p. 45.

²⁵⁹ Ivi, p. 48.

finanziaria, né come si risolverebbe la questione del confine irlandese. Emergerebbero poi una serie di difficoltà pratiche²⁶⁰, alle quali si assocerebbero costi di difficile estimazione pecuniaria: ad esempio, le compagnie aeree britanniche e degli altri SM si troverebbero immediatamente prive dell'approvazione regolamentare per volare rispettivamente verso l'UE e il Regno Unito, i trasportatori britannici dovrebbero ottenere nuove autorizzazioni prima di poter tornare a guidare i loro veicoli nell'UE e il destino dei cittadini britannici ed europei residenti rispettivamente nell'UE e nel Regno Unito sarebbe completamente nelle mani dei rispettivi Governi. Anche in questo paragrafo, quindi, si svolgerà prevalentemente un'analisi di lungo periodo: vale a dire che si indagheranno gli effetti della Brexit sull'economia britannica dopo 10-15 anni dall'uscita, quando si assume che il Regno Unito si sia adeguato al nuovo contesto *in cui non intrattiene alcuna relazione preferenziale con l'UE*. La tesi sostenuta in questo paragrafo è che tale scenario potrebbe aggravare i problemi derivanti dalla Brexit all'economia britannica, specialmente a causa della maggiore contrazione del commercio e degli investimenti che è plausibile aspettarsi in seguito a un'uscita disordinata.

In effetti, anche nel caso di uscita *senza deal*, le conseguenze negative per l'economia britannica sarebbero in gran parte causate dalle perdite che, con tutta probabilità, si registrerebbero nel settore del commercio di beni e servizi. Nel paragrafo precedente si è rilevato che il Regno Unito ha una doppia dipendenza dall'UE in materia di commercio: innanzitutto, dipende dall'interscambio diretto con l'UE; in secondo luogo, dipende dalla rete di accordi commerciali conclusi da Bruxelles con circa 70 paesi terzi.

Cominciando dall'interscambio diretto, nel § 2.5 si è spiegato che, in generale, maggiori saranno le barriere imposte dall'UE all'ingresso di beni e servizi britannici nel territorio comunitario, maggiore sarà il danno inflitto all'economia britannica, per la quale – lo si ricorda – l'UE è il principale *partner* commerciale. Laddove si consideri che il *no deal scenario* è quello in cui la quantità di barriere è più elevata, non sorprende che tale scenario sia quello in cui si prevedono le principali perdite per l'economia britannica.

Per quale ragione, tuttavia, il *no deal scenario* è quello in cui la quantità di barriere sarebbe più elevata? Per rispondere a tale interrogativo, occorre fare un passo indietro: infatti, uscendo senza accordo, il Regno Unito acquisirebbe immediatamente lo *status* di un paese terzo rispetto all'UE, con la conseguenza che, da quel momento in avanti, lo scambio di beni e servizi si baserebbe esclusivamente sulle regole stabilite in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)²⁶¹. L'OMC, pur avendo come obiettivo principale quello di approfondire la liberalizzazione del commercio internazionale, non obbliga, tuttavia, gli SM ad abolire tutte le barriere all'ingresso di beni e servizi provenienti da Stati con i quali non intrattengono alcuna relazione commerciale preferenziale. Con una limitazione: che rispettino la cd. clausola della nazione più favorita, vale a dire che applichino la stessa tariffa a tutti i paesi con i quali non hanno concluso alcun accordo commerciale preferenziale²⁶².

²⁶⁰ Giles & Barker (2017). *Hard or soft Brexit? The six scenarios for Britain*. Financial Times, June 23, 2017.

²⁶¹ Dammann (2018), pp. 155-156.

²⁶² Harari (2018), pp. 8-9.

Uscendo con *no deal*, il Regno Unito lascerebbe quell'accordo commerciale preferenziale che, in buona sostanza, è il mercato interno, con la conseguenza che l'UE sarebbe costretta a imporre immediatamente all'ingresso di beni e servizi britannici la tariffa doganale comune (TDC), cioè lo stesso trattamento tariffario applicato agli altri paesi terzi. In linea di massima, i dazi doganali imposti dall'UE sono piuttosto bassi, attestandosi, in media, attorno al 3%; tuttavia, su alcuni prodotti, come quelli agricoli, sono più elevati²⁶³, raggiungendo il 10% sulle automobili e il 20% su prodotti quali zucchero e tabacco²⁶⁴. Il Regno Unito, da parte sua, potrebbe anche applicare una tariffa nulla alle importazioni provenienti dall'UE, per mantenerle ai livelli attuali; dovrebbe, tuttavia, in virtù della clausola della nazione più favorita, adottare una tale politica anche con tutti gli altri paesi OMC²⁶⁵.

Nel quadro delle regole OMC, inoltre, le esportazioni britanniche nell'UE andrebbero incontro altresì a numerose barriere non tariffarie. Per stimarne l'entità, la maggior parte degli studi²⁶⁶ ha esaminato quelle applicate da Bruxelles alle esportazioni statunitensi: infatti, UE e Stati Uniti, pur avendo concluso diversi accordi commerciali bilaterali, commerciano in gran parte in base a regole OMC. Ora, beni e servizi statunitensi incontrano alla frontiera comunitaria barriere non tariffarie equivalenti all'incirca a una tariffa del 10-14%. All'indomani dell'uscita, in realtà, le esportazioni britanniche sarebbero ancora conformi alla regolamentazione europea: si stima quindi che le barriere non tariffarie a cui andrebbero incontro all'ingresso nel territorio comunitario sarebbero inferiori, attestandosi, al massimo, attorno al 13%. Tuttavia, è corretto aspettarsi che, nel lungo periodo, la divergenza tra la regolamentazione britannica e quella europea aumenti: in tal caso, le barriere non tariffarie diventerebbero via via più consistenti. Ne conseguirebbe una contrazione del PIL britannico fino al 2% rispetto a quello che sarebbe stato in assenza di Brexit, anche a causa dei ritardi e delle difficoltà che si riscontrerebbero alla frontiera in assenza di accordi di facilitazione doganale.

Con riferimento specifico al commercio di servizi, poi, tale interscambio sarebbe disciplinato dalle regole OMC contenute nel *General Agreement on Trade in Services* (GATS): anche in questo caso, si imporrebbe il rispetto della clausola della nazione più favorita, ma con più eccezioni²⁶⁷. Infatti, i risultati conseguiti in seno all'OMC in materia di liberalizzazione degli scambi di servizi sono più modesti rispetto a quelli ottenuti nel settore dei beni: secondo l'OCSE²⁶⁸, in media le barriere imposte dall'UE al commercio di servizi provenienti da paesi terzi sono quattro volte maggiori di quelle esistenti all'interno del mercato interno. In particolare, i

²⁶³ Library subject specialists (2019), p. 48.

²⁶⁴ Ivi, pp. 64-65.

²⁶⁵ Un tale scenario coinciderebbe, di fatto, con quello prospettato dal gruppo pro-Brexit Economists for free trade (EFT) e definito di "libero scambio unilaterale". In tale scenario, infatti, il Regno Unito abolirebbe unilateralmente tutte le barriere tariffarie al commercio con paesi non membri dell'UE, mantenendo nulle quelle agli scambi con gli SM dell'UE. Secondo EFT, sotto tali condizioni, nel lungo periodo, il PIL britannico aumenterebbe del 4% rispetto a quello che sarebbe stato se il Regno Unito fosse rimasto nell'UE. Tuttavia, la maggior parte degli studi considera tale scenario implausibile ed è concorde nell'affermare che la Brexit determinerà, complessivamente, conseguenze negative per l'economia britannica. Sul punto, Tetlow & Stojanovic (2018), p. 61.

²⁶⁶ Qui citati da Tetlow & Stojanovic (2018), pp. 38-39.

²⁶⁷ Library subject specialists (2019), p. 62.

²⁶⁸ Qui citata in Library subject specialists (2019), p. 67.

fornitori britannici di servizi finanziari non solo perderebbero il libero accesso al mercato unico di cui beneficiano attualmente, come pure, con tutta probabilità, i loro diritti di *passporting*; ma dovrebbero anche stabilire una filiale nell'UE, ottenere da quest'ultima il riconoscimento che le rispettive regolamentazioni in materia finanziaria sono equivalenti²⁶⁹ ed essere pronti ad affrontare barriere non tariffarie equivalenti, secondo le previsioni del Governo britannico, a una tariffa massima del 20%²⁷⁰. In conclusione, secondo le stime del Governo, il PIL britannico potrebbe ridursi fino al 10,3%, se il Regno Unito commerciasse con l'UE secondo regole OMC²⁷¹.

Secondo alcuni *brexiteers* estremi, tuttavia, tali perdite potrebbero essere compensate dai guadagni derivanti al Regno Unito dalla conduzione di una politica commerciale indipendente con il resto del mondo. Infatti, l'uscita senza accordo comporterebbe con tutta probabilità la brusca uscita del Regno Unito dagli accordi commerciali conclusi dall'UE con paesi terzi. In assenza di accordo di recesso, il Regno Unito non potrebbe concludere intese commerciali bilaterali con paesi terzi separatamente dall'UE fino a quando ne fosse parte perché, in qualità di membro dell'UE, non è indipendente nella conduzione della politica commerciale²⁷². Nel lungo periodo – che è quello qui esaminato – Londra potrebbe riuscire a concludere accordi commerciali bilaterali con tali paesi: tuttavia, come è stato argomentato nel precedente paragrafo, è improbabile che tali accordi possano compensare la contrazione dell'interscambio diretto con l'UE.

È evidente che lo scenario fin qui descritto aggraverebbe anche la contrazione degli IDE: infatti, come si è argomentato nel paragrafo precedente, la fuoriuscita del Regno Unito dal mercato interno e dall'unione doganale e l'applicazione delle regole OMC impedirebbero alle imprese multinazionali di trasferire liberamente capitali, merci e persone dal Regno Unito all'UE, nella quasi totale assenza di barriere. Le imprese dovrebbero, quindi, sostenere costi maggiori che ridurrebbero i ricavi attesi dagli investimenti e, dunque, la propensione a effettuare nuovi IDE nel Regno Unito. Non a caso, si stima che, in caso di uscita disordinata, gli IDE potrebbero ridursi fino al 28% rispetto al livello che avrebbero raggiunto se il Regno Unito non fosse uscito dall'UE²⁷³. Il maggiore protezionismo negli scambi e il rilevante calo degli investimenti, peraltro, concorrerebbero a rallentare, nel lungo periodo, la crescita dell'economia britannica²⁷⁴.

In conclusione, secondo le stime del Governo²⁷⁵, a causa principalmente della reintroduzione di barriere al commercio, specialmente non tariffarie, nel lungo periodo il PIL britannico risulterebbe ridotto di una percentuale compresa tra il 7,7% e il 9,3% del PIL che avrebbe avuto se fosse rimasto nell'UE. Altri studi²⁷⁶, tuttavia, giungono a conclusioni più pessimistiche, prospettando, in caso di uscita senza *deal*, una contrazione del PIL britannico fino a 18 punti percentuali rispetto a quello che sarebbe stato in caso di vittoria del *remain*.

²⁶⁹ Tetlow & Stojanovic (2018), p. 51.

²⁷⁰ Ivi, p. 52.

²⁷¹ Ivi, p. 23.

²⁷² Library subject specialists (2019), p. 48.

²⁷³ Tetlow & Stojanovic (2018), p. 65.

²⁷⁴ Library subject specialists (2019), p. 45.

²⁷⁵ Qui citato in Harari (2018), p. 5.

²⁷⁶ Tetlow & Stojanovic (2018), p. 64.

In ogni caso – conclude il Financial Times²⁷⁷ – l’uscita senza accordo non rappresenterebbe soltanto un “risultato molto, molto negativo”, come sostenuto da Philip Hammond, ma una vera e propria “ferita autoinflitta di proporzioni storiche”.

Giunti al termine di tale rassegna delle problematiche emerse nella gestione del fenomeno Brexit non si può non formulare una considerazione conclusiva: cioè che l’introduzione nei Trattati di una clausola di recesso rende l’uscita dall’UE giuridicamente ammissibile ma non aiuta a realizzarla a livello pratico. Questo perché, in ultima istanza, gli SM dell’UE si sono spinti sulla strada della reciproca integrazione giuridica, politica ed economica molto più in là di quanto non abbiano fatto altri Stati nella storia. Tornare indietro non è affatto semplice e ancor meno lo sarebbe per gli SM che hanno effettuato il passaggio alla terza fase dell’UEM, adottando la moneta unica. Con una difficoltà in più: che le coordinate giuridiche per l’uscita dall’euro area sono ancora meno chiare di quelle delineate nell’art. 50 per l’uscita dall’UE, con la conseguenza che, al riguardo, gli interrogativi sorgono numerosi. Il primo: è possibile per uno SM dell’Eurozona uscirne, rimanendo nell’UE e, magari, nel mercato interno? O ancora: sarebbe possibile per l’UE indurre uno SM che non fosse più capace o desideroso di rispettare i parametri di Maastricht a lasciare, almeno temporaneamente, l’euro area? E, soprattutto: quali sarebbero le conseguenze economiche di un’uscita dall’euro? Questioni, queste, enormemente complesse, in cui considerazioni giuridiche si intrecciano a valutazioni politiche e dinamiche economiche che saranno trattate nel capitolo tre.

²⁷⁷ Giles & Barker (2017).

CAPITOLO III

I PROBLEMI DI *EXIT* DALL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

PREMESSA

Il terzo capitolo dell'elaborato è dedicato ai problemi di *exit* dall'UEM. La crisi economica, propagatasi in Europa a partire dal 2009, ha alimentato in molti SM lo scetticismo nei confronti della moneta unica, con la conseguenza che il tema del ritorno alle valute nazionali è tornato alla ribalta nel dibattito pubblico attuale. Il presente capitolo esaminerà due distinte ipotesi di uscita dall'euro: l'uscita permanente e l'uscita temporanea. Con riguardo alla prima ipotesi, il § 3.1 distinguerà lo scenario di uscita dalla sola UEM dallo scenario di uscita dall'UEM e dall'UE, soffermandosi sulla praticabilità giuridica ed economica di tali scenari. Con riguardo all'ipotesi di uscita temporanea, il § 3.2 ne descriverà i potenziali vantaggi, inquadrandola nel contesto in cui è maturata, cioè quello della crisi del debito sovrano che ha travolto la Grecia a partire dal 2009. Si proseguirà, poi, con un'analisi del rischio di un'uscita dell'Italia, che sarà valutato in base alla posizione rispetto alla *membership* all'unione monetaria maturata nell'opinione pubblica e nelle principali forze politiche in seguito alla crisi del 2011 e alle elezioni del 4 marzo 2018. Infine, la seconda parte del capitolo si concentrerà sulle conseguenze economiche di un'uscita temporanea dall'euro: prima, si mostreranno gli effetti ambigui di una svalutazione competitiva nell'era della globalizzazione e delle *global value chains*; poi, si analizzerà il problema della gestione del debito pregresso in un contesto che sarebbe caratterizzato, con tutta probabilità, da ripetute svalutazioni e da alta inflazione; infine, si esaminerà l'impatto dell'uscita sul settore bancario, che è il principale anello di collegamento tra la finanza e l'economia reale in ogni sistema economico. Al termine del capitolo, emergerà la seguente conclusione: che uno Stato membro può abbandonare definitivamente la moneta unica, uscendo anche dall'UE e accettandone tutte le conseguenze economiche. Qualora, invece, desiderasse rimanere all'interno dell'UE, potrebbe negoziare con i *partners* europei un'uscita temporanea dall'euro, per il tempo necessario a compiere gli aggiustamenti macroeconomici necessari a rilanciare la propria economia, da ricollocare poi all'interno dell'unione monetaria. Tuttavia, la svalutazione della valuta nazionale che inevitabilmente si verificherebbe costringerebbe lo Stato, le imprese e le banche nazionali a dichiararsi insolventi rispetto allo *stock* di debito pregresso, con conseguenze analoghe a quelle di un'uscita permanente dall'euro.

3.1 L'uscita permanente dall'euro: un'ipotesi credibile?

Nel capitolo uno, si è ricostruita la storia dell'UEM nelle sue tappe fondamentali. In quella sede, si è affermato che l'UEM ha arrecato indubbi e innumerevoli vantaggi ai singoli Stati membri (SM) e all'Europa complessivamente intesa: ha infatti ridotto i costi di transazione, i tassi di interesse e il tasso di inflazione, eliminato il rischio di cambio e aumentato la trasparenza. In tal modo, ha contribuito a consolidare la crescita e l'integrazione economica in Europa, migliorando la capacità degli SM di resistere agli *shock* e riducendo il rischio di crisi valutarie²⁷⁸. Il successo che ha conseguito ha indotto i suoi SM a non mettere in dubbio la loro *membership* per lungo tempo. Tuttavia, la crisi economica, propagatasi in Europa a partire dal 2009, ha alimentato in molti SM lo scetticismo nei confronti della moneta unica, il cui abbandono a favore del ritorno alle valute nazionali è divenuto altresì un tema di propaganda di alcuni partiti politici europei. Questo paragrafo, pertanto, analizzerà l'ipotesi dell'uscita permanente di uno SM periferico²⁷⁹ dalla moneta unica. In altre parole, ciò che ci si chiederà è: quali strade avrebbe a disposizione uno Stato che desiderasse abbandonare *per sempre* la moneta unica e quale sarebbe la loro praticabilità giuridica ed economica? La risposta a tale domanda non è univoca: infatti, occorrerebbe prima capire se tale Stato volesse uscire dall'unione monetaria, *uscendo anche dall'UE*, oppure se, al contrario, volesse uscire dall'unione monetaria, *rimanendo all'interno dell'UE*.

Il primo caso sarebbe il meno problematico. Infatti, come si è visto nel § 1.6, l'UEM non è altro che un sottoinsieme dell'UE: ne consegue che, uscendo dall'UE, uno SM uscirebbe inevitabilmente anche dall'UEM. Lo SM in questione dovrebbe quindi "limitarsi" ad attivare l'art. 50 TUE: avrebbe, poi, due anni di tempo per negoziare un accordo di recesso. Allo scadere dei due anni, l'uscita si concretizzerebbe, anche in assenza di accordo. Nello specifico, l'uscita con accordo sarebbe lo scenario meno problematico: un accordo, infatti, garantirebbe un minimo di certezza e di cooperazione tra le parti, consentendo loro di disciplinare le molte questioni giuridiche ed economiche aperte dall'uscita dalla moneta unica. Secondo Peadar Kirby²⁸⁰, esperto di diritto dell'UE ed ex ricercatore *senior* presso l'Institute of International and European Affairs (IIEA), l'accordo di recesso dovrebbe prevedere almeno cinque elementi. Il primo è la garanzia di una gradualità nel recesso, necessaria per consentire agli operatori economici di adeguarsi al nuovo scenario. Il secondo è l'introduzione di controlli al movimento dei capitali, necessaria per evitare improvvise fughe di capitale e corse agli sportelli. Il terzo è la previsione di limiti alla fluttuazione del tasso di cambio tra la nuova valuta e

²⁷⁸ Athanassiou (2009), p. 5.

²⁷⁹ Al riguardo, è opportuno fare fin da subito una precisazione: l'intero capitolo tre è dedicato all'analisi dei problemi di *exit* dall'UEM *per gli SM periferici*, quali l'Italia o la Grecia. Non sarà, invece, presa in considerazione l'ipotesi di uscita – permanente o temporanea – di SM centrali, quali la Germania. Quest'ultima, infatti, oltre a richiedere considerazioni economiche diverse, comporterebbe con tutta probabilità l'uscita degli altri SM centrali. Ne conseguirebbe una spaccatura in due dell'Europa: l'Europa degli SM periferici e l'Europa degli SM centrali. Sul punto, Messori (2014). *The frying pan burns less than the fire. Why Italy should not go out of the euro*. LUISS SEP Policy Brief No. 3, May 2014, p. 1.

²⁸⁰ O Kirby (2012). *The Euro Crisis: Orderly Default or Euro Exit?* IIEA Working Paper 8, The Institute of International and European Affairs, Dublin, 2012, p. 9.

l'euro: in assenza di limiti, infatti, il tasso di cambio potrebbe oscillare in modo incontrollato, generando un impatto squilibrante sulle economie coinvolte. Il quarto è la piena restituzione della politica monetaria alle autorità nazionali da parte della BCE e del SEBC. Il quinto, infine, è l'introduzione di regole sulla restituzione delle riserve di valuta estera detenute dalla BCE, sull'introduzione della nuova moneta nello SM recedente e sulla ridenominazione del debito pubblico nella nuova valuta nazionale.

Qualora lo SM uscisse senza accordo, tali questioni non potrebbero essere disciplinate. Ne deriverebbe un'enorme incertezza giuridica ed economica che provocherebbe gravi conseguenze negli ordinamenti giuridici, nei sistemi economici e nelle attività quotidiane dei cittadini dello Stato recedente e dell'UE. Ecco perché la maggior parte degli studiosi²⁸¹ è concorde nell'affermare che l'uscita dall'UEM necessiterebbe di un accordo tra le parti.

Non che la conclusione di un accordo sarebbe risolutiva di ogni difficoltà²⁸²: rimandando al prosieguo del capitolo un'analisi accurata delle conseguenze economiche di un'uscita dalla moneta unica, ci si limita per ora a far notare che i depositi bancari e i debiti pregressi dovrebbero essere ridenominati nella valuta nazionale, reintrodotta in sostituzione dell'euro. La prima, tuttavia, si deprezzerebbe rispetto al secondo. Di conseguenza, per lo Stato e per le imprese nazionali, onorare gli impegni precedentemente assunti potrebbe rivelarsi molto difficile: con tutta probabilità, dovrebbero dichiarare il *default*. A quel punto, si renderebbero necessarie due mosse: da una parte, il Governo dovrebbe negoziare una ristrutturazione del debito con i propri creditori; dall'altra, la banca centrale nazionale dovrebbe aiutare a ridurre il debito, utilizzando moneta e riserve per comprare titoli (la cd. monetizzazione del debito). Ne conseguirebbe una perdita di fiducia da parte dei mercati finanziari internazionali, che finirebbero per rendere allo Stato particolarmente oneroso il servizio del debito o, addirittura, per escluderlo per molto tempo dai mercati finanziari internazionali. Ciò avrebbe conseguenze anche sull'economia reale: le famiglie sarebbero incoraggiate a trasferire i propri risparmi all'estero e le imprese sarebbero indotte a trasferirsi all'estero, date le crescenti difficoltà nel prendere a prestito nel paese di origine. Non solo: esse incontrerebbero maggiori difficoltà anche nell'esportazione. Infatti, uscire dall'UE significa uscire dal mercato interno con conseguenze analoghe a quelle che si sono descritte nel precedente capitolo con riferimento al caso Brexit: alle relazioni commerciali tra l'ex SM e l'UE si applicherebbero, cioè, le regole OMC e, in particolare, la clausola della nazione più favorita. Peraltro, con tutta probabilità, gli ex *partners* europei sarebbero restii a concedere allo Stato accordi preferenziali. A tutto ciò si accompagnerebbe, poi, un aumento della spesa pubblica, necessario per sostenere famiglie e imprese.

Qualora, invece, lo SM intendesse recedere dall'UEM, rimanendo, però, all'interno dell'UE, lo scenario si complicherebbe ulteriormente. Della fattibilità di tale ipotesi dal punto di vista giuridico si è già discusso nel § 1.6: in quella sede, si è rilevato che l'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria nell'art. 50 non rende chiaro se sia possibile uscire dall'UEM senza recedere anche dall'UE. Nel silenzio dei Trattati, il § 1.6

²⁸¹ Tra cui Athanassiou (2009) e O Broin (2012).

²⁸² Per una rassegna delle conseguenze economiche di un'uscita permanente dall'euro, Messori (2014), p. 2.

ha dato conto delle antitetiche posizioni che si confrontano sul punto: la prima – il cd. “approccio tutto-o-niente” – è quella di quanti sostengono che il recesso di uno SM dall’UEM è possibile solo previo recesso dall’UE; la seconda – il cd. “approccio *cherry picking*” – è quella di quanti, al contrario, ritengono che l’uscita di uno SM dall’UEM sia possibile indipendentemente dal recesso dall’UE.

Nell’impossibilità di sciogliere tale nodo giuridico, in letteratura ci si è comunque interrogati circa le possibili modalità di uscita dalla moneta unica. L’obiettivo è individuare quella che, dal punto di vista economico, massimizzerebbe i vantaggi attesi dall’uscita, *rectius* che ne minimizzerebbe gli svantaggi. In altre parole, l’interrogativo che ci si è posti è il seguente: qualora uno SM volesse *abbandonare definitivamente la sola moneta unica* per riprendere in mano la politica monetaria e rilanciare, in tal modo, l’economia nazionale, quali sarebbero, concretamente, le strade praticabili? E quale, tra queste, si configurerebbe come la più vantaggiosa per lo Stato in questione, massimizzando i benefici e minimizzando i costi dell’uscita dall’area monetaria?

Lo studio *Scenari di un’Italia senza Euro: Il post-Italexit*, pubblicato nel 2019 dal think tank *Tortuga*²⁸³, suggerisce che, allo stato attuale, uno Stato che desiderasse uscire permanentemente dall’euro, rimanendo nell’UE, avrebbe a sua disposizione due strade del tutto divergenti: con un lessico ormai familiare al lettore, è possibile indicarle come *soft exit* e *hard exit*²⁸⁴. All’esame di tali scenari è dedicato il resto del paragrafo: al termine dell’analisi emergerà che entrambe le strade sono, per ragioni diverse, difficilmente praticabili. Il paragrafo concluderà, quindi, proponendo la seguente tesi: che se uno Stato fosse deciso a uscire *permanentemente* dall’UEM, allora dovrebbe accettare di uscire *anche dall’UE*. Se, invece, fosse intenzionato a *rimanere all’interno dell’UE*, allora potrebbe, tutt’al più, negoziare un’uscita *solo temporanea* dall’euro. All’esame di tale ipotesi, tuttavia, sarà dedicato il § 3.2.

È bene, quindi, procedere con ordine, cominciando da una descrizione della *soft exit*. Per *uscita morbida* si intende in questa sede un’uscita dalla moneta unica realizzata in modo ordinato e negoziato. Lo Stato che volesse intraprendere tale percorso dovrebbe, innanzitutto, maturare la decisione di uscire dall’Eurozona democraticamente: secondo il *Tortuga*²⁸⁵, ciò significa che la questione dell’uscita o della permanenza all’interno dell’area monetaria dovrebbe essere sottoposta all’elettorato mediante referendum consultivo indetto a livello nazionale. Qualora la maggioranza dell’elettorato si esprimesse a favore dell’abbandono della moneta unica, poi, il dibattito dovrebbe essere portato in Parlamento. Quest’ultimo, in qualità di organo sovrano di ogni Stato democratico, si assumerebbe il ruolo di decisore ultimo delle sorti del paese. Se anche la maggioranza parlamentare si esprimesse a favore dell’uscita, il Governo sarebbe chiamato, infine, ad avviare i negoziati con i *partners* europei, in vista della conclusione di un accordo di recesso dall’UEM.

²⁸³ Trattasi di un think tank di economisti nato in seno all’Università di Milano Bocconi.

²⁸⁴ Tortuga (2019). *Scenari di un’Italia senza Euro: Il post-Italexit*, p. 8.

²⁸⁵ Ibidem.

È evidente che tale strada, apparentemente lineare e ordinata, è, di fatto, impraticabile. La ragione risiede principalmente nella “lunghezza” di tale percorso: in altre parole, nel tempo che intercorrerebbe tra la maturazione della decisione e la sua effettiva attuazione, la fuga di capitali dal paese, che inevitabilmente si verificherebbe, porterebbe immediatamente al collasso l’economia nazionale. Tale modalità, peraltro, presupporrebbe che i *partners* europei si dimostrassero concilianti e pronti a cooperare con lo Stato recedente per consentirne un’uscita ordinata dall’area monetaria. Alla luce di quanto detto nel § 1.6 e richiamato in questo paragrafo, tuttavia, tale assunzione risulta fin troppo ottimistica.

Ecco perché vale la pena considerare la seconda delle strade indicate poc’anzi: la *hard exit*, cioè un’uscita dalla moneta unica realizzata in modo disordinato e unilaterale. Il saggio *Leaving the euro: a practical guide*²⁸⁶, pubblicato nel 2012 dal *managing director* della società londinese Capital Economics, Roger Bootle, indica tale modalità come la più vantaggiosa per uno Stato intenzionato ad abbandonare la sola moneta unica.

Lo scenario immaginato da Bootle ruota attorno al binomio rapidità e segretezza: lungi dal maturare democraticamente, la decisione di uscire dall’euro dovrebbe essere presa dal minor numero possibile di persone. Secondo l’autore, potrebbe trattarsi del Primo ministro, del ministro delle Finanze, del governatore della banca centrale nazionale e di pochi altri funzionari²⁸⁷. Una volta presa la decisione, il piano segreto di uscita dovrebbe essere elaborato in non più di un mese²⁸⁸, durante il quale è essenziale che non si verifichino fughe di notizie. Non più di tre giorni prima della data prevista per il recesso – preferibilmente, di notte e durante il fine settimana – lo Stato dovrebbe informare delle sue intenzioni i *partners* e le istituzioni europee, nonché il FMI. Una volta effettuato l’annuncio, i tempi per implementare la manovra diventerebbero strettissimi: per scongiurare gli effetti catastrofici di una fuga di capitali, infatti, lo Stato dovrebbe disporre la chiusura delle banche e della Borsa nazionale, per poi reintrodurre la valuta nazionale in sostituzione dell’euro. A questo punto, lo Stato dovrebbe disporre la riapertura delle banche e della Borsa. Con tutta probabilità, a ciò farebbe seguito l’immediata svalutazione della valuta nazionale rispetto all’euro. Lo Stato dovrebbe poi procedere alla ridenominazione dello *stock* di debito pubblico e dei depositi bancari nella nuova valuta e indurre la sua banca centrale a iniettare liquidità nell’economia per sostenere tale delicata fase di transizione.

Il problema principale del saggio di Bootle è che pecca di un eccessivo ottimismo per almeno tre ragioni. La prima è che dà per scontato che ciascuna fase di tale *iter* vada a buon fine – conclusione, questa, affatto ovvia, data la loro complessità²⁸⁹. La seconda è che anche Bootle assume, da un certo momento in poi, un atteggiamento cooperativo da parte dell’Europa: tuttavia, se già è improbabile che i *partners* europei si rivelino ben disposti a cooperare con lo SM recedente nel caso di uscita ordinata, ancora più improbabile è immaginare

²⁸⁶ Bootle (2012). *Leaving the Euro: a Practical Guide*. Capital Economics, London. Il contributo si è aggiudicato il *Wolfson Economic Prize*, attribuito, nel 2012, all’autore che meglio avesse delineato la modalità di recesso dall’area monetaria più vantaggiosa. Il premio prende il nome dall’uomo d’affari britannico e membro della Camera dei Lords, Simon Wolfson, che lo ha istituito nel 2011.

²⁸⁷ Ivi, p. 86.

²⁸⁸ Per questa e per le altre tappe che lo Stato recedente dovrebbe implementare durante la manovra di uscita, ivi, p. 90.

²⁸⁹ Si pensi solo, al riguardo, a quali sarebbero le conseguenze economiche di una fuga di notizie che si realizzasse prima del previsto.

un loro atteggiamento conciliante in caso di *hard exit* che, in ultima istanza, si configurerebbe come un vero e proprio colpo di mano di dubbia legalità. La terza è che l'impatto economico di tale strada sarebbe presumibilmente disastroso, includendo conseguenze quali una fuga di capitali, una crisi valutaria, una crisi bancaria e controversie legali connesse alla ridenominazione dei debiti pregressi nella nuova valuta svalutata.

Sia la *soft exit* sia la *hard exit* sono, dunque, difficilmente praticabili: ne consegue che, se uno Stato fosse deciso a uscire *permanentemente* dall'UEM e se, soprattutto, intendesse farlo legalmente, *allora* dovrebbe accettare di uscire *anche dall'UE*, concludendo un accordo di recesso e accettandone le conseguenze economiche. Se, invece, fosse intenzionato a rimanere *all'interno dell'UE*, *allora* potrebbe, tutt'al più, negoziare con i *partners* un'uscita *solo temporanea* dall'euro. Il § 3.2 è dedicato all'esame di tale ipotesi.

3.2 L'uscita temporanea dall'euro: la crisi greca del debito sovrano e l'ipotesi *Grex* del 2015

L'analisi condotta nel paragrafo precedente ha mostrato che l'uscita permanente dall'area monetaria è una soluzione drastica, di difficile gestione e dalle conseguenze in gran parte imprevedibili. Non necessariamente uno Stato che desiderasse abbandonare la moneta unica, desidererebbe ricorrere a tale soluzione estrema. È possibile, infatti, che voglia riappropriarsi solo temporaneamente della politica monetaria, allo scopo di realizzare gli aggiustamenti necessari a rilanciare la propria economia, da ricollocare, poi, all'interno dell'unione monetaria²⁹⁰.

L'ipotesi di un'uscita temporanea dall'euro è emersa nel 2015 con riferimento alla Grecia: in quel caso, però, la proposta di sospendere temporaneamente la *membership* di Atene all'unione monetaria non è provenuta volontariamente dalle autorità greche ma è stata suggerita dall'esterno – segnatamente, dal ministro delle Finanze tedesco, Wolfgang Schäuble – come possibile soluzione alla crisi che, ormai da sei anni, attanagliava la Repubblica Ellenica. Ancora una volta, ciò si è verificato a causa di una lacuna del diritto primario, di cui si è dato conto nel capitolo uno. In quella sede, infatti, ci si è chiesti se esista o meno la possibilità di “retrocedere” uno SM dell'UEM che non fosse più capace o desideroso di rispettare i criteri di convergenza in una sorta di regime di deroga, analogo a quello degli Stati che ancora non rispettano i parametri di Maastricht. L'interrogativo si pone perché i Trattati prevedono la possibilità di sospendere temporaneamente alcuni dei diritti degli SM in caso di violazione grave e persistente di uno o più valori dell'art. 2 TUE, ma non contemplano l'ipotesi dell'espulsione definitiva di uno SM. Tale possibilità non è neppure deducibile implicitamente dal diritto primario: con specifico riferimento all'euro area, Athanassiou²⁹¹ ha negato che l'Eurozona abbia il diritto di espellere uno SM inadempiente per almeno tre ragioni. In primo luogo, perché ciò richiederebbe una revisione dei Trattati che, ai sensi dell'art. 48 TUE, necessita del consenso

²⁹⁰ Messori (2014), p. 2.

²⁹¹ Athanassiou (2009), pp. 32-34.

unanime di tutti gli SM dell'UE: tra questi, però, figurerebbe anche lo Stato che si vuole ostracizzare, il quale, con tutta probabilità, esprimerebbe un voto contrario. In secondo luogo, perché le conseguenze dell'uscita dalla moneta unica dovrebbero essere necessariamente affrontate in un accordo. Infine, perché, nello spirito dei Trattati, gli strumenti sanzionatori non sono concepiti quali misure punitive ma come misure volte a incentivare lo Stato trasgressore a porre fine alle sue violazioni o inadempienze.

Ciò detto, è emerso in dottrina un dibattito circa l'opportunità di introdurre una clausola di espulsione dall'euro area; tale dibattito si è alimentato durante gli anni della crisi economica e, in particolare, della cd. crisi del debito sovrano, che ha colpito l'Europa a partire dal 2009. La crisi, infatti, ha sollevato dubbi circa la capacità di quegli SM dell'Eurozona con fondamentali deboli e fiscalità distorta di rimanere all'interno dell'area monetaria senza mettere a rischio la loro stessa sopravvivenza e quella dell'euro area complessivamente intesa. Una clausola di espulsione – affermano coloro che ne sostengono l'introduzione²⁹² – responsabilizzerebbe ciascuno SM che, non potendo contare sul soccorso dei suoi *partners*, sarebbe indotto ad adottare un comportamento virtuoso che rafforzerebbe la sua solidità economica.

Del resto, proprio comportamenti non del tutto irreprensibili messi in atto dalle autorità nazionali hanno causato la fragilità di paesi quali Grecia, Irlanda e Portogallo che, a partire dal 2009, hanno cominciato ad avere difficoltà a finanziare il proprio debito pubblico. Il riferimento alla Grecia non è casuale. Sin dal suo ingresso nell'euro area, nel 2001, la Repubblica Ellenica ha sperimentato una considerevole riduzione dei tassi di interesse sul debito: i mercati, infatti, credettero che l'adesione all'Eurozona fosse una garanzia della solidità finanziaria del paese. La Grecia, quindi, cominciò a finanziare massicciamente la propria spesa pubblica contraendo debito e sperimentando un vero e proprio *boom* economico. Nel 2009, tuttavia, si scoprì che, già prima della crisi finanziaria, le autorità greche avevano malamente gestito il bilancio pubblico e falsificato i conti per entrare nella moneta unica. Uscita dagli aiuti solo nell'estate del 2018, la Grecia ha rappresentato per l'Europa alle prese con la crisi il caso più problematico, al punto che, nel 2015, si arrivò a ipotizzare una possibile Grexit, cioè un'uscita della Grecia dalla moneta unica. All'analisi di tale ipotesi è dedicato il resto del paragrafo. Per coglierne il senso, tuttavia, è necessario ricostruire la crisi greca nelle sue tappe fondamentali, sin dall'autunno del 2009.

Tale data ha coinciso con un rilevante mutamento nella scena politica ellenica: il 6 ottobre 2009, infatti, George Papandreou assunse la carica di primo ministro. Papandreou era il leader del Movimento Socialista Panellenico (PASOK), il partito che, alle elezioni politiche del 4 ottobre, aveva conseguito una vittoria schiacciante sul partito di centro-destra, Nuova Democrazia, che si era imposto per cinque anni alla guida del paese²⁹³. Tuttavia, poco dopo l'insediamento, il nuovo Governo fu costretto a prendere atto delle gravi condizioni in cui versavano le finanze pubbliche greche: dinanzi all'evidenza, il 18 ottobre 2009, Papandreou

²⁹² Tra cui Gutierrez (2013). *Flying too close to the Sun: how an EMU expulsion provision will prevent the european sovereign debt crisis from becoming a modern day greek tragedy*. Houston Journal of International Law, 35, (2), 431-464, p. 432.

²⁹³ Smith (2009). *Greek socialists claim victory in election*. The Guardian, October 4, 2009.

dovette ammettere pubblicamente che i precedenti governi ellenici avevano truccato per anni i conti del paese, allo scopo di consentirne l'ingresso e la permanenza nell'euro area. Non solo il deficit greco nel 2009 si sarebbe attestato attorno al 12,7% – superando di circa due volte il livello originariamente dichiarato e di più quattro volte il tetto del 3% stabilito dai Trattati europei – ma anche il debito pubblico superava ormai i 300 miliardi di euro²⁹⁴.

L'ammissione del neoletto primo ministro ellenico segnò il punto di inizio della crisi greca del debito sovrano²⁹⁵. In generale, per crisi del debito sovrano si intende la difficoltà per un paese a finanziare il proprio debito pubblico, cioè a vendere i propri titoli sul mercato. Tale difficoltà insorge quando gli investitori, giudicando il bilancio pubblico troppo rischioso, richiedono all'emittente il pagamento di un rendimento molto elevato per compensare tale rischio: tuttavia, più è alto il tasso di interesse richiesto dai mercati, più è difficile per il paese collocare i nuovi titoli sul mercato. Al limite, lo Stato potrebbe non trovare una domanda adeguata di suoi titoli: ciò significa che la fiducia degli investitori sulla solidità finanziaria del paese è talmente bassa che non c'è tasso di rendimento, per quanto alto, che possa compensare il rischio da essi percepito nell'acquisto e che possa conseguentemente indurli ad acquistare i titoli di debito dello Stato. In questo caso, il paese si trova in gravi difficoltà: infatti, periodicamente, gli Stati devono rinnovare il proprio debito emettendo nuovi titoli, per sostituire i titoli vecchi in scadenza e per coprire i nuovi deficit. Ma se perdono l'accesso al mercato, tale finanziamento non è più possibile e lo Stato si trova immediatamente a corto di liquidità.

Nell'autunno del 2009, la Grecia si è trovata esattamente in tale situazione: in seguito alle dichiarazioni di Papandreou, infatti, la fiducia degli investitori nella capacità del paese di far fronte agli impegni precedentemente assunti crollò – complici le agenzie di *rating* che, a dicembre, avviarono il declassamento del debito greco²⁹⁶ – e il tasso di interesse sui nuovi titoli di Stato aumentò, facendo salire lo *spread*²⁹⁷. In breve, l'Europa comprese improvvisamente che ben presto la Grecia non sarebbe riuscita a finanziarsi autonomamente sui mercati e che il suo *default* fosse imminente. Non solo: dinanzi a tale consapevolezza, l'Europa si trovò impreparata. Infatti, per volere dei paesi forti che avevano inteso, in tal modo, cautelarsi, l'art. 125 TFUE vietava la redistribuzione dei debiti pubblici nazionali tra SM (la cd. *no bail out clause*): ciò significa che gli SM non potevano addossarsi il debito del loro *partner*, “coprendone” le difficoltà sui mercati. Si poneva, dunque, il seguente interrogativo: come affrontare la crisi dell'economia greca che, pur pesando meno del 2% sul PIL europeo complessivo, avrebbe potuto avere – come poi avrebbe avuto – un impatto squilibrante sull'intera UEM, data la profonda interconnessione delle singole economie che la componevano?

²⁹⁴ The Economist (2010). *A very European Crisis*. The Economist, February 4, 2010.

²⁹⁵ Per le tappe fondamentali della crisi greca del debito sovrano, Council on Foreign Relations. *Greece's Debt*; Miglietta (2015). *Grecia, la storia di una crisi europea, giorno per giorno*. EuNews, 26 giugno 2015; Redazione di Internazionale (2015). *Le date più importanti della crisi greca*. Internazionale, 13 luglio 2015.

²⁹⁶ Smith & Seager (2009). *Financial markets tumble after Fitch downgrades Greece's credit rating*. The Guardian, December 8, 2009.

²⁹⁷ Lo *spread* è il differenziale tra il tasso di interesse pagato sul titolo di Stato decennale di un paese *x* e l'analogo titolo tedesco, preso a riferimento essendo convenzionalmente considerata la Germania il più solido dei paesi dell'Eurozona. L'aumento dello *spread* per il paese *x* è un pessimo indicatore: significa, infatti, che la fiducia degli investitori circa la sua solidità finanziaria è in calo e che il tasso di interesse richiesto per compensare tale rischio percepito è in aumento.

Com'è noto, la risposta dell'Europa si è centrata sul binomio salvataggio e *austerity*, attorno a cui è ruotata la vita della Repubblica Ellenica per quasi otto anni.

Infatti, dal 2010 al 2018, la Grecia ha beneficiato di quattro programmi di aiuto da parte dei *partners* europei²⁹⁸. Dinanzi alla *no bail out clause* contenuta nei Trattati, il primo programma di aiuti alla Grecia ruotò attorno ad una interpretazione estensiva dell'art. 122, paragrafo 2, TFUE, ai sensi del quale “[q]ualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un’assistenza finanziaria dell’Unione allo Stato membro interessato”. In seguito ad un dibattito circa l’applicabilità di tale disposizione alla Grecia²⁹⁹, si decise, con un certo ritardo, di far partire il primo intervento a sostegno dell’economia ellenica: il 2 maggio 2010³⁰⁰, gli SM dell’UEM lanciarono un programma triennale di prestiti bilaterali alla Grecia, in cooperazione con il Fondo Monetario Internazionale (FMI). L’aiuto ammontava, nel complesso, a 110 miliardi di euro erogati in tre anni alle condizioni standard del FMI: si stabilì, cioè, che la Grecia avrebbe dovuto ripagare tali prestiti in cinque anni, pagando un tasso di interesse pari al 5,2% e garantendo l’attuazione di riforme volte alla complessiva ristrutturazione della sua economia. In particolare, le fu richiesto di implementare misure di austerità volte alla riduzione del deficit e del debito pubblico mediante tagli alle pensioni e ai salari e aumenti delle tasse. Le fu poi indicato di effettuare un programma di privatizzazioni pari a 50 miliardi di euro in cinque anni e di attuare riforme strutturali per rilanciare la competitività. Tuttavia, la situazione economica e le inefficienze burocratiche che caratterizzavano la Repubblica Ellenica resero difficile realizzare tali pesanti aggiustamenti. Fu, quindi, necessaria una revisione dei termini del primo programma di aiuti: nel marzo del 2011, la scadenza dei prestiti fu estesa a sette anni e sei mesi, mentre il tasso di interesse fu abbassato al 4,2%.

Tuttavia, ciò non fu sufficiente: nell’ottobre del 2011, l’Eurogruppo stabilì la necessità di un secondo intervento, che avrebbe coinvolto in misura significativa lo European Financial Stability Facility (EFSF): creato a giugno del 2010 dagli SM dell’UEM³⁰¹, l’EFSF era un veicolo speciale temporaneo, con orizzonte temporale di tre anni e sede in Lussemburgo. Essendo privo di capitale versato (“*no paid in capital*”), l’EFSF raccoglieva risorse sul mercato in base alle necessità degli SM da aiutare, emettendo obbligazioni fino ad un tetto massimo e *teorico* di 440 miliardi di euro. Il ricorso al corsivo non è casuale: infatti, affinché le agenzie

²⁹⁸ Sull’assistenza finanziaria alla Grecia e sui programmi di aiuto europei, European Commission. *Financial assistance to Greece*; Mauro. *La crisi della Grecia e l’assistenza finanziaria internazionale*. Centro di ricerca sulle Organizzazioni Internazionali ed Europee (CROIE), Luiss Guido Carli.

²⁹⁹ Il paese, infatti, da una parte, era stato indubbiamente colpito dalla crisi finanziaria internazionale, dall’altra, aveva per anni falsificato intenzionalmente i conti pubblici.

³⁰⁰ European Commission (2010). *Euro area and IMF agreement on financial support programme for Greece*.

³⁰¹ L’EFSF rappresenta, insieme allo European Financial Stability Mechanism (EFSM), creato poche settimane prima dal Consiglio Economia e Finanza dell’UE (ECOFIN), la reazione dell’Europa alla presa d’atto del carattere paradossale del primo intervento di aiuto alla Grecia. Quest’ultimo, in effetti, non era altro che una finzione: infatti, pur non configurandosi formalmente come un *bail out*, lo era di fatto, perchè i prestiti bilaterali erogati dagli SM dell’UEM erano ipercoordinati, dal momento che ciascun creditore forniva lo stesso aiuto finanziario alle stesse condizioni. La non sostenibilità di tale modalità di sostegno emerse in tutta la sua evidenza quando anche le economie di Irlanda e Portogallo cominciarono – per ragioni che esulano dagli scopi di questo elaborato – a mostrare segni di cedimento.

di *rating* dessero un punteggio massimo (la tripla A) alle obbligazioni emesse dall'EFSF, si decise che esso avrebbe dovuto mantenere una scorta di liquidità inutilizzata pari a circa 90 miliardi di euro: l'effettiva capacità di finanziamento dell'EFSF era a pari, quindi, a 350 miliardi di euro. Non solo: le obbligazioni emesse dall'EFSF avrebbero dovuto essere garantite da tutti gli SM, tranne quelli in programma di aiuto, in base alla quota di partecipazione al capitale della BCE sottoscritta da ciascuno di essi; le obbligazioni, inoltre, avrebbero generato un incremento di debito pubblico a carico di tutti gli SM complessivamente presi.

L'EFSF ha svolto un ruolo cruciale nel secondo programma di aiuti alla Grecia. Quest'ultimo si sostanziò in finanziamenti per 130 miliardi di euro, subordinati però ad un severo coinvolgimento del settore privato (il cd. *private sector involvement*, in seguito denominato *bail in*), mediante la ristrutturazione del debito pubblico greco: ciò significa che i detentori privati di titoli di debito pubblico greco dovettero accettare una riduzione del 53,5% del valore nominale di tali titoli, nonché una riduzione del tasso di interesse su tale *stock*. Le trattative per l'approvazione di tale programma di aiuti, peraltro, travolsero il governo guidato da Papandreou: dinanzi alle proteste del popolo greco, il leader del PASOK aveva infatti deciso di sottoporre il piano di salvataggio a referendum. Alla fine, però, desistette: le sue dimissioni, nell'aprile del 2012, aprirono la strada a un governo di unità nazionale, guidato da Lucas Papademos, ex governatore della Banca di Grecia. Approvato dall'Eurogruppo nel marzo 2012, questo secondo *bail out*, accompagnato da ulteriori misure di *austerità*, consentì alla Grecia di non emettere titoli sui mercati finanziari fino all'estate del 2014. Non si configurò, tuttavia, come risolutivo.

Infatti, tra maggio e giugno del 2012, la Grecia richiese l'estensione degli aiuti per altri due anni. Tale richiesta – che, di fatto, si configurava come un nuovo *bail out* – fu soddisfatta tra novembre e dicembre 2012, in seguito al raggiungimento di un accordo tra il governo greco e Commissione, BCE e FMI (la cd. *Troika*): la scadenza dei prestiti erogati dagli SM bilateralmente e dall'EFSF fu estesa di 15 anni, il pagamento degli interessi sui finanziamenti erogati dall'EFSF fu differito di 10 anni, il tasso di interesse sui titoli di debito pubblico greco fu abbassato di 100 punti base e al governo greco fu permesso di comprare i titoli ancora in mano al settore privato, per toglierli dal mercato e metterli in sicurezza.

Tuttavia, a partire dalla fine del 2013, la Grecia precipitò in nuove difficoltà. Non solo: quattro anni di *austerità* avevano ormai esasperato il popolo greco, generando un forte sentimento di insoddisfazione sociale. Non a caso, alle elezioni europee del 2014, l'elettorato premiò la Coalizione della Sinistra Radicale (SIRIZA) che, ottenendo più del 26% dei consensi, si affermò come primo partito greco³⁰². Formazione politica socialdemocratica e moderatamente euroscettica, SIRIZA fu in grado di intercettare lo scontento di quella parte del popolo greco stanca di assistere a tagli delle pensioni, riduzione dei salari e ridimensionamento dei servizi pubblici di base. Promettendo di rinegoziare i termini degli accordi con i creditori e di porre fine all'*austerità*, la Coalizione della Sinistra Radicale, guidata da Alexis Tsipras, uscì vincente anche dalle elezioni politiche del 25 gennaio 2015, ottenendo oltre il 36% dei voti e mancando per soli due seggi la maggioranza

³⁰² Parlamento europeo. *Risultati delle elezioni europee 2014*.

assoluta in Parlamento³⁰³. Il giorno seguente, Tsipras assunse la carica di Primo ministro, formando un nuovo Governo.

L'evoluzione della politica interna greca, tuttavia, ebbe serie ripercussioni nei rapporti con l'Europa: infatti, il nuovo Esecutivo greco, pur dichiarandosi contrario ad un'uscita del paese dalla moneta unica, si pose in un rapporto di conflittualità con le istituzioni europee, arrivando a mettere in discussione le proprie responsabilità. Avvicinandosi la data di scadenza del prestito concesso dal FMI, fissata per il 30 giugno, il nuovo Governo greco avviò, sin dal suo insediamento, i negoziati con la *Troika* in vista del rinnovo dei finanziamenti europei. Cinque mesi di trattative, tuttavia, non furono sufficienti per raggiungere un accordo: infatti, mentre l'Esecutivo ellenico subordinava il varo del nuovo piano di salvataggio a un'ulteriore ristrutturazione del debito pubblico, le istituzioni europee insistevano affinché Atene realizzasse preventivamente gli aggiustamenti macroeconomici previsti nel precedente programma di aiuti.

Nel mese di giugno, tale contrapposizione politica sfociò in una vera e propria rottura: il 26 giugno, il Governo greco annunciò a sorpresa l'indizione di un referendum sull'accettazione delle dure condizioni imposte dai creditori internazionali il giorno prima, abbandonando poi il tavolo negoziale. Ciò indusse l'Eurogruppo a confermare la cessazione degli aiuti prevista per il 30 giugno e a prepararsi all'ipotesi di una possibile uscita della Grecia dall'area monetaria. Temendo una fuga incontrollata di capitali, il 28 giugno, il Governo greco dispose la chiusura delle banche per una settimana, stabilendo un tetto massimo di 60 euro per i prelievi ai bancomat. Infine, esasperato dai cinque anni di *austerità* a cui la *Troika* lo aveva costretto e incoraggiato dal suo stesso Governo a respingere l'accordo, il 5 luglio, il 61,31% degli elettori rifiutò la proposta europea³⁰⁴ che prevedeva ulteriori tagli e privatizzazioni nel sistema pensionistico, nella pubblica amministrazione, nel mercato del lavoro e in altri settori chiave dell'economia nazionale greca. La vittoria del "no" al referendum inferse l'ultimo colpo al rapporto di fiducia ormai logoro esistente tra la Grecia e le istituzioni europee: non a caso, il 7 luglio, l'Eurozona richiese ad Atene di implementare riforme credibili, prospettando, in caso contrario, lo spettro della Grexit.

Dinanzi a tale minaccia e alla vitale necessità di ottenere aiuti, il 9 luglio, il Governo greco inviò ai creditori le sue proposte di riforma. Queste ultime erano contenute in un pacchetto composto da una lettera di Tsipras³⁰⁵, una lettera di Euclid Tsakalotos³⁰⁶ - che, in seguito all'esito del referendum, aveva sostituito Yanis Varoufakis nel ruolo di ministro delle Finanze della Repubblica Ellenica - e un documento intitolato *Greece: Prior Actions*³⁰⁷, contenente le riforme che Atene si impegnava a implementare prima dell'ottenimento di un ulteriore *bail out*. Tale pacchetto, paradossalmente, recepiva la maggioranza delle proposte avanzate a giugno

³⁰³ The data team of The Economist (2015). *Syriza wins*. The Economist, January 25, 2015.

³⁰⁴ Ritirata, peraltro, dalla Commissione poco prima della consultazione.

³⁰⁵ Tsipras (2015). *Letter from Alexis Tsipras to the President of the European Commission, the President of the European Central Bank and the Managing Director of the IMF*. Athens, July 9, 2015.

³⁰⁶ Tsakalotos (2015). *Letter from Euclid Tsakalotos to the President of the Eurogroup*. Athens, July 9, 2015.

³⁰⁷ *Greece: Prior Actions*. Athens, July 9, 2015.

dai creditori e respinte dall'elettorato greco. In particolare³⁰⁸, l'Esecutivo greco avanzava due richieste: in primo luogo, la concessione di un prestito triennale di 53,5 miliardi di euro da parte dello European Stability Mechanism (ESM)³⁰⁹, destinati a sostenere le necessità finanziarie greche fino al 2018 e a consentire il rimborso dei prestiti concessi da FMI e BCE; in secondo luogo, una ristrutturazione del debito, cioè la rinegoziazione dei termini dei prestiti precedentemente concessi. In cambio, il Governo greco garantiva il recupero di 12 miliardi di euro in due anni, impegnandosi a realizzare un avanzo primario³¹⁰ crescente negli anni dal 2015 al 2018, ad aumentare l'IVA e altre tasse e imposte e a ridurre i privilegi fiscali per le isole più turistiche, gli stipendi per i dipendenti pubblici e la spesa militare. Il piano prevedeva altresì l'abolizione delle esenzioni fiscali per l'agricoltura, la privatizzazione della rete elettrica, degli aeroporti locali e dei porti e la revisione del sistema pensionistico, attraverso disincentivi al pensionamento anticipato e un progressivo innalzamento dell'età pensionabile.

Approvato dal Parlamento greco, il documento passò, infine, al vaglio di BCE, UE e FMI che lo accettarono come base negoziale ma lo ritennero insufficiente per l'avvio di un nuovo programma di aiuti. “Queste proposte non prendono in considerazione una serie di aree di riforma di fondamentale importanza per modernizzare il paese e per favorire la crescita economica nel lungo periodo e uno sviluppo sostenibile”, recitava un documento intitolato *Comments on the latest Greek proposals*³¹¹, filtrato, la sera del 10 luglio, dal ministero delle Finanze tedesco, presieduto da Wolfgang Schäuble³¹². “Tra queste, la riforma del mercato del lavoro, la riforma del settore pubblico, le privatizzazioni, il settore bancario e le riforme strutturali non sono sufficienti”, proseguiva il documento, prima di porre, di fatto, la Repubblica Ellenica dinanzi a un *aut aut*: migliorare rapidamente le proposte formulate il 9 luglio³¹³; o avviare trattative in vista di un'uscita temporanea dall'Eurozona per almeno cinque anni³¹⁴, durante i quali realizzare, se necessario, una ristrutturazione del debito, ricevendo al contempo il supporto derivante dalla *membership* all'UE che non sarebbe venuta meno.

Atene, per ovvie ragioni, si affrettò a dichiarare che i *Comments on the latest Greek proposals* non erano altro che un falso e che, in ogni caso, l'ipotesi di Grexit non era mai stata discussa durante la riunione dell'Eurogruppo dell'11 luglio. Da parte loro, fonti diplomatiche europee definirono la proposta tedesca

³⁰⁸ Spiegel (2015). *Leaked: Greece's new economic reform proposal*. Financial Times, July 10, 2015; Servizio studi del Senato (2015). *Il Vertice euro del 12 luglio 2015, l'accordo con la Grecia e i suoi sequiti*. Dossier n. 231, luglio 2015.

³⁰⁹ Varato tra ottobre e novembre del 2010 da Eurogruppo ed ECOFIN in vista della scadenza di EFSF e EFSM, l'ESM è un meccanismo permanente di sostegno agli SM dell'UEM in difficoltà per ragioni eccezionali che aiuta emettendo obbligazioni sul mercato, garantite da una dotazione di capitale versato obbligatoriamente dagli SM non utilizzanti il programma di aiuto. Il capitale versato all'ESM aumenta il debito pubblico degli SM non utilizzanti, ma le emissioni delle attività finanziarie dell'ESM non aumentano il debito pubblico di questi stessi SM.

³¹⁰ Con riferimento al bilancio pubblico, per avanzo primario si intende il saldo positivo tra entrate e uscite al netto degli interessi.

³¹¹ German Finance Ministry (2015). *Comments on the latest Greek proposals*. 10 July 2015.

³¹² Il documento è stato riportato per la prima volta dal quotidiano tedesco *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* e poi verificato dal *Wall Street Journal*.

³¹³ Includendovi il trasferimento di attività greche di valore per un importo complessivo di 50 miliardi di euro a un fondo esterno e indipendente, che le avrebbe privatizzate per ridurre il debito, il *capacity-enforcement* dell'apparato amministrativo greco in vista di una corretta attuazione del programma e tagli automatici alla spesa pubblica in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti.

³¹⁴ Spiegel staff (2015). *Schäuble's Push for Grexit Puts Merkel on Defensive*. Spiegel online, July 17, 2015.

“legalmente infattibile, senza senso economico e non in linea con la realtà politica” e, pertanto, impraticabile³¹⁵. Infine, il 13 luglio, in seguito a trattative lunghe e complesse, i *leaders* dell'Eurozona e il Governo greco raggiunsero un accordo per un nuovo piano europeo di aiuti pari a 83 miliardi di euro e soggetto a condizioni particolarmente severe – più severe di quelle proposte a giugno: tra queste, una maggiore liberalizzazione dell'economia, la riforma del sistema pensionistico, ulteriori privatizzazioni, nuove leggi sul lavoro e sui licenziamenti collettivi, l'aumento dell'IVA in alcuni settori, maggiori controlli sulle banche e l'istituzione di un fondo a cui trasferire attività greche di valore per un importo complessivo di 50 miliardi di euro da privatizzare per ridurre il debito pubblico. Contro ogni aspettativa, tuttavia, Atene riuscì a rispettare tali condizioni e a far ripartire la propria economia, uscendo definitivamente dai programmi di aiuto europeo nella tarda estate del 2018.

Questa lunga rassegna della crisi economica greca e dell'assistenza finanziaria erogata dall'Europa si è resa necessaria per capire in quale contesto è maturata l'idea di un'uscita temporanea della Repubblica Ellenica dall'euro. In realtà, come si è visto poc'anzi, l'accordo del 13 luglio 2015 scongiurò tale ipotesi: tuttavia, la sua introduzione nel dibattito pubblico ha avuto indubbiamente due meriti. In primo luogo, ha infranto il *taboo* dell'assoluta irreversibilità della transizione alla terza fase dell'UEM. In secondo luogo, ha suggerito un'intuizione: cioè che, uscendo temporaneamente dall'unione monetaria, è possibile, in linea di principio, svalutare la valuta introdotta in sostituzione dell'euro, rilanciare l'economia nazionale, lasciandola trainare dall'aumento delle esportazioni, e, se necessario, negoziare una ristrutturazione del debito tale da alleggerire gli oneri finanziari a carico delle finanze pubbliche. In realtà, gli effetti economici di un'uscita temporanea dalla moneta unica e, di conseguenza, la credibilità di tale ipotesi, sono ben più complessi e saranno esaminati nella seconda parte del capitolo. Prima, è opportuno analizzare i rischi di un'uscita dall'euro di un altro paese periferico dell'UEM, che, avendo sofferto gli anni della crisi economica ed essendosi posto di recente in un rapporto di conflittualità con le istituzioni europee, è tornato a discutere di un possibile abbandono o *time-out* dalla moneta unica: l'Italia.

3.3 I rischi di un'uscita dell'Italia dall'euro

L'uscita dell'Italia dall'euro è un tema che torna ciclicamente in auge nel dibattito pubblico nazionale a seconda dell'andamento dell'economia italiana. Come si è visto nel § 1.3, l'Italia è entrata nell'unione monetaria come membro originario ed entusiasta, nella convinzione che la necessità di rispettare le regole europee e la possibilità di beneficiare di un ambiente macroeconomico favorevole, caratterizzato da bassa inflazione e bassi tassi di interesse, potesse dare nuova linfa all'economia nazionale. Non che, dal 1998 allo

³¹⁵ Redazione ANSA (2015). *Fonti Ue, Grexit a tempo impraticabile*. ANSA, 11 luglio 2015.

scoppio della crisi finanziaria internazionale, siano mancate voci che hanno espresso scetticismo nei confronti della moneta unica: per citarne solo una, a giugno del 2005, l'allora ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roberto Maroni, accusò l'euro di inadeguatezza di fronte "al rallentamento della crescita economica, alla perdita di competitività e alla crisi dell'occupazione" e propose un ritorno almeno temporaneo alla lira o a un sistema di doppia circolazione euro-lira³¹⁶. Il tema, tuttavia, è tornato in modo preponderante nel dibattito pubblico in seguito alla crisi economica, che ha duramente colpito anche il Bel Paese, condannandolo per quasi quattro anni in una condizione di bassa crescita, alto debito ed elevata disoccupazione.

Nel paragrafo precedente, si è affermato che la crisi greca ha avuto un impatto squilibrante sull'intera UEM: essa, infatti, ha preceduto la crisi di Irlanda e Portogallo e, a partire dal 2011, ha provocato il contagio alle economie di Italia e Spagna. Il ricorso alla parola "contagio" è stato – ed è tuttora – molto comune per spiegare l'origine delle difficoltà di Italia e Spagna: in realtà, si tratta di una scelta lessicale fuorviante perchè non tiene conto delle debolezze strutturali che già caratterizzavano quelle economie al punto da renderle fragili e, per l'appunto, predisposte al contagio.

Con specifico riferimento all'Italia, che essa avesse – e ha ancora oggi – problemi strutturali indipendenti dall'appartenenza all'unione monetaria è fuori da ogni dubbio. Come è stato autorevolmente sostenuto³¹⁷, lo dimostra il fatto che "l'Italia è l'unico paese in Europa che è riuscito a impoverirsi da quando è entrata in vigore la moneta unica": infatti, dal 1999 al 2014, a fronte di una crescita di oltre il 10% del PIL pro-capite medio dell'area euro, quello italiano si è ridotto del 3%. Semplificando, è possibile affermare che i principali problemi strutturali dell'economia italiana alle soglie della crisi erano cinque.

Il primo era un rapporto debito pubblico/PIL fuori controllo. Si noti, al riguardo, che l'indebitamento italiano esplose tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, per poi divenire oggetto di una parziale correzione negli anni Novanta. Come si è detto nel § 1.3, l'Italia entrò nell'unione monetaria come membro originario anche se la sua conformità ai parametri di Maastricht era alquanto dubbia: se, nel 1993, il debito pubblico italiano superava il 115% del PIL, nel 1998, in seguito all'implementazione di politiche fiscali mirate, si era ridotto al 110% del PIL. Tale livello, però, era ancora molto distante dalla soglia del 60% stabilita a Maastricht. Tuttavia, alla fine del millennio, si ritenne che il rapporto debito/PIL italiano si stesse riducendo in misura sufficiente e si consentì a Roma di adottare l'euro sin dall'inizio, confidando che il rapporto in questione si sarebbe ben presto avvicinato al valore di riferimento. Tuttavia, alla vigilia dello scoppio della crisi finanziaria internazionale, il debito italiano si attestava ancora attorno al 103% del PIL e mai era sceso al di sotto del 100%³¹⁸. In altre parole, l'Italia ha dimostrato di aver sfruttato i vantaggi derivanti dall'appartenenza all'area monetaria ma, invece di servirsene per ridurre il debito, ha alimentato la spesa pubblica, principalmente nel settore pensionistico e sanitario³¹⁹.

³¹⁶ Mania (2005). *"È l'ora di tornare alla lira, chiediamo un voto agli italiani"*. La Repubblica, 3 giugno 2005.

³¹⁷ Altomonte & Sonno (2014). *L'Italia alla sfida dell'euro*. Satelios, p. 17.

³¹⁸ Ivi, p. 20.

³¹⁹ Ivi, pp. 21-24.

Il secondo problema strutturale era una stagnazione economica perenne dagli inizi del nuovo millennio, con la sola eccezione del biennio 2006-2007: in altre parole, il PIL italiano che, già negli anni Novanta aveva cominciato a crescere lentamente, smise di farlo agli inizi degli anni Duemila, aggravando la dinamica del rapporto debito/PIL. Le ragioni di tale stagnazione sono molteplici: tra queste, una dinamica demografica sfavorevole e una stagnazione di lungo termine nella produttività del lavoro e nella produttività totale dei fattori. Quest'ultima rappresentava, in effetti, il terzo problema strutturale dell'economia italiana: infatti, a causa di una scarsa propensione all'investimento in tecnologia e capitale umano da parte delle imprese e di un legame debole tra salari e produttività, l'efficienza del sistema economico italiano, al netto delle sue disponibilità di lavoratori e capitali, era piuttosto bassa³²⁰.

La logica conseguenza – e quarto problema strutturale – era una scarsa competitività del sistema economico nel complesso, aggravata dalla presenza di una moltitudine di imprese piccole, dotate di poche risorse, poca tecnologia e scarse capacità competitive nell'era della globalizzazione³²¹.

Infine, il quinto e ultimo problema strutturale era un settore bancario tradizionale, propenso a finanziare principalmente famiglie e imprese ma ad allocare il credito in modo inefficiente, cioè tenendo poco conto della solvibilità dei mutuatari.

È bene tenere a mente questa rassegna delle debolezze strutturali dell'economia italiana: da essa, infatti, emerge che, al di là di quanto sostenuto nel linguaggio comune, politico e mediatico, le problematiche dell'economia italiana affondano le loro radici in terreni assai diversi e risalenti rispetto a quello dell'adozione della moneta unica. Ne consegue che non è affatto scontato che uscire dall'euro, permanentemente o temporaneamente, consentirebbe di per sé al Bel Paese di incrementare la crescita economica o il benessere dei suoi cittadini. Tuttavia, prima di ponderare i rischi dell'uscita dell'Italia dall'area monetaria e le sue eventuali conseguenze economiche, occorre soffermarsi brevemente sugli anni della crisi, perché è durante tale lasso di tempo che è maturato nell'opinione pubblica un sentimento di insoddisfazione rispetto all'euro.

Ricostruire nel dettaglio la crisi italiana esulerebbe dagli scopi di questo elaborato: in merito, è sufficiente ricordare che essa esplose tra agosto e settembre del 2011 come crisi del debito sovrano, dopo che, ad aprile dello stesso anno, le istituzioni europee avevano etichettato come insufficienti gli aggiustamenti fiscali previsti da Roma nel proprio documento economico. La difficoltà a finanziare il proprio debito sul mercato, unita ad un'impennata dello *spread* e ad una perdita di credibilità del Governo italiano³²², provocò un clima di instabilità economica e istituzionale. Questo, a sua volta, determinò una contrazione nell'offerta del credito (il cd. *credit crunch*) e una recessione economica. In breve, la crisi si trasmise all'economia reale. L'effetto

³²⁰ Ivi, pp. 26-28.

³²¹ Ivi, p. 18.

³²² Il Governo Berlusconi, infatti, dopo aver respinto la valutazione delle istituzioni europee nell'ambito del semestre europeo, elaborò un nuovo decreto di consolidamento fiscale, ben poco credibile. Esso, infatti, rimandava i principali aggiustamenti fiscali a dopo le elezioni politiche del 2013, per evitare che la loro gravità condizionasse la scelta degli elettori.

domino, tuttavia, non si arrestò qui: infatti, in Italia la crisi del debito sovrano si è legata anche – e soprattutto – alla crisi del settore bancario.

Tale nesso merita un approfondimento: se uno Stato sperimenta una crisi del debito sovrano, è probabile che le sue banche comincino a comprare titoli di debito pubblico nazionale, nel tentativo di alleviare le difficoltà del loro paese. Ne consegue che, nel settore bancario nazionale, ci sarà un'eccessiva incidenza di tali titoli, il cui valore, tuttavia, subisce continui ridimensionamenti a causa della crisi del debito. Dunque, se si considera il bilancio di queste banche valutando i titoli presenti all'attivo al prezzo di mercato, piuttosto che al prezzo contabile – che è quello a cui le banche li hanno comprati – il valore dell'attivo si riduce. In tal caso, le banche devono incamerare capitale per far fronte alla consistenza del loro passivo: se tale ricapitalizzazione non riesce, le banche entrano in crisi di liquidità e, al limite, di insolvenza. Se ciò si verifica, è probabile che siano tentate di disfarsi dei titoli: ciò, tuttavia, aggrava il crollo del prezzo dei titoli e l'aumento del tasso d'interesse. Ecco perché è corretto immaginare la crisi del debito sovrano e la crisi bancaria come un potenziale circolo vizioso. Questo è esattamente ciò che è accaduto in Italia nell'autunno del 2011: infatti, la decisione di istituzioni e autorità europee di valutare a prezzi di mercato i titoli di debito sovrano degli SM dell'UEM, detenuti dalle banche nei loro bilanci, fece emergere che molte banche italiane avevano una capitalizzazione inadeguata.

La descrizione delle dinamiche fondamentali della crisi italiana si è resa necessaria per due ragioni. In primo luogo, perché, proprio nei momenti più drammatici della crisi, tra il 2011 e il 2012, il rischio di Italexit, cioè di un'uscita dell'Italia dalla moneta unica, si è presentato in conseguenza della speculazione dei mercati finanziari³²³: in quell'occasione, tuttavia, la promessa fatta dall'allora governatore della BCE, Mario Draghi, che il suo istituto avrebbe fatto “tutto il necessario per salvare l'euro” fu sufficiente a placare le tensioni di mercato³²⁴. In secondo luogo, perché il bilancio di quattro anni di crisi del debito sovrano, del settore bancario e dell'economia reale è stato gravissimo: tra il 2010 e il 2014, il tasso medio annuo di crescita si è attestato attorno al -0,8%, i consumi e gli investimenti si sono ridotti rispettivamente di una media annua dell'1% e del 2,8%, il debito pubblico è passato in tre anni dal 119% al 133% del PIL e la disoccupazione dal 7% al 12,5%³²⁵.

Non sorprende, quindi, se, dopo la crisi, il mondo politico e l'opinione pubblica italiana si siano spaccati³²⁶ circa i vantaggi derivanti al paese dalla *membership* all'unione monetaria: da una parte, si sono schierati coloro che, in linea con il tradizionale europeismo che ha caratterizzato l'Italia sin dalle origini, sostengono che l'euro sia per il paese fonte di crescita, prosperità, benessere e stabilità e che uscirne sarebbe una tragedia di dimensioni catastrofiche; dall'altra, ci sono coloro che, al contrario, ritengono che l'euro sia la causa di tutti i

³²³ Franceschi (2019). *Dal piano B di Savona ai mini-BoT, quanto ci costa il fantasma “Italexit”*. Il Sole 24 Ore, 12 giugno 2019.

³²⁴ In realtà, a settembre del 2012, dopo la famosa dichiarazione fatta da Draghi a luglio del 2012, la BCE ha lanciato il programma *Outright Monetary Transaction* (OMT), consistente nella possibilità per la BCE di acquistare un ammontare indefinito, cioè illimitato, di titoli di debito pubblico a breve e medio termine (cioè con vita residua compresa tra uno e tre anni) degli SM in difficoltà finanziarie e in grado di rispettare una clausola di condizionalità sui mercati secondari.

³²⁵ Altomonte & Sonno (2014), p. 65.

³²⁶ Ivi, p. 11.

mali che affliggono l'economia italiana e che uscirne sarebbe l'unico modo per tornare a prosperare, riappropriandosi della sovranità. Ciò detto, quali sono, ad oggi, i rischi di un'uscita dell'Italia dalla moneta unica?

Prioritariamente, è bene rilevare che la maggior parte degli esperti è concorde nell'affermare che tale scenario arrecherebbe al paese pochi e incerti benefici a fronte di costi certi e rilevanti, anche se non mancano voci, come quella dell'economista Alberto Bagnai, che sostengono il contrario³²⁷. Anche la maggior parte degli italiani è ancora favorevole alla moneta unica ma, da settembre del 2016 a febbraio del 2017, coloro che hanno dichiarato che, qualora fosse indetto un referendum consultivo circa la permanenza o meno del paese nell'euro, voterebbero a favore della prosecuzione della *membership* sono diminuiti dell'11%³²⁸.

È allora coerente con tale tendenza la vittoria, conseguita alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, di due partiti il cui euroscetticismo, già noto da tempo, fu confermato durante la campagna elettorale: trattasi del Movimento Cinque Stelle (M5S) e della Lega Nord³²⁹.

Il primo, fondato nel 2009 dall'attivista Beppe Grillo e portatore di un'ideologia moderatamente euroscettica, ha a lungo sostenuto la necessità di indire un referendum consultivo in Italia sull'uscita del paese dalla moneta unica: cresciuto in consensi nel corso degli anni, il M5S raccolse oltre il 32% dei voti alle elezioni politiche del 2018, riuscendo a intercettare lo scontento di quella parte dell'elettorato italiano stanca degli effetti nocivi prodotti dalla partitocrazia nella politica italiana.

Il secondo, fondato agli inizi degli anni Novanta dal politico Umberto Bossi, è, invece, il partito più euroscettico nello spettro politico italiano: nel sostenere ripetutamente l'abbandono dell'euro da parte dell'Italia, la Lega non ha escluso altresì l'ipotesi di una contestuale uscita del paese dall'UE. Cresciuta anch'essa in consensi nel corso degli anni grazie alla sua retorica sovranista, la Lega guadagnò più del 17% dei voti alle elezioni politiche del 2018, riuscendo a formare con il M5S un governo di coalizione, guidato dal presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, insediatosi il 1° giugno 2018. Il governo giallo-verde, così chiamato dai colori rappresentativi dei due partiti di maggioranza, è caduto il 20 agosto 2019 a causa di una crisi interna alla stessa maggioranza: tuttavia, nei poco più di quattordici mesi in cui è rimasto in carica, il “fantasma” dell'Italexit è stato più volte evocato e poi scongiurato³³⁰.

In realtà, l'ipotesi Italexit fece la sua prima comparsa già qualche settimana prima dell'insediamento del Governo Conte: infatti, il 15 maggio 2018, la versione italiana del *blog* statunitense Huffington Post³³¹ pubblicò una bozza del contratto di governo che, tra i vari punti, prevedeva di avanzare alla BCE la richiesta di cancellare 250 miliardi di euro di titoli di debito pubblico che essa avrebbe avuto in pancia alla fine del

³²⁷ Santambrogio (2018). *Leaving the Euro: A feasible option for Italy?* CSE Working Papers, 18, p. 7.

³²⁸ Ivi, pp. 6-8.

³²⁹ Ivi, p. 6.

³³⁰ Sul punto, Longo (2019). *4 marzo un anno dopo: il fantasma Italexit che ha fatto impennare lo spread*. Il Sole 24 Ore, 3 marzo 2019.

³³¹ Redazione dell'Huffington Post (2018). *Un Comitato di conciliazione (parallelo al Consiglio dei ministri)*. Huffington Post, 15 maggio 2018.

Quantitative Easing³³² e contemplava altresì l'ipotesi di uscita dall'euro. A pagina 35, infatti, il documento, oltre a sostenere la necessità di riformare radicalmente l'impianto della *governance* economica europea, indicava l'opportunità di “*introdurre specifiche procedure tecniche di natura economica e giuridica che consent[issero] agli Stati membri di recedere dall'unione monetaria, e quindi di recuperare la propria sovranità monetaria, o di restarne fuori attraverso una clausola di opt-out permanente, al fine di consentire agli Stati membri di poter avviare un percorso condiviso di uscita concordata nel caso in cui ci [fosse stata] una chiara volontà popolare in tal senso*”. La smentita³³³ arrivata poco dopo da pentastellati e leghisti, che si affrettarono a specificare che la versione diffusa sul web non era altro che una versione vecchia e già modificata del contratto di governo, non fu sufficiente a rassicurare del tutto i mercati: il 16 maggio, lo *spread* salì da 129 a 148 punti base³³⁴.

Il rischio di un'uscita dell'Italia dall'euro si ripresentò poi pochi giorni dopo³³⁵, quando, durante le trattative per la formazione del governo, emerse il nome di Paolo Savona per il ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Economista euroscettico, particolarmente critico dell'istituzione dell'unione monetaria e dei vincoli fiscali da essa imposti agli SM, Savona sosteneva da tempo la necessità di riformare l'euro area per garantire la sopravvivenza della moneta unica. Secondo Savona, però, qualora tale proposta – il cd. Piano A – non fosse stato implementabile, non si sarebbe dovuta escludere l'attuazione del cd. Piano B, cioè una rottura dell'area monetaria seguita dal ritorno alle valute nazionali. In realtà, l'allora candidato al MEF aveva precedentemente precisato che il ricorso al Piano B avrebbe dovuto essere effettuato solo in caso di necessità e di emergenza. Ciononostante, il 27 maggio 2018, il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ritenne di dover impedire la formazione del Governo Conte: secondo il capo dello Stato, infatti, la nomina al MEF di una personalità ampiamente riconosciuta come sostenitrice “di una linea che [avrebbe potuto] provocare, probabilmente o addirittura inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro”, avrebbe potuto generare un sentimento di allarme negli operatori economici e finanziari dalle conseguenze gravi e imprevedibili. Ancora una volta, i mercati finanziari espressero tensione, facendo innalzare lo *spread* fino a 350 punti base mentre, nel solo mese di maggio, gli investitori internazionali ritirarono capitali dal paese per un totale di 33 miliardi di euro³³⁶.

Un ulteriore segnale di allarme, poi, arrivò il 28 maggio 2019, quando la Camera dei Deputati votò all'unanimità una mozione non vincolante sull'introduzione dei minibot³³⁷. Ideati dal deputato leghista, Claudio Borghi, i minibot non sono altro che titoli di Stato al portatore di piccolo o piccolissimo taglio (per un valore compreso tra i 10 e i 100 euro), emessi dal ministero del Tesoro senza tasso di interesse e senza data

³³² Esulerebbe dagli scopi di questo elaborato una descrizione dettagliata del contenuto del programma di *Quantitative Easing* (lett. “alleggerimento quantitativo”), messo in atto dalla BCE a partire dall'ottobre del 2014 e poi rinnovato a marzo del 2015. È sufficiente ricordare che esso consisteva nella possibilità per la BCE di acquistare titoli di Stato e altre obbligazioni emesse nell'area euro per iniettare liquidità nel sistema finanziario.

³³³ Redazione della Repubblica (2018). *Il contratto di governo: “Uscita dall'Euro, via le sanzioni a Putin e farsi ridurre il debito”*. *M5S-Lega: “Bozza vecchia”*. La Repubblica, 15 maggio 2018.

³³⁴ Longo (2019).

³³⁵ Ivi.

³³⁶ Ivi.

³³⁷ Franceschi (2019).

di scadenza. Nelle intenzioni del loro ideatore, i minibot sarebbero utili a pagare i debiti contratti dalla Pubblica Amministrazione nei confronti delle imprese. Le caratteristiche poc'anzi enunciate di tali passività le rendono, in un certo senso, equiparabili a una moneta parallela. Ciò che manca loro per essere a tutti gli effetti una moneta parallela è il cd. costo forzoso, vale a dire l'obbligo per legge per tutti gli operatori economici di riconoscerli come moneta e, dunque, di accettarli nelle transazioni quotidiane. Questa è la ragione per cui, nonostante le ripetute rassicurazioni circa il fatto che l'accettazione dei minibot rimarrebbe volontaria, hanno destato particolare timore: in effetti, è stato lo stesso Borghi ad ammettere che tali titoli sarebbero utili a preparare il terreno all'Italexit. L'8 giugno 2019, Draghi si è espresso perentoriamente sull'ipotesi minibot: "I minibot o sono valuta, e quindi sono illegali, oppure sono debito, e dunque lo stock del debito sale"³³⁸.

Del resto, i minibot non sono l'unico tema su cui si è registrata la contrapposizione tra il governo giallo-verde e le istituzioni europee, né tantomeno il più grave. Infatti, il 5 giugno 2019, la Commissione europea diffuse una relazione intitolata "*Italy, Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*", nella quale, dopo aver illustrato la non conformità dei conti pubblici italiani rispetto alle regole europee, annunciò che avrebbe raccomandato ai ministri delle Finanze degli SM l'avvio della procedura di infrazione per debito eccessivo ai danni del paese. Approfondire le ragioni³³⁹ per le quali, secondo l'Esecutivo comunitario, la formale apertura di tale *iter* sarebbe stata giustificata nei confronti del paese richiederebbe un'analisi puntuale dello stato delle finanze pubbliche italiane e della normativa europea: tutto ciò esula dagli scopi di questo elaborato. È sufficiente ricordare che, il 3 luglio, la procedura fu scongiurata, grazie alle correzioni introdotte dal Governo Conte: l'Esecutivo, infatti, aveva disposto aumenti fiscali e tagli alle spese, per un valore complessivo di 7,6 miliardi di euro, pari allo 0,42% del PIL. Ciò è stato reputato dalla Commissione un aggiustamento molto significativo.

Tuttavia, due considerazioni meritano di essere avanzate al riguardo: la prima è che nel mese di tempo compreso tra il 5 giugno e il 3 luglio si è generata tra Roma e Bruxelles una tensione tale da indurre molti a credere che la procedura, mai applicata in precedenza ai danni di un grande paese europeo, sarebbe infine stata avviata. La seconda è che il confronto tra il Governo italiano e le istituzioni europee è stato, in un certo senso, solo rinviato all'autunno del 2019, quando l'Italia dovrà presentare la legge di bilancio per il 2020. Tale confronto dovrà però essere condotto dal nuovo Esecutivo italiano: infatti, come accennato poc'anzi, il 20 agosto 2019, il Governo Conte è caduto in seguito ad una crisi interna alla sua stessa maggioranza, aprendo la strada al Governo Conte *bis*, fondato su un'alleanza tra il M5S e il Partito Democratico (PD). Ne consegue che la rischiosità futura di Italexit dipenderà dalla posizione che l'attuale e i successivi governi decideranno

³³⁸ J.O. (2019). *Mini-bot, Draghi: "O sono una moneta illegale oppure fanno aumentare il debito pubblico"*. Il Messaggero, 7 giugno 2019.

³³⁹ Per un'analisi dettagliata del confronto tra l'Italia e le istituzioni europee con riferimento alla procedura per debito eccessivo, Bastasin (2019). *Will the European deficit procedure determine the future of Italy's political equilibrium?* LUISS SEP Policy brief, July 24, 2019.

di assumere nei confronti dell'Europa: ad oggi, è probabile che il coefficiente di conflittualità con Bruxelles si riduca, essendo il PD il più europeista tra i principali partiti politici italiani.

Del resto, un'uscita permanente dalla moneta unica sembra un'ipotesi troppo estrema per l'Italia; un'uscita temporanea, invece, potrebbe essere presa in considerazione per rilanciare l'economia nazionale, soprattutto mediante una ristrutturazione del debito pubblico che si attesta ormai a oltre il 132% del PIL. I vantaggi economici di un *time-out* dall'euro, tuttavia, rischiano di essere illusori. Tale affermazione merita un approfondimento: all'esame delle conseguenze economiche di un'uscita temporanea dalla moneta unica è dedicata, quindi, la seconda parte del capitolo tre.

3.4 Le conseguenze economiche di un'uscita dall'euro: l'impatto ambiguo della svalutazione competitiva

Come si accennava al termine del paragrafo precedente, la seconda parte dell'elaborato è interamente dedicata all'analisi delle conseguenze economiche di un'uscita dalla moneta unica. È bene precisare che le considerazioni che seguono sono modellate sull'ipotetico caso dell'Italia. *Con le dovute accortezze*, è possibile estendere tali considerazioni anche all'ipotetico caso di uscita di altri paesi periferici, come la Grecia, la Spagna, il Portogallo o l'Irlanda; non è, invece, possibile fare altrettanto con riferimento all'ipotesi di uscita di un paese centrale, come la Germania, il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo o i paesi scandinavi. Come si accennava precedentemente, infatti, quest'ultima, oltre a richiedere considerazioni economiche diverse, comporterebbe con tutta probabilità l'uscita degli altri SM centrali: è evidente che gli effetti economici, in tale scenario, sarebbero ben diversi³⁴⁰.

Il presente paragrafo descriverà, innanzitutto, le conseguenze economiche di un'uscita *temporanea* dalla moneta unica. Questo, infatti, sembra uno scenario più realistico e più vantaggioso rispetto all'uscita permanente. Più realistico perché, come si è visto nei §§ 3.1 e 3.2, l'uscita permanente è una soluzione drastica, di difficile gestione e dalle conseguenze in gran parte imprevedibili a cui non necessariamente uno Stato che desideri lasciare l'euro intende ricorrere. Più vantaggioso perché, in linea di principio, un'uscita temporanea consentirebbe ad uno Stato di riappropriarsi temporaneamente della politica monetaria per realizzare gli aggiustamenti necessari a rilanciare la propria economia, da ricollocare poi all'interno dell'unione monetaria³⁴¹. Ciò che emergerà al termine dell'analisi, tuttavia, è che tale scenario condurrebbe, dal punto di vista economico, a un risultato non dissimile da quello che si verificherebbe in caso di uscita permanente e che si è ricostruito per sommi capi nel § 3.1. Ciò accadrebbe principalmente a causa di tre elementi: l'impatto ambiguo della svalutazione competitiva nell'era della globalizzazione, la difficile gestione dei debiti pregressi dello Stato uscente in un contesto di forte e continua svalutazione della valuta e gli effetti sul settore bancario.

³⁴⁰ Messori (2014), p. 1.

³⁴¹ Ivi, p. 2.

L'esposizione seguirà tale logica, cercando di ricostruire il più possibile la catena degli eventi in ordine cronologico.

Il punto di partenza del ragionamento è un'assunzione: si ipotizzerà, cioè, che l'Italia riesca a negoziare con i *partners* europei un *time-out* dalla moneta unica, finalizzato a un successivo rientro nell'UEM in una posizione di maggiore forza economica. In assenza di precedenti, è difficile prevedere quanto a lungo potrebbe protrarsi tale sospensione: potrebbe durare cinque anni, come si era suggerito per la Grecia nel 2015, o, più in generale, il tempo necessario a realizzare gli aggiustamenti macroeconomici. In ogni caso, la durata dovrebbe essere oggetto di accordo tra Roma e Bruxelles.

Una volta stabilito di intraprendere tale percorso, il primo passo che l'Italia dovrebbe compiere sarebbe la reintroduzione della lira o, comunque, di una valuta diversa dall'euro, che la accompagnerebbe durante questo *time-out*: in letteratura³⁴², si è fatto riferimento ad essa come "euro-lira". La prima conseguenza sarebbe l'immediata svalutazione – o deprezzamento – della nuova lira rispetto all'euro. Svalutazione e deprezzamento conducono al medesimo risultato, dal punto di vista economico, vale a dire la perdita di valore di una valuta rispetto ad un'altra. Tuttavia, convenzionalmente, si ricorre al termine svalutazione quando tale perdita di valore è stabilita dalle autorità monetarie nazionali in un regime di cambi fissi; si ricorre, invece, al termine deprezzamento quando la perdita di valore è il risultato di dinamiche di domanda e offerta di mercato in un regime di cambi flessibili. Nel caso in oggetto, la perdita di valore della nuova lira rispetto all'euro sarebbe inevitabile: infatti, la Banca d'Italia dovrebbe immettere lire nel sistema economico. Ma, come per tutti gli altri beni, maggiore è la quantità di valuta in circolazione, minore è il suo valore in termini reali. Peraltro, nello scenario in esame, la convinzione degli operatori economici circa il minor valore della nuova lira rispetto all'euro si autoavvererebbe: infatti, la domanda di lire sul mercato valutario sarebbe relativamente inferiore, rispetto alla domanda di euro, e ciò aggraverebbe la dinamica svalutativa, causando il rischio di una vera e propria crisi valutaria.

La svalutazione determinerebbe tre principali conseguenze: un probabile aumento delle esportazioni, un probabile aumento dell'inflazione e una probabile fuga di capitali.

Il probabile aumento delle esportazioni è l'argomento di punta dei sostenitori di un'uscita dall'euro. Il ragionamento è il seguente: la svalutazione della lira rispetto all'euro renderebbe i beni denominati in lira relativamente più economici rispetto a quelli denominati in euro. Per l'Europa, quindi, acquistare i beni italiani sarebbe più conveniente con la conseguenza che la domanda di beni italiani aumenterebbe. Per l'Italia, ciò significherebbe un aumento delle esportazioni. Non a caso, tale strategia viene chiamata "svalutazione competitiva" ed è stata attuata dall'Italia per molti anni sino all'ingresso nella moneta unica³⁴³.

Il problema è che, nell'epoca della globalizzazione, il ricorso a tale strategia rischia di essere illusorio: infatti, grazie anche all'abbattimento dei costi e dei tempi di trasporto, la produzione mondiale attuale si centra

³⁴² Ibidem.

³⁴³ Tortuga (2019), p. 14.

sulle cd. *global value chains* (lett. “catene globali del valore”)³⁴⁴. Trattasi di vere e proprie catene produttive, nell’ambito delle quali le varie fasi produttive e distributive del prodotto finito non si concentrano in un unico paese, ma sono dislocate nei paesi più disparati, in base a fattori quali la convenienza economica, la disponibilità di tecnologia o l’accesso a manodopera qualificata.

Ciò detto, è evidente che la svalutazione impatterebbe in modo diverso sulla domanda di beni a seconda della loro natura: essa, infatti, aumenterebbe presumibilmente la domanda estera di beni finiti ma lascerebbe pressochè invariata quella di beni intermedi. La rielaborazione di un esempio proposto dal paper di Tortuga³⁴⁵ chiarirà l’affermazione. Tale rielaborazione si fonda su due scenari: il primo è quello di un’Italia che produce freni di automobili (dunque, beni intermedi) e li esporta in Germania la quale, poi, a sua volta, esporta automobili (dunque, beni finiti) negli Stati Uniti; il secondo è quello di un’Italia che produce automobili e le esporta direttamente in Germania.

Quale sarebbe l’impatto della svalutazione nei due scenari? Nel primo scenario, è plausibile aspettarsi che una svalutazione della lira non avrebbe alcun impatto sulla domanda americana di auto tedesche, né, dunque, sulla domanda tedesca di freni italiani: semplicemente, ridurrebbe il costo di produzione per le imprese tedesche. Nel secondo scenario, invece, è plausibile aspettarsi che una svalutazione della lira aumenterebbe la domanda tedesca di auto italiane. Anche questa conclusione, tuttavia, non è scontata: infatti, se per produrre automobili le imprese italiane importassero freni dall’estero, questi ultimi, a causa della svalutazione della lira, sarebbero relativamente più costosi. Per dirla meglio, gli *input* importati, cioè beni quali, ad esempio, le materie prime, che sono ordinariamente inglobati all’interno del circuito produttivo nazionale, sarebbero relativamente più costosi. Insomma, una svalutazione non impatterebbe sulle esportazioni di beni intermedi mentre avrebbe l’effetto di aumentare le esportazioni di prodotti finiti nonché il prezzo relativo dei beni intermedi inglobati nei processi produttivi.

Questa considerazione conduce alla seconda delle conseguenze della svalutazione indicate poc’anzi, cioè l’aumento dell’inflazione³⁴⁶. Per inflazione si intende l’aumento prolungato del livello medio generale dei prezzi di beni e servizi in un determinato periodo di tempo. Essa genera, pertanto, una perdita di potere di acquisto – cioè, di valore – della moneta. Laddove la svalutazione è stata definita come la perdita di valore di una valuta rispetto ad altre valute, un qualche nesso tra le due comincia intuitivamente ad emergere. È bene, tuttavia, esplicitarlo: si è detto che, in seguito ad una svalutazione della lira, il prezzo dei beni importati in Italia sarebbe relativamente maggiore. Questo, se, da una parte, deprimerebbe l’acquisto di merci importate, con conseguenze positive sulla bilancia commerciale nazionale, dall’altra, renderebbe gli *input* importati relativamente più costosi, agli occhi delle imprese nazionali³⁴⁷. Ciò costituirebbe un problema per l’Italia che è un paese principalmente trasformatore, che cioè elabora materie prime o semi-lavorati provenienti

³⁴⁴ Ivi, p. 16; Messori (2014), p. 4.

³⁴⁵ Tortuga (2019), p. 17.

³⁴⁶ Ivi, pp. 28-29.

³⁴⁷ Altomonte & Sonno (2014), pp. 70-71.

dall'estero³⁴⁸: infatti, le imprese italiane che operano nel mercato nazionale ma che comprano *input* sui mercati esteri avrebbero entrate denominate principalmente in lira, dovendo però comprare *input* dall'estero in euro.

Tali imprese avrebbero dinanzi a sé due alternative: accontentarsi di *input* più economici e, quindi, di minore qualità, con il rischio di essere marginalizzate nelle catene produttive³⁴⁹, oppure “scaricare” l'aumento dei costi di produzione sul prezzo dei beni finiti. In tal caso, il livello medio generale dei prezzi di beni e servizi sul mercato nazionale – cioè, l'inflazione – verosimilmente aumenterebbe. Vero è che, viceversa, le imprese che operano sul mercato estero, acquistando *input* sul mercato nazionale, risulterebbero avvantaggiate: ma è improbabile che ciò possa compensare gli svantaggi subiti dall'economia nazionale complessivamente intesa.

Dunque, riassumendo quanto detto sinora, la svalutazione della nuova lira rispetto all'euro aumenterebbe le esportazioni di prodotti finiti, non impatterebbe sulle esportazioni di beni intermedi, deprimerebbe le importazioni e, rendendo relativamente più costosi gli *input* inglobati nei processi produttivi nazionali, aumenterebbe l'inflazione. L'aumento dell'inflazione, peraltro, avrebbe due conseguenze. In primo luogo, determinerebbe un aumento delle diseguaglianze a livello nazionale³⁵⁰: l'inflazione, infatti, colpirebbe innanzitutto i detentori di ricchezza, che vedrebbero eroso il valore dei propri contanti e depositi, e poi i percettori di reddito. Questi ultimi, a loro volta, non sarebbero colpiti nella stessa misura: infatti, i più colpiti sarebbero i percettori di redditi espressi in termini nominali e non protetti da meccanismi di indicizzazione. In secondo luogo, l'aumento dell'inflazione determinerebbe un aumento del valore del PIL in termini nominali con la conseguenza che, a parità di altre condizioni, il rapporto debito pubblico/PIL diminuirebbe³⁵¹. In realtà, l'impatto dell'uscita dall'euro sul debito pubblico sarebbe ben più complesso, ragion per cui sarà esaminato in modo dettagliato nel § 3.5.

La terza e ultima conseguenza della svalutazione sarebbe, infine, il probabile verificarsi di una fuga di capitali: infatti, gli investitori, aspettandosi una imminente ridenominazione delle attività nella lira deprezzata, comincerebbero a disfarsi di quelle in loro possesso, determinandone un crollo del prezzo³⁵². In tale contesto, la difficoltà principale per le autorità e per le imprese italiane sarebbe la gestione del debito pregresso in un contesto caratterizzato da continue svalutazioni della nuova valuta. Tale affermazione merita un approfondimento che sarà sviluppato nel paragrafo seguente.

³⁴⁸ Ivi, p. 72.

³⁴⁹ Messori (2014), p. 5.

³⁵⁰ Tortuga (2019), pp. 34-37.

³⁵¹ Ivi, p. 30.

³⁵² Ivi, p. 10.

3.5 Le conseguenze economiche di un'uscita dall'euro: svalutazione e gestione dei debiti pregressi

Per comprendere l'ultima affermazione formulata, è bene tenere a mente un punto: l'uscita dell'Italia dalla moneta unica non cancellerebbe automaticamente il debito pubblico e privato accumulato fino a quel momento. Com'è noto, per debito pubblico si intende il debito maturato dallo Stato nei confronti di creditori individuali, imprenditoriali, bancari o statali, sia nazionali sia esteri: dati Eurostat³⁵³ indicano che, nel 2018, il debito pubblico italiano si è attestato attorno al 132,2% del PIL, una percentuale in aumento rispetto a quella del 131,4% riferita al 2017. Per debito privato, invece, si intende il debito maturato da famiglie e imprese: dati recenti diffusi dall'agenzia di rating statunitense *Standard & Poor's*³⁵⁴ indicano che il debito accumulato dalle società non finanziarie italiane nel 2018 si è attestato attorno al 71% del PIL, contro la media del 90% delle economie sviluppate.

In seguito all'uscita dall'euro e all'avvenuta reintroduzione della lira, lo Stato e le imprese italiane dovrebbero quindi decidere come gestire tale *stock* di debito pregresso. Le alternative a loro disposizione sarebbero due³⁵⁵: la prima è rimborsare l'intero ammontare di debito nella valuta in cui è stato contratto, nel caso in esame in euro; la seconda è dichiararsi insolventi e negoziare con i creditori una ristrutturazione del debito pregresso nella nuova lira.

Per evitare contrasti con i creditori, lo Stato e le imprese italiane potrebbero pensare, in un primo momento, di intraprendere la prima strada, cioè la restituzione del debito in euro. Questa strada, tuttavia, sarebbe particolarmente faticosa: infatti, a causa della svalutazione della nuova lira, il debito in euro sarebbe relativamente più costoso per i debitori italiani rispetto a quello che era precedentemente. In altre parole, all'aumentare della svalutazione della nuova lira, aumenterebbe anche l'onere del servizio del debito perché i debitori italiani dovrebbero impegnare una quantità di lire crescente per procurarsi la somma di euro necessaria a onorare il debito.

La problematicità di questo meccanismo emerge in modo evidente con riferimento all'ipotetico caso di un'impresa italiana non finanziaria operante sul mercato nazionale: quest'ultima, infatti, dovrebbe ripagare eventuali debiti pregressi in euro a fronte di entrate in lire svalutate. Non solo: qualora, come è probabile, tale impresa si servisse di *input* importati dall'estero, sarebbe costretta a sostenerne il costo in euro. Allo stesso tempo, operando sul mercato nazionale, non beneficerebbe dei vantaggi derivanti da un aumento delle esportazioni. Ne consegue che tale impresa sarebbe in difficoltà tali da rischiare il fallimento.

In breve, per ripagare tutto il debito in euro occorrerebbe accrescere le entrate. Ma, per accrescere le entrate, occorre accrescere la domanda aggregata³⁵⁶, cioè la spesa in consumi e investimenti fatta dalle famiglie, dalle imprese e dal settore pubblico. In particolare, la domanda aggregata è la somma della spesa privata in consumi

³⁵³ Qui citati da Redazione ANSA (2019). *Eurostat, debito 2018 sale a 132,2%, deficit giù a 2,1%*. ANSA, 23 aprile 2019.

³⁵⁴ E qui citati da Caparello (2019). *S&P: in Italia debito privato di famiglie e imprese ai minimi*. Wall Street Italia, 15 marzo 2019.

³⁵⁵ Messori (2014), p. 4.

³⁵⁶ Ibidem, per un'analisi delle difficoltà di un aumento della domanda aggregata.

e investimenti, della spesa pubblica e delle esportazioni, al netto della spesa per importazioni. Dunque, per aumentare la domanda aggregata occorre accrescere queste componenti: in altre parole, stimolare consumi e spesa pubblica. Stimolare i consumi in un contesto di stagnazione economica com'è quello che ha caratterizzato l'Italia dall'inizio degli anni Duemila potrebbe rivelarsi un'impresa non semplice: infatti, per indurre le famiglie italiane ad aumentare la spesa privata, sarebbe necessario un aumento dei salari. Tuttavia, un aumento dei salari determinerebbe, con tutta probabilità, un aumento del livello medio generale dei prezzi. Infatti, agli occhi delle imprese, il salario percepito dai lavoratori non è altro che una componente del costo di produzione dei beni, cioè il costo del lavoro: all'aumentare del costo del lavoro, aumenta il costo di produzione e, dunque, il prezzo dei beni. Un aumento dell'inflazione, a sua volta, comporterebbe una riduzione del potere di acquisto: ciò renderebbe un aumento della spesa pubblica ancor più necessario per sostenere la domanda aggregata che, logicamente, diminuisce all'aumentare dei prezzi.

Per finanziare l'aumento della spesa pubblica, il governo potrebbe agire in tre modi³⁵⁷. Il primo sarebbe aumentare le tasse: tale strategia, però, non sarebbe vincente perché, com'è evidente, la domanda aggregata diminuisce all'aumentare dell'imposizione fiscale. Il secondo modo sarebbe aumentare i tassi di interesse sul debito per incoraggiare gli investitori, verosimilmente poco propensi ad acquistare titoli di debito pubblico denominati in lire deprezzate, a comprarli, grazie alla prospettiva di maggiori rendimenti: tuttavia, anche se funzionasse, tale strategia renderebbe più oneroso il servizio del debito da parte dello Stato. Il terzo e ultimo modo, infine, sarebbe indurre la banca centrale a monetizzare il debito, cioè ad acquistare titoli di debito pubblico stampando moneta: questa strategia, però, oltre a minare la credibilità della banca centrale, determinerebbe un aumento dell'inflazione. Quest'ultimo, peraltro, sarebbe seguito da nuove svalutazioni, necessarie per consentire alle imprese esportatrici italiane di riguadagnare competitività, almeno sui mercati esteri. Ma ogni svalutazione aggraverebbe inevitabilmente il problema che si sta cercando di risolvere: il debito denominato in euro sarebbe ancora più costoso in termini relativi, lo Stato e le imprese avrebbero bisogno di maggiori entrate e sarebbe necessario un aumento dei salari e della spesa pubblica. In breve³⁵⁸, onorare il debito pregresso in euro richiederebbe l'implementazione di misure che innescherebbero un circolo vizioso tra inflazione e svalutazione, mentre la spesa pubblica andrebbe fuori controllo aggravando le condizioni delle finanze pubbliche.

Per tale ragione, il rimborso in euro dei debiti pregressi non sarebbe, di fatto, una strada praticabile. Pertanto, ai debitori non resterebbe altra alternativa se non quella di dichiararsi insolventi e provare a negoziare con i creditori una ristrutturazione del debito pregresso nella nuova lira³⁵⁹. Ciò determinerebbe, tuttavia, una redistribuzione della ricchezza dai creditori ai debitori non priva di conseguenze: infatti, un simile atteggiamento da parte dello Stato e delle imprese italiane provocherebbe un grave calo della fiducia da parte

³⁵⁷ Ibidem.

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ Ivi, p. 5.

dei mercati, a cui farebbe seguito l'aumento del tasso di interesse richiesto sul nuovo debito, se non addirittura l'esclusione dai mercati finanziari internazionali per diversi anni. Infine, con tutta probabilità, l'Italia sarebbe coinvolta in lunghe e complesse dispute legali con quei creditori che esigerebbero l'osservanza dei contratti di debito originari.

Con specifico riferimento al debito pubblico, poi, la modifica dei termini di pagamento dei titoli di Stato emessi a partire dal mese di gennaio del 2013, potrebbe non essere così semplice: infatti, al momento dell'istituzione dell'ESM, l'Eurozona stabilì che tutti i titoli di debito sovrano emessi, a partire dal gennaio del 2013, dagli SM dell'euro area con durata iniziale superiore a un anno avrebbero dovuto includere obbligatoriamente le cd. clausole di azione collettiva³⁶⁰. Queste ultime sono state introdotte per bilanciare l'esigenza di tutelare gli investitori con l'esigenza di facilitare una ristrutturazione ordinata del debito: le clausole, infatti, consentono la modifica dei termini di pagamento dei titoli a cui sono applicate, ma solo dietro al consenso di una maggioranza qualificata dei detentori di tali titoli. Qualora quest'ultimo intervenisse, la modifica in oggetto risulterebbe giuridicamente vincolante per tutti i detentori del titolo stesso. Tornando all'Italia, quindi, qualora tale maggioranza non si aggregasse, lo Stato sarebbe costretto a rispettare i contratti di debito originari, indipendentemente dal costo di tale operazione³⁶¹.

In conclusione, le continue e significative svalutazioni della nuova lira renderebbero impossibile per lo Stato e per le imprese italiane onorare i debiti pregressi denominati in euro, con la conseguenza che l'unica strada praticabile sarebbe dichiarare l'insolvenza e negoziare una ristrutturazione del debito con i creditori. Tuttavia, anche nel caso in cui questi ultimi finissero per accettarla, la fiducia dei mercati nel paese complessivamente preso crollerebbe, con conseguenze disastrose sulle sue capacità di finanziamento future: infatti, gli investitori, aspettandosi continue svalutazioni nel periodo di *time-out* dalla moneta unica, chiederebbero tassi di interesse molto elevati sui nuovi titoli. Al limite, lo Stato potrebbe perdere l'accesso al mercato, una conclusione, questa, non diversa da quella a cui approderebbe in caso di uscita permanente dalla moneta unica. Ecco perché è corretto affermare che l'uscita temporanea dall'euro non rappresenta, dal punto di vista economico, un'ipotesi credibile.

3.6 Le conseguenze economiche di un'uscita dall'euro: gli effetti sul settore bancario

Dallo scenario delineato sinora si è tenuto fuori, volutamente, un altro soggetto che sarebbe senz'altro colpito da un'uscita dell'Italia dall'euro, vale a dire il settore bancario. È evidente, infatti, che le conseguenze economiche di un evento di tale portata non riguarderebbero soltanto il governo, le imprese, i cittadini e i

³⁶⁰ Bardozzetti & Dottori (2013). *Collective action clauses: how do they weigh on sovereigns?* Banca d'Italia, Working paper No. 897, January 2013.

³⁶¹ Tortuga (2019), p. 29.

creditori esteri ma anche le banche, che sono l'intermediario finanziario per eccellenza di un sistema economico. Proprio in virtù della sua funzione di intermediazione, lo stato di salute del settore bancario è vitale per il buon funzionamento di ogni sistema economico: non a caso, una crisi bancaria ha buone probabilità di trasmettersi all'economia reale. Il presente paragrafo, pertanto, è dedicato a un approfondimento dell'impatto economico di un'eventuale uscita dell'Italia dall'euro sul settore bancario nazionale.

La prima banca ad essere colpita da un simile evento sarebbe la Banca d'Italia: istituto in prima linea nella reintroduzione della valuta nazionale, la banca centrale sarebbe con tutta probabilità soggetta a pressioni volte a indurla a piegare il proprio mandato a obiettivi politici. In particolare, come si è accennato nel paragrafo precedente, il Governo potrebbe cercare di ottenere dalla banca centrale una monetizzazione del debito oppure il salvataggio delle banche entrate in crisi per le ragioni che saranno indicate nel prosieguo del paragrafo. Ciò, tuttavia, comprometterebbe il principio dell'indipendenza della Banca d'Italia, sancito nell'art. 1, paragrafo 2, dello Statuto³⁶², ai sensi del quale “[n]ell'esercizio delle proprie funzioni e nella gestione delle proprie finanze, la Banca d'Italia e i componenti dei suoi organi operano con autonomia e indipendenza nel rispetto del principio di trasparenza, e non possono sollecitare o accettare istruzioni da altri soggetti pubblici e privati”.

Garantire l'indipendenza delle banche centrali è stato avvertito come una necessità in tempi relativamente recenti: la *ratio* è che una banca centrale indipendente è più efficace nell'adempimento del suo obiettivo principale, che è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Tale obiettivo sarebbe difficilmente perseguibile se la Banca fosse sotto il controllo del Governo, perché questo sarebbe tentato a usare la politica monetaria per interessi di breve periodo. Per tale ragione, il principio dell'indipendenza delle banche centrali è stato recepito anche a livello comunitario: infatti, ai sensi dell'art. 130 TFUE, “né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o da organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti”.

L'esercizio di pressioni sulla Banca d'Italia, che probabilmente il Governo metterebbe in atto³⁶³, qualora si verificasse lo scenario delineato nei paragrafi precedenti, determinerebbe tre conseguenze negative: una violazione del citato art. 130 TFUE al cui rispetto l'Italia sarebbe ancora vincolata, in caso di uscita solo temporanea dalla moneta unica; un ulteriore aumento dell'inflazione, produttivo delle conseguenze negative precedentemente esposte; e una perdita di credibilità della banca centrale.

Inoltre, non è chiaro quale sarebbe il destino della banca centrale con riferimento ai crediti e alle passività maturati nei confronti della BCE. L'interrogativo si pone perché, a gennaio del 2017, Draghi, in risposta a

³⁶² Statuto della Banca d'Italia. G.U. n. 84 dell'11 aprile 2016.

³⁶³ Altomonte & Sonno (2014), p. 70.

un'interrogazione presentata da due eurodeputati italiani, chiari che “se un paese lasciasse l'Eurosistema, i crediti e le passività della sua banca centrale nazionale nei confronti della BCE dovrebbero essere regolati integralmente”³⁶⁴. Il riferimento dell'allora governatore della BCE era al cd. saldo Target2: entrato in funzione nel 2007, in sostituzione del precedente sistema Target, il Target2 è un sistema di pagamento interbancario, di proprietà dell'Eurosistema, che consente i flussi monetari tra le banche centrali europee in tempo reale³⁶⁵.

Semplificando, il sistema funziona nel seguente modo³⁶⁶: se, per esempio, una banca commerciale italiana deve effettuare un pagamento a vantaggio di una banca commerciale tedesca, la prima registra un debito con la Banca d'Italia che, servendosi di Target2, accredita il pagamento alla Bundesbank. La Bundesbank, a sua volta, accredita il pagamento alla banca commerciale tedesca. Il sistema funziona perché entrambe le banche centrali hanno un conto presso la BCE: cioè, nella logica di Target2, il debito della banca commerciale italiana viene trasferito sulla Banca d'Italia mentre il credito della banca commerciale tedesca viene trasferito sulla Bundesbank. Mettendo insieme tutti i flussi monetari giornalieri, Target2 calcola la posizione netta di ciascuna banca centrale nazionale con tutte le altre e il saldo – il cd. saldo Target2 – esprime la posizione bilaterale netta di ciascuna banca centrale nazionale con la sola BCE.

Il sistema, tuttavia, non è in equilibrio: ciò è dovuto principalmente al fatto che, durante la crisi, si è verificata la cd. fuga verso la qualità: gli investitori hanno cioè spostato capitali da paesi fragili, quali l'Italia, a paesi forti, quali la Germania. Tali spostamenti non sono stati compensati da flussi di direzione opposta. Nel 2018, il saldo Target2 della Banca d'Italia nei confronti della BCE era quindi in passivo per circa 500 miliardi di euro. Ne consegue che, se la dichiarazione di Draghi fosse valida anche nel caso di uscita temporanea dall'euro, la Banca d'Italia sarebbe in gravi difficoltà, perché dovrebbe rimborsare tale passività alla BCE.

La banca centrale, tuttavia, non sarebbe l'unico istituto bancario a risentire della situazione: infatti, anche le altre banche sarebbero in gravi difficoltà, per ragioni connesse con l'onere del servizio del debito in un contesto di svalutazione valutaria e patrimoniale³⁶⁷. Tale affermazione merita una spiegazione: com'è noto, la funzione principale delle banche è quella di raccogliere i risparmi sotto forma di depositi e di erogarli sotto forma di prestiti. In questo modo, “creano” moneta e consentono il funzionamento dell'economia reale. Le banche italiane, tuttavia, sono caratterizzate da una “carenza di fondi strutturale”³⁶⁸: ciò significa che erogano sotto forma di prestiti più denaro di quello che incamerano sotto forma di depositi.

Per cogliere il senso di questa affermazione e del ragionamento che seguirà è bene avere chiara la struttura del bilancio di una banca: semplificando, mentre all'attivo sono iscritti i prestiti concessi, i titoli acquistati e le riserve bancarie, al passivo sono registrati depositi, capitale, prestiti ottenuti a brevissimo termine e

³⁶⁴ Redazione de Il Sole 24 Ore (2017). *Draghi: per uscire da euro bisogna chiudere saldi Target 2. Italia ha un passivo di 359 miliardi*. Il Sole 24 Ore, 23 gennaio 2017.

³⁶⁵ Banca Centrale Europea (2016). *Cos'è Target2?* 29 giugno 2016.

³⁶⁶ Sul funzionamento del Target2, Tortuga (2019), pp. 31-32; Terzi (2017). *Tutto quello che c'è da sapere sul Target2*. Lavoce.info, 31 gennaio 2017.

³⁶⁷ Altomonte & Sonno (2014), pp. 79-80.

³⁶⁸ Messori (2014), p. 3, a cui si rimanda per un'analisi dell'impatto di un'uscita temporanea dell'Italia dall'euro sul settore bancario.

obbligazioni emesse dalla stessa banca. Prima della crisi, le banche italiane facevano ampiamente ricorso a tali *bond* perché, essendo considerati poco rischiosi, erano di facile emissione e pagavano un basso tasso di interesse. Ciò ha cessato di essere vero in seguito alla crisi, con la conseguenza che le banche hanno cercato altre forme di finanziamento, cominciando a indebitarsi nei confronti dei mercati internazionali e della BCE. Tale liquidità, peraltro, è stata in gran parte utilizzata per acquistare titoli di debito pubblico italiano che pagavano un elevato tasso di interesse. Ne consegue che, in caso di uscita dall'euro, si verificherebbe una svalutazione del patrimonio di molte banche perché i molti titoli di debito pubblico, iscritti al loro attivo, sarebbero con tutta probabilità ridenominati nella nuova lira, cioè in una valuta fortemente deprezzata³⁶⁹.

Non solo: a fronte di entrate percepite principalmente nella nuova valuta deprezzata, tali banche dovrebbero rimborsare i loro debiti in euro, con tutte le difficoltà che questo comporta e che sono state già esaminate nel paragrafo precedente.

Qualora ciò accadesse³⁷⁰, le banche correrebbero il rischio di entrare in crisi di liquidità. Questa, a sua volta, potrebbe facilmente trasformarsi in una vera e propria crisi bancaria. Qualora le banche non riuscissero a ricapitalizzarsi – ipotesi probabile, dato il grave scenario economico in cui tale crisi si iscriverebbe – il rischio di trasmissione della crisi all'economia reale aumenterebbe considerevolmente: infatti, le banche ridurrebbero i prestiti erogati, determinando il cd. *credit crunch*. A tali difficoltà, poi, potrebbero aggiungersene altre, analoghe a quelle affrontate dalla banca centrale: il Governo, infatti, potrebbe esercitare pressioni sulle banche per indurle ad acquistare titoli di debito pubblico o a sostenere le imprese in difficoltà. Nel complesso, il funzionamento del settore bancario italiano risulterebbe distorto e chiuso in sé stesso³⁷¹.

Al contempo, l'intero sistema economico italiano, lungi dal realizzare gli aggiustamenti macroeconomici necessari per rientrare nell'area monetaria in una posizione di forza, precipiterebbe in un circolo vizioso di svalutazione, inflazione, fallimenti e isolamento internazionale non dissimile da quello che sperimenterebbe in caso di uscita permanente dalla moneta unica. Del resto, questa conclusione non è sorprendente: come è stato autorevolmente sostenuto³⁷², "l'idea di sospendere la partecipazione dell'Italia all'euro equivale, in realtà, all'idea di proporre un'esclusione temporanea dell'economia italiana dalla disciplina concorrenziale dei mercati internazionali, cioè a ricorrere a una forma di protezionismo". Tuttavia, nell'era della globalizzazione, è impensabile aspettarsi che questa possa rappresentare una soluzione alle problematiche dell'economia italiana. La scommessa, per l'Italia e per gli altri paesi periferici, è, invece, implementare riforme capaci di rafforzare le loro economie alle fondamenta, per metterle in grado di crescere in modo non effimero, ma duraturo, nell'orizzonte europeo.

³⁶⁹ Altomonte & Sonno (2014), p. 79.

³⁷⁰ Tortuga (2019), p. 32.

³⁷¹ Messori (2014), p. 5.

³⁷² Ivi, p. 6.

CONCLUSIONI

A quasi settanta anni dalla sua nascita, l'UE vive oggi tempi problematici. Da una parte, l'Europa unita non è mai stata, nel complesso, così forte e articolata: sette allargamenti successivi hanno portato il numero dei suoi Stati membri da 6 a 28, accresciuto il suo territorio a oltre 4 milioni di chilometri quadrati e portato il numero dei suoi cittadini a 508 milioni. L'Europa unita ha sviluppato un mercato interno, un'unione doganale e uno spazio di libera circolazione, si è dotata di una struttura istituzionale sofisticata e di una bandiera e un inno europei. Ha assicurato al Vecchio Continente non soltanto il più lungo periodo di pace della sua storia, ma anche la tutela dei diritti umani, un modello di sviluppo centrato sull'equilibrio tra crescita economica e interessi di natura sociale, una moneta unica e molto altro ancora. Dall'altra parte, mai come oggi l'UE è apparsa tanto in crisi e tanto incerta dinanzi alle sfide che, soprattutto dall'interno, le vengono lanciate: fenomeni quali le ondate migratorie e la crisi economica, propagatasi in Europa a partire dal 2009, hanno infatti esacerbato gli interessi nazionali, con la conseguenza che il tema del recesso dall'UE e dall'UEM è tornato alla ribalta nel dibattito pubblico e politico di molti Stati membri.

Questo elaborato si è posto l'obiettivo di fare chiarezza sulle modalità di funzionamento dell'art. 50 TUE che, dal 2009, disciplina la procedura di recesso dall'UE, e sui problemi da esso lasciati aperti, segnatamente l'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria. In particolare, la domanda che ci si è posti è: nel silenzio dei Trattati, è possibile per uno Stato membro uscire dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE? Riassumendo i risultati di un'analisi articolata in tre capitoli, si può affermare che la risposta a tale domanda è stata interlocutoria: "dipende". Due sono le variabili che impediscono di dare una risposta netta: la prima è il punto di vista (giuridico o economico) che si intende assumere; la seconda è l'orizzonte temporale (permanente o temporaneo) di riferimento. Occorre, peraltro, "incrociare" il punto di vista con l'orizzonte temporale, con la conseguenza che la domanda di ricerca si scompone in quattro domande, ognuna delle quali merita una risposta a sè. Le quattro risposte sono di seguito richiamate.

Dal punto di vista *giuridico*, uscire *definitivamente* dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE, è certamente possibile se lo Stato membro riesce a farlo in modo *consensuale*, cioè negoziando un accordo con i *partners* europei. Con tutta probabilità, l'accordo dovrebbe includere, oltre alle condizioni di recesso, una modifica dei Trattati. Tale modalità, pur essendo lecita dal punto di vista giuridico, è però molto improbabile dal punto di vista pratico.

È giuridicamente lecita perché, come ricorda il capitolo uno, ai sensi del diritto internazionale, tutto si può fare con il consenso delle parti. Non a caso, la maggior parte della letteratura ritiene che, prima della riforma di Lisbona, uno Stato membro potesse uscire dall'UE anche in assenza di una clausola di recesso negoziando un accordo con i *partners*: questa, del resto, è la modalità con cui la Groenlandia abbandonò l'UE negli anni Settanta.

D'altra parte, la praticabilità di tale strada è, dal punto di vista pratico, molto improbabile per almeno tre ragioni. La prima è che l'art. 140 TFUE configura la *membership* all'UEM come obbligatoria per tutti gli SM dell'UE che non abbiano esercitato l'*opt-out*. La seconda è che, nello spirito dei Trattati, il processo di unione monetaria è irreversibile e l'adozione dell'euro è irrevocabile: ancora oggi, l'istituzione di “*un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro*” figura tra gli obiettivi dell'UE. La terza è che consentire il recesso dall'UEM indipendentemente dal recesso dall'UE sarebbe di per sé rischioso, perché autorizzerebbe implicitamente ogni Stato membro a rinnegare quegli obblighi, che pure si era assunto precedentemente, che gli risultassero sgraditi o troppo gravosi. È dunque improbabile che i *partners* dello Stato intenzionato a uscire gli consentano di recedere dalla sola UEM.

Che dal punto di vista *giuridico*, uno Stato membro possa uscire *definitivamente* dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE, in modo *unilaterale* è, invece, molto più controverso: infatti, per recesso unilaterale si intende lo scioglimento del vincolo contrattuale anche a fronte dell'opposizione delle altre parti. Nel silenzio dei Trattati, il dibattito giuridico è ancora aperto e due posizioni del tutto antitetiche, l'approccio tutto-o-niente e l'approccio *cherry picking*, si confrontano sul punto.

La prima è quella di quanti negano che uno Stato membro possa unilateralmente abbandonare l'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE. Tale posizione si appoggia ad almeno cinque argomenti. I primi tre sono quelli sopra richiamati. Il quarto fa riferimento al fatto che il recesso dall'UEM, per i profili di complessità che comporta, richiederebbe necessariamente un accordo dettagliato che tuttavia l'art. 50 non configura come obbligatorio. Il quinto è che le istituzioni europee sono state molto chiare nell'affermare che “la sostituzione della valuta nazionale con l'euro è irrevocabile”.

L'approccio *cherry picking*, invece, è quello di quanti affermano che uno Stato membro può unilateralmente abbandonare l'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE. Tale posizione si appoggia ad almeno due argomenti. Il primo è che un divieto in tal senso non è in alcun modo deducibile dai Trattati che, esplicitamente, non lo prevedono. Il secondo è che tale approccio consentirebbe allo Stato membro scontento della sola UEM di recedere solo da quest'ultima, senza sentirsi costretto a recedere dall'UE nel complesso.

Ciascuna posizione è sostenuta da eminenti giuristi: considerando i diversi elementi richiamati, l'autore ritiene, però, di doversi schierare dalla parte di quanti sostengono l'approccio tutto-o-niente. Questa tesi conclude, quindi, che, dal punto di vista giuridico, lo Stato che intenda recedere definitivamente dall'UEM può farlo legalmente solo in tre modi: sia consensualmente sia unilateralmente, accettando di uscire anche dall'UE; solo consensualmente, se è deciso a rimanere nell'UE.

Mantenendo una prospettiva *giuridica*, poi, è certamente possibile per uno Stato membro uscire *temporaneamente* dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE: per farlo, esso dovrebbe concordare con i *partners* un *time-out* dall'euro, assumendosi l'impegno giuridicamente vincolante di rientrare nell'euro area dopo aver completato gli aggiustamenti macroeconomici necessari a rilanciare la propria economia.

Più controverso, invece, è se l'Europa possa retrocedere forzatamente in una sorta di regime di “deroga” agli Stati membri che non siano più capaci o desiderosi di rispettare i parametri di Maastricht. Da un punto di vista teorico, il problema si pone perché i Trattati non contemplano l'ipotesi dell'espulsione di uno Stato membro; da un punto di vista pratico, poi, la questione è emersa concretamente nel 2015 con riferimento alla Grecia, nel pieno della crisi. In quell'occasione, infatti, dal ministero delle Finanze tedesco, presieduto da Wolfgang Schäuble, filtrò un documento che poneva la Repubblica Ellenica dinanzi a un *aut aut*: rafforzare ulteriormente le misure di *austerity* o uscire dall'euro area per almeno cinque anni. Come si è visto nel capitolo tre, la proposta è infine caduta nel vuoto, grazie all'accordo intervenuto tra la Grecia e i suoi creditori, il 13 luglio 2015. Tuttavia, il piano Schäuble ha avuto indubbiamente due meriti. In primo luogo, ha infranto il *taboo* dell'assoluta irreversibilità della transizione alla terza fase dell'UEM. In secondo luogo, ha suggerito un'intuizione: cioè che, uscendo temporaneamente dall'unione monetaria, è possibile, in linea di principio, svalutare la valuta introdotta in sostituzione dell'euro, rilanciare l'economia nazionale, lasciandola trainare dall'aumento delle esportazioni, e, se necessario, negoziare una ristrutturazione del debito, alleggerendo gli oneri finanziari a carico delle finanze pubbliche.

Occorre quindi abbandonare la prospettiva giuridica per assumere quella economica. La questione si pone nei seguenti termini: dal punto di vista *economico*, è possibile uscire *definitivamente* dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE? Ancora una volta, occorre distinguere tra l'uscita negoziata (*soft exit*) e l'uscita unilaterale (*hard exit*).

L'analisi condotta nel capitolo tre dimostra che, dal punto di vista economico, la *soft exit* non è un'opzione praticabile: infatti, nel tempo che intercorrerebbe tra la maturazione della decisione e la sua effettiva attuazione, la fuga di capitali dal paese, che inevitabilmente si verificherebbe, porterebbe immediatamente al collasso l'economia nazionale.

Se, invece, lo Stato membro fosse disposto ad abbandonare l'euro anche illegalmente, quindi mediante una *hard exit* unilaterale, potrebbe tentare la strada suggerita da Roger Bootle ed esposta nel capitolo tre: anche in questo caso, però, l'impatto economico sarebbe negativo. Infatti, è più in generale vero che, in qualsiasi modo venga realizzata, un'uscita definitiva dall'euro comporterebbe conseguenze economiche negative per lo Stato recedente: queste ultime includerebbero almeno la svalutazione della valuta introdotta in sostituzione dell'euro, il probabile *default* sul debito pregresso ridenominato nella nuova valuta svalutata, la conseguente perdita di fiducia dei mercati, il probabile verificarsi di una crisi bancaria, gravi conseguenze sull'economia reale e un incremento della spesa pubblica necessario per sostenere famiglie e imprese.

Apparentemente vantaggiosa è, invece, dal punto di vista *economico*, un'uscita *temporanea* dalla sola unione monetaria: tale strada consentirebbe, infatti, ad uno Stato di riappropriarsi temporaneamente della politica monetaria per realizzare gli aggiustamenti necessari a rilanciare la propria economia. Tuttavia, come dimostra il capitolo tre con riferimento all'Italia, tale scenario finirebbe per condurre a un risultato economico non dissimile da quello che si verificherebbe in caso di uscita permanente per almeno tre ragioni.

La prima è che l'impatto della svalutazione nell'era della globalizzazione e delle *global value chains* sarebbe ambiguo: infatti, l'aumento delle esportazioni di prodotti finiti si accompagnerebbe all'aumento del prezzo relativo degli *input* importati inglobati all'interno dei processi produttivi nazionali. Ne conseguirebbe un aumento dell'inflazione (e delle diseguaglianze), nonché una probabile fuga di capitali. La seconda è che le continue e significative svalutazioni della nuova valuta renderebbero impossibile per lo Stato e per le imprese onorare i debiti pregressi denominati in euro, con la conseguenza che l'unica strada praticabile sarebbe dichiarare l'insolvenza e negoziare una ristrutturazione del debito con i creditori. Tuttavia, anche nel caso in cui questi ultimi finissero per accettarla, la fiducia dei mercati nel paese crollerebbe, con conseguenze disastrose sulle sue capacità di finanziamento future. La terza è che il settore bancario si troverebbe in gravi difficoltà: la Banca centrale, infatti, sarebbe soggetta a forti pressioni politiche e potrebbe dover rimborsare alla BCE il saldo Target2 in passivo; le altre banche, da parte loro, potrebbero entrare in crisi di liquidità a causa della probabile svalutazione del loro patrimonio. In tale scenario, il rischio di *credit crunch* e di trasmissione della crisi all'economia reale aumenterebbe considerevolmente. Per le tre ragioni appena richiamate, quindi, neppure l'uscita temporanea dalla moneta unica si presenta come un'opzione credibile, dal punto di vista economico.

La conclusione di questa tesi, insomma, è che, sia dal punto di vista giuridico sia da quello economico, abbandonare la moneta unica, definitivamente o temporaneamente, non è affatto semplice. Tale conclusione del resto, non è sorprendente: la Brexit, infatti, ha dimostrato che *la sola uscita dall'UE* pone in capo allo Stato recedente difficoltà enormi, sia dal punto di vista giuridico sia dal punto di vista economico.

Con riguardo al primo profilo, il capitolo due mostra che la presenza di regole sull'uscita nell'art. 50 non è sufficiente a garantire che il recesso si svolga in modo rapido e ordinato: a più di due anni dalla notifica dell'intenzione di recesso, infatti, il Regno Unito si trova ancora all'interno dell'UE e le modalità del recesso non sono ancora chiare.

Con riguardo al secondo profilo, poi, l'impatto dell'uscita dall'UE sull'economia britannica potrà essere valutato solo quando la Brexit si concretizzerà. Tuttavia, la maggior parte degli studi è concorde nell'affermare che la sola uscita dal mercato unico e dall'unione doganale avrà un serio impatto sull'economia britannica, a causa delle conseguenze che, con tutta probabilità, si verificheranno nel commercio di beni e servizi, negli investimenti e nella produttività.

Tali difficoltà emergono perché la clausola di recesso lascia aperte numerose problematiche. Ma, soprattutto, emergono perché gli Stati membri dell'UE si sono spinti sulla strada della reciproca integrazione giuridica, politica ed economica molto più in là di quanto non abbiano fatto altri Stati nella storia: tornare indietro è complesso e ancora di più lo sarebbe per gli Stati membri che hanno effettuato il passaggio alla terza fase dell'UEM, adottando la moneta unica.

Nell'introduzione a questo elaborato si è detto che l'Europa e i suoi Stati membri si trovano oggi a un bivio, incerti se andare avanti lungo la strada dell'integrazione o tornare indietro verso i più rassicuranti confini

nazionali. Questa tesi ha esaminato la praticabilità dell'ultima delle due strade indicate, concludendo che l'art. 50, che sempre di più gli Stati sono tentati di intraprendere, rischia di essere una soluzione sub-ottimale, sia per gli Stati membri sia per l'Europa.

Indubbiamente, i primi potrebbero considerare una modifica dell'art. 50, capace di colmare le attuali lacune e di risolverne le problematiche rimaste aperte. Per la seconda, invece, è vitale capire come procedere lungo la strada dell'integrazione e, soprattutto, come rendere tale percorso attraente agli occhi degli Stati membri: è chiaro che una riflessione seria e riforme mirate saranno necessarie per uscire dalla crisi che l'idea stessa di Europa sta attraversando al giorno d'oggi.

Non è un caso se, all'inizio di questo elaborato, si è scelto di citare uno dei principali ideatori del progetto europeo, Jean Monnet. Diceva il politico francese nel 1976: "L'Europa si forgerà nelle crisi e sarà il risultato delle soluzioni sviluppate per superarle". Il futuro dell'Europa dipende da questo: non dalla complessità delle sfide che si presenteranno o dalla gravità dei problemi che emergeranno, ma dalla risoluta capacità di elaborare risposte che siano all'altezza di tali sfide e che, in ultima istanza, consentano all'Europa di superarle.

Bibliografia

Articoli scientifici, manuali, monografie, papers, policy briefs, reports

- Altomonte, C. & Sonno, T. (2014). *L'Italia alla sfida dell'euro*. Satelios.
<http://www.tommasosonno.com/docs/SfidaEuro.pdf>
- Amendola, A., Biagioli, M. & Celi, G. (2014). *Economia della globalizzazione*. Milano: Egea.
- Athanassiou, P. (2009). *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU: some reflections*. European Central Bank Legal working paper series, 10.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>
- Bardozzetti, A. & Dottori, D. (2013). *Collective action clauses: how do they weigh on sovereigns?* Banca d'Italia, Working paper No. 897, January 2013.
https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2013/2013-0897/en_tema_897.pdf
- Bastasin, C. (2019). *Will the European deficit procedure determine the future of Italy's political equilibrium?* LUISS SEP Policy brief, July 24, 2019.
<https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Will%20the%20European%20deficit%20procedure%20determine%20the%20future%20of%20Italy%E2%80%99s%20.pdf>
- Bastasin, C., Bini Smaghi, L., Messori, M., Micossi, S., Saccomanni, F., Toniolo, G., & Tosato, G.L. (2016). *Brexit, the line in the sand*. Luiss School of European Political Economy Policy Brief February 13, 2016. https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Joint_02132016.pdf
- Begg, I. (2018). *Economics of Brexit*. Luiss, February 2, 2018.
- Bin, R. (2018). *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*. Quaderni costituzionali, 4, 813-830.
<https://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664/issue/7567>
- Bootle, R. (2012). *Leaving the Euro: a Practical Guide*. Capital Economics, London.
<https://www.capitaleconomics.com/wp-content/uploads/2016/11/wolfson-prize-submission.pdf>
- Carmona, J., Cîrlig, C.C., & Sgueo, G. (2017). *Recesso del Regno Unito dall'Unione europea: questioni giuridiche e procedurali*. European Parliamentary Research Service, March 2017.
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/599352/EPRS_IDA%282017%29599352_EN.pdf
- Centre for Economic Policy Research (2013). *Trade and Investment Balance of Competence Review*. Project report, November 2013.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271784/bis-14-512-trade-and-investment-balance-of-competence-review-project-report.pdf
- Codogno, L. (2016). *UK Referendum on the EU: near- and long-term implications. Possible Economic/Political Impact and Considerations for Financial Markets*. Luiss School of European Political Economy, May 26, 2016.

- Commissione europea (2018). *Negoziati sulla Brexit - Che cosa prevede l'accordo di recesso*. 14 novembre 2018. europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6422_it.pdf
- Commissione europea (2007). *Una valuta unica per un'Europa unita: il cammino dell'Euro*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6730_it.pdf
- D'Alfonso, A. (2016). *The UK "rebate" on the EU budget: An explanation of the abatement and other correction mechanisms*. European Parliament Think Tank Briefing, 18-02-2016. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)577973](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)577973)
- Damen, M. & Garcés de los Fayos, F. (2019). *Lo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e il Nord*. Note tematiche sull'Unione europea del Parlamento Europeo, 05/2019. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/169/lo-spazio-economico-europeo-see-la-svizzera-e-il-nord>
- Dammann, J. (2017). *Revoking Brexit: Can Member States Rescind Their Declaration of Withdrawal from the European Union?* Columbia Journal of European Law, 23, (2), 265-304. https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/coljeul23&div=13&start_page=265&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults
- Dammann, J. (2018). *A Little Bit Brexit: An Analysis of the Rules Governing Post-Withdrawal Treaties*. Texas International Law Journal, 53, (2), 153-176. https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/tlj53&div=12&start_page=153&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults
- Department for Exiting the European Union (2018). *UK government's preparations for a no deal scenario*. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario>
- Dhingra, S., Ottaviano, G., Sampson, T. & Van Reenen, J. (2016). *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*. London School of Economics, Centre for Economic Performance, PaperBrexit03. <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf>
- Emmert, F. & Petrović, S. (2014). *The Past, Present, and Future of EU Enlargement*. Fordham International Law Journal, 37, (5), 1349-1420. https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/frdint37&div=41&start_page=1349&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults
- Gillham, J., Lancefield, D., Sentance, A., Hawksworth, J., Teow, J., Ambler, M. et al. (2016). *Leaving the EU: implications for the UK economy*. PricewaterhouseCoopers (PwC), March 2016. <https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/leaving-the-eu-implications-for-the-uk-economy.pdf>
- Gutierrez, M. (2013). *Flying too close to the Sun: how an EMU expulsion provision will prevent the european sovereign debt crisis from becoming a modern day greek tragedy*. Houston Journal of

International Law, 35, (2), 431-464.

https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/hujil35&div=17&start_page=431&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults

- Harari, D. (2018). *Brexit deal: Economic analyses*. House of Commons Library, Briefing Paper, Number 8451, 4 December 2018. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8451/CBP-8451.pdf>
- Hofmeister, H. (2011). *Goodbye Euro: Legal Aspects of Withdrawal from the Eurozone*. Columbia Journal of European Law, 18, (1), 111-134.
<https://heinonline.org/HOL/LuceneSearch?terms=Goodbye+Euro&collection=all&searchtype=advanced&typea=text&tabfrom=&submit=Go&all=true>
- Keep, M. (2019). *The UK's contribution to the EU Budget*. House of Commons Library, Briefing Paper, Number CBP 7886, 24 June 2019.
- Library subject specialists (2019). *What if there's no Brexit deal?* House of Commons Library, Briefing Paper, Number 08397, 8 February 2019.
<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8397#fullreport>
- Martinelli, C. (2016). *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*. Diritto pubblico comparato ed europeo, 3/2016, 803-818. Il Mulino.
<https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/84700>
- Messori (2014). *The frying pan burns less than the fire. Why Italy should not go out of the euro*. LUISS SEP Policy Brief No. 3, May 2014.
- Nicolaides, P. (2013). *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 20, (2), 209-219.
https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/maastje20&div=20&start_page=209&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults
- O Broin (2012). *The Euro Crisis: Orderly Default or Euro Exit?*. IIEA Working Paper 8, The Institute of International and European Affairs, Dublin, 2012. <https://www.iiea.com/publication/the-euro-crisis-orderly-default-or-euro-exit/>
- Papageorgiou, I. (2018). *The (ir-)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU*. Study for the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, March 2018.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/596820/IPOL_IDA\(2018\)596820_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/596820/IPOL_IDA(2018)596820_EN.pdf)
- Parlamento europeo (2016). *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*. Briefing European Parliamentary Research Service, February 2016.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf)

- Perry, F.V. & Gelman, W. (2013). *Exiting the Euro*. Richmond Journal of Global Law and Business, 12, (4), 479-516.
https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/rjnglbs12&div=24&start_page=479&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults
- Poptcheva, E.M. (2016). *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*. European Parliamentary Research Service Briefing February 2016.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf)
- Reade, J.J. & Volz, U. (2009). *Too much to lose, or more to gain? Should Sweden join the euro?* University of Oxford Department of Economics Discussion Paper Series, 442, August 2009.
https://www.economics.ox.ac.uk/materials/working_papers/paper442.pdf
- Rosa, F. (2016). *Brexit, il divorzio del secolo*. Diritto pubblico comparato ed europeo, 3/2016, 819-830. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/84701>
- Santambrogio, G. (2018). *Leaving the Euro: A feasible option for Italy?* CSE Working Papers, 18.
http://elea.unisa.it/bitstream/handle/10556/2844/2018_-_cse_wp_3_giovanni_santambrogio%2C_leaving_the_euro.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sapir, A. (2016). *Beyond hard, soft and no Brexit*. October 21, 2016. Bruegel.
<https://bruegel.org/2016/10/beyond-hard-soft-and-no-brexit/>
- Sapir, A. (2018). *High public debt in euroarea countries: comparing Belgium and Italy*. Policy Contribution Issue n° 15, September 2018, Bruegel. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/09/PC-15_20183.pdf
- Senato della Repubblica & Camera dei deputati (2018). *Il Consiglio europeo del 25 novembre 2018 e l'accordo sulla Brexit*. 27 novembre 2018.
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083283.pdf>
- Servizio studi del Senato (2015). *Il Vertice euro del 12 luglio 2015, l'accordo con la Grecia e i suoi seguiti*. Dossier n. 231, luglio 2015.
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00931686.pdf>
- Snively, A. C. (2004). *Should We Leave the Backdoor Open - Does an Agreement Uniting States Need a Withdrawal Provision: The European Union Draft Constitution*. Note. UMKC Law Review, 73, (1) Fall 2004, pp. 213-230.
https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/umkc73&div=15&start_page=213&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults
- Sturge, G. (2019). *Migration Statistics*. House of Commons Library Briefing Paper Number CBP06077, 3 June 2019.

- Tanca, A. (2018). *Brexit: l'esito di una relazione problematica*. Quaderni costituzionali, 2/2018, 341-360. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1439/89864>
- Tatham, A.F. (2012). 'Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!': EU Accession and Withdrawal after Lisbon. In Biondi, A., Eeckhout, P. & Ripley, S., *EU Law after Lisbon* (pp. 128-154). Oxford Scholarship Online. <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199644322.001.0001/acprof-9780199644322-chapter-6>
- Tetlow, G. & Stojanovic, A. (2018). *Understanding the economic impact of Brexit*. Institute for Government, October 2018. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/2018%20IfG%20%20Brexit%20impact%20%5Bfinal%20for%20web%5D.pdf>
- Tortuga (2019). *Scenari di un'Italia senza Euro: Il post-Italexit*. <http://www.ottimistierazionali.it/tortuga-scenari-di-unuscita-dellitalia-dalleuro-il-post-italexit/>
- Tosato, G.L. (2016). *The EU-UK deal: legal issues*. Luiss School of European Political Economy, March 1, 2016. <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Presentation%20GLT%20def.pdf>
- Tosato, G.L. (2015). *The European Monetary Union (EMU): Evolution and Legal Challenges*. Luiss School of European Political Economy Policy Brief December 17, 2015. https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Tosato_12172015_0.pdf
- Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati (2019). *La Brexit*. 26 luglio 2019. <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105600.pdf>
- Varsori, A. (2015). *Storia internazionale: dal 1919 a oggi*. Bologna: Il Mulino.
- Verbeken, D., Rakić, D. (2019). *Storia dell'Unione economica e monetaria*. Note sintetiche del Parlamento europeo sull'Unione Europea, 05/2019. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.6.1.pdf
- Volpi, M. (2016). *Organizzazioni sovranazionali: l'Unione Europea*. In Morbidelli, G., Pegoraro, L., Rinella, A., Volpi, M., *Diritto pubblico comparato* (pp. 383-403). Quinta edizione. Torino: G. Giappichelli.
- Vranes, E. (2000). *The Internal External Relations of EMU - On the Legal Framework of the Relationship of In and Out States*. Columbia Journal of European Law, 6, (3) (Fall 2000), 361-382. https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/coljeul6&div=27&start_page=361&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults
- Ward, M. (2019). *Statistics on UK-EU trade*. House of Commons Library, Briefing Paper, Number 7851, 24 July 2019. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7851/CBP-7851.pdf>

Sitografia

Fonti giornalistiche, risorse sul web

- Banca Centrale Europea (2017). *Cinque cose da sapere sul Trattato di Maastricht*. 15 febbraio 2017. Consultato il 25 giugno 2019 da https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.it.html
- Banca Centrale Europea (2016). *Cos'è Target2?* 29 giugno 2016. Consultato il 16 agosto 2019 da <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/target2.it.html>
- Banca Centrale Europea. *L'Unione Economica e Monetaria*. Consultato il 24 giugno 2019 da <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>
- Banca Centrale Europea. *Sottoscrizione del capitale*. Consultato il 18 luglio 2019 da <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.it.html>
- Banca d'Italia. *Eurosistema*. Consultato il 18 luglio 2019 da <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/eurosistema/>
- Banca d'Italia. *L'Unione economica e monetaria*. Consultato il 24 giugno 2019 da <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/eurosistema/unione-economica-e-monetaria/index.html>
- Caparello, A. (2019). *S&P: in Italia debito privato di famiglie e imprese ai minimi*. Wall Street Italia, 15 marzo 2019. Consultato il 18 agosto 2019 da <https://www.wallstreetitalia.com/sp-in-italia-debito-privato-di-famiglie-e-imprese-ai-minimi/>
- Caracciolo, L. & Roccucci, A. (2017). *Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi*. Risorse sul web aggiuntive a Caracciolo, L., Roccucci, A. (2017), *Storia contemporanea: dal mondo europeo al mondo senza centro*. Milano: Mondadori Education. Consultato il 25 giugno 2019 da https://www.mondadorieducation.it/media/contenuti/universita/roccucci_storia_contemporanea/assets/documents/cap_20_1.pdf
- Commissione europea. *Enlargement of the euro area: Who can join and when?* Consultato il 5 luglio 2019 da https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/who-can-join-and-when_en
- Commissione europea (2017). *L'UE e l'Unione Economica e Monetaria*. Consultato il 21 giugno 2019 da <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/emu/it/>
- Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Allargamento dell'UE*. Consultato il 30 giugno 2019 da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>
- Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Aderire alla zona euro*. Consultato il 5 luglio 2019 da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/joining-the-euro-area/>

- Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Adesione di un paese dell'UE alla zona euro*. Consultato il 5 luglio 2019 da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/joining-the-euro-area/how-eu-country-joins-euro-area/>
- Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea. *Brexit*. Consultato il 31 luglio 2019 da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/>
- Consiglio europeo e Consiglio dell'UE. *Condizioni per aderire alla zona euro: i criteri di convergenza*. Consultato il 5 luglio 2019 da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/>
- Consiglio europeo & Consiglio dell'Unione europea. *Negoziati precedenti al referendum sull'UE nel Regno Unito*. Consultato il 31 luglio 2019 da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/2016-uk-settlement-process-timeline/>
- Council on Foreign Relations. *Greece's Debt*. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.cfr.org/timeline/greeces-debt-crisis-timeline>
- Eur-Lex. *Accordo di libero scambio tra l'UE e la Repubblica di Corea*. Consultato il 6 agosto 2019 da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:rx0032&from=IT>
- Eur-Lex. *Accordo economico e commerciale tra il Canada e l'Unione europea*. Consultato il 6 agosto 2019 da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4298972&from=IT>
- Eur-Lex. *Glossario delle sintesi: criteri di adesione (criteri di Copenaghen)*. Consultato il 27 giugno 2019 da https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=it
- Eur-Lex. *Far parte dell'Unione europea: il processo di adesione*. Consultato il 30 giugno 2019 da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A14536>
- European Union. *Living in the EU*. Consultato il 1° luglio 2019 da https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_en
- Eur-Lex. *Mercato interno*. Consultato il 1° luglio 2019 da https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html?locale=it&root_default=SUM_1_CODED%3D24
- Eur-Lex. *Unione doganale*. Consultato il 1° luglio 2019 da https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/customs_union.html?locale=it
- European Commission (2010). *Euro area and IMF agreement on financial support programme for Greece*. Consultato il 19 agosto 2019 da https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-05-03-statement-commissioner-rehn-imf-on-greece_en.htm
- European Commission. *Financial assistance to Greece*. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu->

[financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en#factsheets](#)

- European Commission Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU (2017). *Slide presented by Michel Barnier, European Commission Chief Negotiator, to the Heads of State and Government at the European Council (Article 50) on 15 December 2017*. 19 December 2017. Consultato il 22 giugno 2019 da https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slide_presented_by_barnier_at_euco_15-12-2017.pdf
- European Parliament. *Results of the 2014 European elections, Results by country – United Kingdom*. Consultato il 20 giugno 2019 da <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html>
- Franceschi, A. (2019). *Dal piano B di Savona ai mini-BoT, quanto ci costa il fantasma “Italexit”*. Il Sole 24 Ore, 12 giugno 2019. Consultato il 25 agosto 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/dal-piano-b-savona-mini-bot-quanto-ci-costa-l-ambiguita-sull-euro-ACjYfaP>
- Giles, C. & Barker, A. (2017). *Hard or soft Brexit? The six scenarios for Britain*. Financial Times, June 23, 2017. Consultato il 21 giugno 2019 da <https://www.ft.com/content/52fb4998-573f-11e7-9fed-c19e2700005f>
- Hughes, L. (2017). *Philip Hammond undermines PM on eve of Brexit talks as he says 'no deal would be a very bad outcome'*. The Telegraph, June 18, 2017. Consultato il 10 agosto 2019 da <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/18/philip-hammond-undermines-pm-eve-brexit-talks-says-no-deal-would/>
- Il Post (2016). *Il Regno Unito potrebbe restare nel “mercato unico” europeo?* 29 giugno 2016. Consultato il 6 agosto 2019 da <https://www.ilpost.it/2016/06/29/mercato-unico/>
- Il Post (2019). *Cos'è il “backstop”, spiegato*. 30 gennaio 2019. Consultato il 6 agosto 2019 da <https://www.ilpost.it/2019/01/30/backstop-brexit-spiegato/>
- International Monetary Fund (IMF). *IMF Historical Public Debt Database*. Consultato l'8 luglio 2019 da <https://www.imf.org/external/datamapper/DEBT1@DEBT/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/BEL/ITA>
- J.O. (2019). *Mini-bot, Draghi: “O sono una moneta illegale oppure fanno aumentare il debito pubblico”*. Il Messaggero, 7 giugno 2019. Consultato il 23 agosto 2019 da https://www.ilmessaggero.it/economia/news/minibot_draghi_moneta_illegale_debito-4543200.html
- J.P. (2016). *What is the difference between a “hard” and “soft” Brexit?*. October 6, 2016. The Economist. Consultato il 14 luglio 2019 da <https://www.economist.com/the-economist-explains/2016/10/06/what-is-the-difference-between-a-hard-and-soft-brexit>

- J.P. (2018). *How a soft Brexit differs from a hard one*. June 25, 2018. The Economist. Consultato il 14 luglio 2019 da <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/06/25/how-a-soft-brexit-differs-from-a-hard-one>
- Longo, M. (2019). *4 marzo un anno dopo: il fantasma Italexit che ha fatto impennare lo spread*. Il Sole 24 Ore, 3 marzo 2019. Consultato il 2 agosto 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/quel-fantasma-italexit-che-ha-fatto-imbizzarrire-spread-btp--ABoEKIZB>
- Luiss School of European Political Economy (2016). *European Commission – The Deal on Britain*. Luiss SEP press review, February 22, 2016. Consultato l'11 luglio 2019 da <https://sep.luiss.it/press-review/2016/02/22/european-commission-deal-britain>
- Mania, R. (2005). *“È l'ora di tornare alla lira, chiediamo un voto agli italiani”*. La Repubblica, 3 giugno 2005. Consultato il 16 agosto 2019 da <http://www.repubblica.it/2005/f/sezioni/economia/contipubblici7/marosca/marosca.html>
- Mauro, M. R. *La crisi della Grecia e l'assistenza finanziaria internazionale*. Centro di ricerca sulle Organizzazioni Internazionali ed Europee (CROIE), Luiss Guido Carli. Consultato il 4 agosto 2019 da <http://croie.luiss.it/archives/306>
- Miglietta, M. (2015). *Grecia, la storia di una crisi europea, giorno per giorno*. EuNews, 26 giugno 2015. Consultato il 4 agosto 2019 da <https://www.eunews.it/2015/06/25/grecia-la-storia-di-una-crisi-europea-giorno-per-giorno/28070>
- Parlamento europeo. *Risultati delle elezioni europee 2014*. Consultato il 10 luglio 2019 da <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/country-results-el-2014.html>
- Redazione ANSA (2015). *Fonti Ue, Grexit a tempo impraticabile*. ANSA, 11 luglio 2015. Consultato il 19 agosto 2019 da http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2015/07/11/fonti-ue-grexit-a-tempo-impraticabile_7d554345-d23a-479a-b4ac-ec1b6b129fe3.html
- Redazione ANSA (2019). *Eurostat, debito 2018 sale a 132,2%, deficit giù a 2,1%*. ANSA, 23 aprile 2019. Consultato il 21 agosto 2019 da http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2019/04/23/eurostat-debito-2018-sale-a-1322-deficit-giu-a-21_a5fe8c8a-c754-417b-af1f-e603cf42ac72.html
- Redazione dell'Huffington Post (2018). *Un Comitato di conciliazione (parallelo al Consiglio dei ministri)*. Huffington Post, 15 maggio 2018. Consultato il 21 agosto 2019 da https://www.huffingtonpost.it/2018/05/15/un-comitato-di-conciliazione-parallelo-al-consiglio-dei-ministri_a_23435353/?utm_hp_ref=it-homepage
- Redazione di Internazionale (2015). *Le date più importanti della crisi greca*. Internazionale, 13 luglio 2015. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.internazionale.it/notizie/2015/07/13/crisi-greca-cronologia>

- Redazione de Il Sole 24 Ore (2017). *Draghi: per uscire da euro bisogna chiudere saldi Target 2. Italia ha un passivo di 359 miliardi*. Il Sole 24 Ore, 23 gennaio 2017. Consultato il 21 agosto 2019 da <https://www.ilsole24ore.com/art/draghi-uscire-euro-bisogna-chiudere-saldi-target-2-italia-ha-passivo-359-miliardi-AEr8WtF>
- Redazione della Repubblica (2018). *Il contratto di governo: “Uscita dall’Euro, via le sanzioni a Putin e farsi ridurre il debito”. M5S-Lega: “Bozza vecchia”*. La Repubblica, 15 maggio 2018. Consultato il 21 agosto 2019 da https://www.repubblica.it/politica/2018/05/15/news/contratto_m5s_lega_draghi_putin_euro_nuovo_governo_trattativa_consultazioni_quirinale-196490627/
- Romei, V. & Jackson, G. (2019). *Brexit uncertainty drives investment boost for other EU countries*. Financial Times, June 10, 2019. Consultato il 14 luglio 2019 da <https://www.ft.com/content/93c681ca-7c9c-11e9-81d2-f785092ab560>
- Smith, H. (2009). *Greek socialists claim victory in election*. The Guardian, October 4, 2009. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.theguardian.com/world/2009/oct/04/greece-election-pasok-party>
- Smith, H. & Seager, A. (2009). *Financial markets tumble after Fitch downgrades Greece’s credit rating*. The Guardian, December 8, 2009. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.theguardian.com/world/2009/dec/08/greece-credit-rating-lowest-eurozone>
- Spiegel, P. (2015). *Leaked: Greece’s new economic reform proposal*. Financial Times, July 10, 2015. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.ft.com/content/8bf32c58-e7a5-3b00-8f26-843e9dc6fab0>
- Spiegel staff (2015). *Schäuble’s Push for Grexit Puts Merkel on Defensive*. Spiegel online, July 17, 2015. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.spiegel.de/international/germany/schaeuble-pushed-for-a-grexit-and-backed-merkel-into-a-corner-a-1044259.html>
- Terzi, A. (2017). *Tutto quello che c’è da sapere sul Target2*. Lavoce.info, 31 gennaio 2017. Consultato il 25 agosto 2019 da <https://www.lavoce.info/archives/44879/tutto-quello-che-ce-da-sapere-sul-target2/>
- The data team of The Economist (2015). *Syriza wins*. The Economist, January 25, 2015. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.economist.com/graphic-detail/2015/01/25/syriza-wins>
- The Economist (2010). *A very European Crisis*. The Economist, February 4, 2010. Consultato il 19 agosto 2019 da <https://www.economist.com/briefing/2010/02/04/a-very-european-crisis>
- The Electoral Commission. *EU referendum results*. Consultato il 27 luglio 2019 da <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>

- Unione Europea. *L'UE in sintesi*. Consultato il 25 giugno 2019 da https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_it
- Unione Europea. *La storia dell'Unione europea*. Consultato il 25 giugno 2019 da https://europa.eu/european-union/about-eu/history_it
- World Bank. *Service exports (BoP, current US\$)*. Consultato il 5 luglio 2019 da https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.NFSV.CD?year_high_desc=true
- WTO (2017). *World Tariff Profiles*. Consultato il 7 luglio 2019 da https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles17_e.pdf

Fonti normative

- Atto Unico Europeo, 29 giugno 1987, 1987 G.U. (L 169) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=IT>
- CGUE (1964). *Causa 6/64, Costa v Enel* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=IT>
- CGUE (2018). *Causa C-621/18, Wightman e altri c. Secretary of State for Exiting the European Union*. 10.12.2018.
<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62018CJ0621&lang1=it&type=TEXT&ancre=>
- Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (VCLT), conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 ed entrata in vigore il 27 gennaio 1980 <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19690099/201502240000/0.111.pdf>
- *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 as agreed at negotiators' level on 14 November 2018*. 25 November 2018.
https://www.consilium.europa.eu/media/37095/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf
- Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 15 su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 16 su talune disposizioni relative alla Danimarca <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 19 sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione Europea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 20 sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 26 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea al Regno Unito e all'Irlanda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato ai Trattati <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>

- Protocollo n. 34 concernente il regime particolare applicabile alla Groenlandia <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=IT>
- Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Protocollo sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, July 29, 1992, abrogato dal Trattato di Lisbona <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>
- Statuto della Banca d'Italia. G.U. n. 84 dell'11 aprile 2016. <https://www.bancaditalia.it/chiamo/funzioni-governance/disposizioni-general/statuto.pdf>
- Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 16 dicembre 2004, 2004 G.U. (C310) http://publications.europa.eu/resource/cellar/7ae3fd7e-8820-413e-8350-b85f9daaab0c.0012.02/DOC_1
- Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT>
- Trattato che modifica i trattati che istituiscono le Comunità europee per quanto riguarda la Groenlandia, 1° febbraio 1985, 1985 G.U. (L 29) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1985:029:FULL&from=IT>
- Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, 17 dicembre 2007, 2007 G.U. (C 306) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=IT>
- Trattato che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, 10 novembre 1997, 1997 G.U. (C 340) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=IT>
- Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, firmato a Parigi il 18 aprile 1951 ed entrato in vigore il 23 luglio 1952 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=IT>
- Trattato EURATOM, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=IT>
- Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata) 26 ottobre 2012, 2012 G.U. (C 326) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- Trattato sull'Unione Europea, 29 luglio 1992, 1992 G.U. (C 191) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=IT>
- Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012, 2012 G.U. (C 326) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>

Altre fonti

Commenti, dichiarazioni, discorsi, domande, lettere, orientamenti e risposte ufficiali

- Cameron, D. (2015). *PM letter to President of the European Council Donald Tusk*. November 10, 2015.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf
- Consiglio europeo (2017). *Dichiarazione del Consiglio europeo (art. 50) sulla notifica del Regno Unito*. 29 marzo 2017. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/03/29/euco-50-statement-uk-notification/>
- Consiglio europeo (2017). *Orientamenti – 29 aprile 2017*.
<https://www.consilium.europa.eu/media/21751/29-euco-art50-guidelines-it.pdf>
- Consiglio europeo (2017). *Orientamenti – 15 dicembre 2017*.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20011-2017-INIT/it/pdf>
- Consiglio europeo (2018). *Orientamenti – 23 marzo 2018*.
<https://www.consilium.europa.eu/media/33504/23-euco-art50-guidelines-it.pdf>
- *Dichiarazione al termine della riunione informale a 27 – Bruxelles, 29 giugno 2016*.
<https://www.consilium.europa.eu/media/20450/sn00060it16.pdf>
- *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea*, sottoscritta il 15 dicembre 2001
<http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNIT.pdf>
- Dombrovskis, V. (2016). *Answer given by Vice-President Dombrovskis on behalf of the Commission*. Question reference: P-008832/2016. Parliamentary questions, December 22, 2016
http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-008832-ASW_EN.html
- German Finance Ministry (2015). *Comments on the latest Greek proposals*. 10 July 2015.
http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2015/07/grexit_bundesregierung_non_paper_10_juli_2015.pdf
- *Greece: Prior Actions*. Athens, July 9, 2015. <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/07/Prior-action-final-version-July-2015.pdf>
- Kari, R.R. (2016). *Question for written answer P-008832-16 to the Commission*. Rule 130. Subject: Withdrawing from the euro. Parliamentary questions, November 25, 2016
http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-008832_EN.html
- Letter by Croatia on ERM II participation, July 4, 2019
<https://www.consilium.europa.eu/media/40282/letter-of-intent.pdf>

- May, T. (2016). *Britain after Brexit: a vision of Global Britain*. Discorso alla conferenza del Partito conservatore, 2 ottobre 2016. <https://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html>
- May, T. (2017). *United Kingdom notification under Article 50 TEU*. 29 marzo 2017, XT 20001/17. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>
- May, T. (2019). *Richiesta del Regno Unito di una proroga a norma dell'articolo 50 TUE*. 20 marzo 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20005-2019-INIT/it/pdf>
- Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government (2017). *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*. 8 December 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf
- *Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom*. 22 November 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/37059/20181121-cover-political-declaration.pdf>
- Segretariato generale del Consiglio europeo. *Riunione del Consiglio europeo (18 e 19 febbraio 2016) – Conclusioni*. 19 febbraio 2016. EUCO 1/16. <https://www.consilium.europa.eu/media/21776/st00001it16.pdf>
- The Conservative party Manifesto 2015. <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2015/localpdf/Conservatives.pdf>
- The Secretariat of the European Convention (2003). *Draft Constitution*, Vol. I, CONV 724/1/03, May 28, 2003. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=CV%20724%202003%20REV%201>
- Tsakalotos, E. (2015). *Letter from Euclid Tsakalotos to the President of the Eurogroup*. Athens, July 9, 2015. http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/07/Letter_Tsakalotos-1.pdf
- Tsipras, A. (2015). *Letter from Alexis Tsipras to the President of the European Commission, the President of the European Central Bank and the Managing Director of the IMF*. Athens, July 9, 2015. http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/07/TsiprasLetter_09-07-2015-1.pdf
- Tusk, D. (2015). *Lettera del presidente Donald Tusk al Consiglio europeo sulla questione della permanenza o uscita del Regno Unito dall'UE*. 7 dicembre 2015. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/12/07/tusk-letter-to-28ms-on-uk/>
- Tusk, D. (2016). *Lettera del presidente Donald Tusk ai membri del Consiglio europeo sulla sua proposta concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*. 2 febbraio 2016. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/02/letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/>

- Tusk, D. (2016). *Dichiarazione alla stampa del presidente Donald Tusk sui risultati del referendum nel Regno Unito*. 24 giugno 2016. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/>
- Tusk, D., Juncker, J.C., Rutte, M., Schulz, M. (2016). *Dichiarazione dei leader dell'UE e della presidenza dei Paesi Bassi sull'esito del referendum nel Regno Unito*. 24 giugno 2016. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/24/joint-statement-uk-referendum/>
- Tusk, D. (2016). *Osservazioni del presidente Donald Tusk a seguito della riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo dell'UE*. 29 giugno 2016. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27/>
- Tusk, D. (2016). *Speech by President Donald Tusk at the European Policy Centre conference*. 13 ottobre 2016. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/10/13/tusk-speech-epc/>

RIASSUNTO

Il presente elaborato esamina modalità e conseguenze del recesso di uno Stato membro (SM) dall'Unione europea (UE) e dall'Unione economica e monetaria (UEM) dal punto di vista giuridico ed economico, indagando il funzionamento dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e i problemi da esso lasciati aperti, segnatamente l'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria. In particolare, la domanda di ricerca che ci si pone è se, nel silenzio dei Trattati, sia possibile o meno per uno SM uscire dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE.

L'oggetto di questa ricerca non è solo interessante da un punto di vista accademico, ma è anche – e soprattutto – rilevante da un punto di vista pratico: fenomeni quali le ondate migratorie e la crisi economica, propagatasi in Europa a partire dal 2009, hanno infatti esacerbato gli interessi nazionali, con la conseguenza che il tema del recesso dall'UE e dall'UEM è tornato alla ribalta nel dibattito pubblico e politico di molti SM. Per la maggior parte dei cittadini, poco consapevoli degli esatti binari giuridici su cui avanza l'UE e poco attrezzati delle competenze tecniche necessarie per ponderarne razionalmente vantaggi e svantaggi, fenomeni quali la Brexit (l'uscita dall'UE) o la Grexit/Italexit (l'uscita dall'euro) appaiono poco comprensibili: il rischio è che, indotti dal dibattito politico o dall'agenda mediatica a prendere una posizione su tali eventi, finiscano per darsi risposte dettate più dall'emozione o dal pregiudizio che da analisi razionali.

Obiettivo di questa tesi è quello di fare chiarezza. Per farlo, è necessario adottare un approccio multidisciplinare, capace di combinare la prospettiva storica con quella politica e il punto di vista giuridico con quello economico. Ne consegue che variegata sono anche le fonti a cui si è fatto ricorso per dare una risposta alla domanda di ricerca: la rassegna di materiale storico si è accompagnata a una lettura critica delle fonti mediatiche contemporanee, mentre lo studio di atti giuridici, comunitari e nazionali, si è unito all'analisi degli scenari economici delineati da istituzioni e autorevoli centri di ricerca.

La struttura della tesi è tripartita: il primo capitolo è dedicato ad un'analisi del quadro giuridico generale dell'UE e dell'UEM; il secondo capitolo si concentra, poi, sulle problematiche aperte nell'art. 50 per l'uscita dall'UE, trattando la Brexit come caso studio; il terzo capitolo, infine, verte specificamente sui problemi di *exit* dall'UEM. Ciascun capitolo si compone di sei paragrafi.

Il primo capitolo delinea una breve storia dell'integrazione politica, economica e monetaria europea, ricostruita nelle sue tappe fondamentali a partire dagli anni Cinquanta. In realtà, l'idea di un'Europa unita circolava nel Vecchio Continente già dal primo dopoguerra. Tuttavia, fu solo in seguito al Secondo conflitto mondiale che cominciò a essere percepita come la possibile soluzione all'annosa rivalità franco-tedesca che per due volte era stata all'origine della conflittualità in Europa. Il progetto di integrazione europea, dunque, si poneva l'obiettivo di garantire un futuro di pace al Vecchio Continente: non sorprende, quindi, che sia stato concepito sin dalle origini come irreversibile. Si decise, tuttavia, di svilupparlo in modo graduale, ricorrendo al cd. "metodo funzionalista", consistente nella successiva creazione di apposite Comunità cui trasferire

gradualmente funzioni specifiche in settori economici determinati. Nel giro di un decennio, Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo diedero vita a tre Comunità: la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), istituita nel 1951 dal Trattato di Parigi, la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), istituite nel 1957 dai Trattati di Roma.

In linea con gli auspici dei padri fondatori europei, l'integrazione economica rappresentò lo strumento per la realizzazione di una progressiva integrazione politica. Nel 1993, i rappresentanti di Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna firmarono il Trattato di Maastricht istitutivo dell'UE. Organizzazione sovranazionale dalla natura giuridica di difficile definizione, l'UE era articolata in tre pilastri: la Comunità europea (CE), la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). Al lato dell'istituzione dell'UE, i dodici Stati decisero inoltre di *“istituire un'unione economica e monetaria che comportasse una moneta unica e stabile”*.

In realtà, già negli anni Settanta, in seguito al fallimento del sistema di Bretton Woods, gli Stati europei avevano compiuto i primi passi del percorso che li avrebbe condotti all'adozione della moneta unica. Nel 1972, avevano istituito un sistema di cambi quasi-fissi, noto come Serpente Monetario Europeo; nel 1979, poi, avevano creato il Sistema Monetario Europeo (SME), volto a combattere l'inflazione e a stabilizzare i tassi di cambio tra le valute europee. Tuttavia, fu solo alla fine degli anni Ottanta che in Europa si diffuse progressivamente la consapevolezza che non si poteva sperare di sviluppare un mercato interno davvero integrato fino a quando non fosse stata realizzata un'unione monetaria, capace di ridurre i costi di transazione ed eliminare il rischio di svalutazioni competitive. Nel 1989, il piano Delors delineò il programma operativo per la realizzazione dell'UEM, da svilupparsi in tre fasi successive. Tale processo sarebbe culminato il 1° gennaio 1999 con l'entrata in vigore dell'euro.

I successi appena richiamati che l'UE ha conseguito nel corso degli anni l'hanno resa attraente agli occhi di altri 22 paesi europei che, dal 1973 al 2013, mediante sette successivi allargamenti, hanno aderito all'UE, seguendo la procedura di adesione indicata dall'art. 49 TUE. Il processo di integrazione europea, del resto, è sempre stato concepito come un progetto aperto all'adesione di altri Stati europei, purché rispettosi dei valori di cui all'art. 2 TUE e di alcune altre condizioni di adesione note come criteri di Copenaghen.

In base ai Trattati, tutti gli SM dell'UE sono tenuti a compiere il passaggio alla terza fase dell'UEM, adottando l'euro, con l'eccezione di Regno Unito e Danimarca che hanno esercitato sin dall'inizio l'*opt-out*. Tuttavia, ad oggi, non si è realizzata ancora piena corrispondenza tra UE ed Eurozona: infatti, sette paesi detengono attualmente lo *status* di SM con deroga, non rispettando ancora i criteri di convergenza, comunemente noti come parametri di Maastricht, attualmente codificati nell'art. 140 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

Se una disposizione relativa all'adesione di nuovi Stati è sempre esistita nel diritto primario comunitario, lo stesso non può dirsi per la clausola di recesso. Fino al 2009, infatti, i Trattati non facevano alcun riferimento

alla possibilità di uscire, in modo unilaterale o negoziato, dall'UE o dall'UEM. In tale contesto, ammettere l'ammissibilità del recesso unilaterale appariva difficilmente compatibile con il silenzio dei Trattati: per recesso unilaterale da un accordo, infatti, si intende lo scioglimento del vincolo contrattuale da parte di una delle parti anche, in teoria, a fronte dell'opposizione di tutte le altre. Meno problematico, invece, era ipotizzare lo scenario di un recesso negoziato, cioè mediante accordo, con cui la Comunità si confrontò direttamente tra il 1982 e il 1985 con riferimento al caso della Groenlandia.

Quel che è certo è che le molte incertezze interpretative avevano una causa chiara, cioè un'evidente lacuna nel diritto primario comunitario. Tale lacuna fu colmata definitivamente nel 2009 dall'art. 50 del Trattato di Lisbona: recependo l'art. I-60 del trattato costituzionale europeo, adottato a Roma nel 2004 ma mai entrato in vigore, l'art. 50 ha introdotto la clausola di recesso, negoziato e unilaterale, dall'UE.

Ai sensi della disposizione in esame, infatti, *“Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione”, “notifica[ndo] 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. [...] 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 [...], salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine”*. Sebbene abbia indubbiamente avuto il merito di rendere l'UE istituzionalmente preparata ad affrontare l'eventuale volontà di uscita di uno dei suoi membri, l'art. 50 lascia aperte numerose problematiche.

Una di queste è l'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria. Naturalmente, poiché la clausola di recesso attribuisce agli SM il diritto di uscire dall'UE *nel complesso*, recedendo da *tutti* gli impegni sottoscritti nei Trattati, esiste *almeno* una condizione sotto la quale uno SM può lasciare l'UEM, cioè recedere dall'UE. Più semplicemente, ciò equivale a dire che se uno SM recede dall'UE, *allora* non potrà che recedere *anche* dall'UEM, che dell'UE è un sottoinsieme. Non è chiaro, però, se uno SM possa uscire unilateralmente – poiché, di nuovo, tutto si può fare, con il consenso delle parti – dall'UEM *senza uscire dall'UE*. La questione è talmente controversa che su di essa il dibattito giuridico è ancora aperto e due posizioni del tutto antitetiche – l'approccio tutto-o-niente e l'approccio *cherry picking* – si confrontano sul punto.

La prima è quella di quanti negano che uno SM possa unilateralmente abbandonare l'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE. Tale posizione si appoggia ad almeno cinque argomenti. Il primo è che l'art. 140 TFUE configura la *membership* all'UEM come obbligatoria per tutti gli SM dell'UE che non abbiano esercitato l'*opt-out*. Il secondo è che, nello spirito dei Trattati, il processo di unione monetaria è irreversibile e l'adozione dell'euro è irrevocabile: ancora oggi, l'istituzione di *“un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro”* figura tra gli obiettivi dell'UE. Il terzo è che consentire il recesso dall'UEM indipendentemente dal recesso dall'UE sarebbe di per sé rischioso, perchè autorizzerebbe implicitamente ogni SM a rinnegare quegli obblighi che gli risultassero sgraditi o troppo gravosi. Il quarto fa riferimento al fatto

che il recesso dall'UEM, per i profili di complessità che comporta, richiederebbe necessariamente un accordo dettagliato che tuttavia l'art. 50 non configura come obbligatorio. Il quinto è che le istituzioni europee sono state molto chiare nell'affermare che "la sostituzione della valuta nazionale con l'euro è irrevocabile".

L'approccio *cherry picking*, invece, è quello di quanti affermano che uno SM può unilateralmente abbandonare l'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE. Tale posizione si appoggia ad almeno due argomenti. Il primo è che un divieto in tal senso non è in alcun modo deducibile dai Trattati che, esplicitamente, non lo prevedono. Il secondo è che tale approccio consentirebbe allo SM scontento della sola UEM di recedere solo da quest'ultima, senza sentirsi costretto a recedere dall'UE nel complesso.

L'assenza di riferimenti all'uscita dall'area monetaria, peraltro, non è l'unica problematica aperta nell'art. 50. Il capitolo due rileva, infatti, altre sette questioni sollevate dalla clausola di recesso per l'uscita dall'UE.

La prima è che, non ponendo restrizioni al diritto di recesso, la clausola si presta ad uso "opportunistico" da parte degli SM che potrebbero essere incentivati a minacciarne l'attivazione per ottenere concessioni dall'UE.

La seconda è che il riferimento dell'art. 50 alle norme costituzionali nazionali comporta che la procedura di recesso, lungi dall'essere univoca, è diversa per ciascuno SM.

La terza è che, indicando in due anni il limite temporale per portare a compimento la procedura di recesso, l'art. 50 rende probabile il verificarsi del recesso unilaterale, perché non è per nulla semplice uscire da quel complesso sistema normativo ed economico che è l'UE in soli due anni.

La quarta è che la disposizione in esame denuncia una certa ambiguità a livello istituzionale, non fornendo indicazioni circa la sorte dei rappresentanti, degli eurodeputati o dei funzionari nazionali dello SM recedente nel periodo che va dalla notifica del recesso alla sua effettiva entrata in vigore.

La quinta è che, stabilendo che l'accordo di recesso deve *tenere in conto il quadro* delle future relazioni, l'art. 50 non chiarisce *quanto* le future relazioni debbano essere oggetto dell'accordo di recesso e *quanto* invece di accordi successivi. La sesta è che, non fornendo la clausola alcuna indicazione circa il contenuto delle future relazioni, qualora il tema fosse affrontato durante i negoziati sull'uscita, il rischio di stallo nelle trattative aumenterebbe considerevolmente perché le parti dovrebbero concordare i termini della loro futura *partnership*, in assenza di linee guida da parte dei Trattati.

L'ultima è che l'art. 50 non si esprime sulla possibilità per lo SM recedente di revocare unilateralmente la notifica dell'intenzione di recesso, con la conseguenza che si è resa necessaria una pronuncia della Corte di giustizia, che ne ha statuito l'ammissibilità, per porre fine al dibattito giuridico che si era aperto sul punto.

Tali problematiche sono emerse in modo preponderante a partire dal 23 giugno 2016, quando i cittadini britannici, consultati in un referendum, hanno votato a favore dell'uscita del Regno Unito dall'UE, dando inizio al fenomeno Brexit che il capitolo due esamina come caso studio. In realtà, l'atteggiamento del Regno Unito nei confronti dell'UE è stato scettico e ambiguo fin dalle origini: la società britannica, in effetti, è sempre apparsa pervasa da un certo orgoglio nazionale incline ad esaltare le peculiarità dell'isola rispetto ai valori

condivisi con il Continente. Tuttavia, fu in seguito alla vittoria dello UK Independence Party (UKIP) alle elezioni europee del 2014, che i Conservatori, guidati da David Cameron, decisero di negoziare “nuove regole con l’Europa” e di sottoporre i risultati delle trattative all’elettorato britannico. Sperando in tal modo di recuperare parte del consenso perduto, il 25 e 26 giugno 2015, Cameron comunicò ai capi di Stato e di governo dell’UE la sua intenzione di convocare un referendum nel suo paese sulla permanenza o meno del Regno Unito nell’UE.

Forti della maggioranza assoluta conseguita alle elezioni generali del 2015, i Conservatori svilupparono la propria azione su due piani. Sul piano interno, avviarono l’iter legislativo che avrebbe condotto, il 17 dicembre 2015, all’entrata in vigore dello *European Union Referendum Act*, che costituisce la base giuridica del referendum del 23 giugno 2016. Sul piano esterno, il 10 novembre 2015, Cameron inviò al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, una lettera in cui richiedeva riforme giuridicamente vincolanti e irreversibili in quattro aree delle politiche comunitarie: la *governance* economica, la competitività, la sovranità e l’immigrazione. Se soddisfatte, tali richieste avrebbero rafforzato lo *status* speciale già goduto dal Regno Unito nell’UE: tra i molti vantaggi, tale *status* includeva il diritto di non adottare l’euro, di non partecipare allo spazio Schengen, mantenendo i controlli sulle persone alle frontiere, e di beneficiare del cd. *UK rebate* (“rimborso britannico”), in base al quale il 66% dello squilibrio di bilancio del paese era rimborsato da tutti gli altri SM secondo una formula complessa che si è modificata nel tempo.

Ciononostante, il peso politico, economico e finanziario del Regno Unito e il timore che il suo recesso potesse trasformarsi nella prima tessera del domino di un’uscita di massa dall’UE indussero quest’ultima ad avviare trattative con Londra per scongiurarne il recesso. Il 2 febbraio 2016, Tusk presentò una proposta concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell’UE, che soddisfaceva le richieste di Cameron in pressochè tutti gli ambiti. Il 18 e 19 febbraio 2016, tale proposta fu infine recepita dai Capi di Stato e di governo dell’UE, che la inglobarono in un più ampio accordo.

Forte del successo politico conseguito al tavolo negoziale, il Governo britannico fissò la data del referendum nel 23 giugno 2016. In seguito a una campagna referendaria poco incentrata sull’analisi razionale delle reali conseguenze delle due alternative, il 23 giugno 2016, di fronte al quesito se il Regno Unito dovesse restare un membro dell’UE o dovesse lasciare l’UE, l’elettorato britannico votò per il 48,1% a favore del *remain* e per il 51,9% a favore del *leave*. L’accordo del 18 e 19 febbraio 2016, dunque, non entrò mai in vigore.

All’indomani della consultazione, si è però aperta una fase di incertezza che, ancora oggi, non si è conclusa. Seguire il percorso tracciato dall’art. 50, infatti, non è stato sufficiente a giungere in tempi certi e relativamente brevi all’uscita del Regno Unito dall’UE. Ciò è accaduto perché, nell’applicazione della disposizione in oggetto, sono emerse almeno quattro specifiche difficoltà.

Innanzitutto, otto mesi sono occorsi al Regno Unito solo per attivare formalmente la clausola di recesso. In mancanza di una Costituzione scritta e di una seria riflessione sul punto durante la campagna referendaria, non era infatti chiaro come si dovesse dare corso alla volontà espressa dall’elettorato britannico, con la

conseguenza che la notifica dell'intenzione di recesso giunse sulla scrivania del Presidente del Consiglio europeo solo il 29 marzo 2017.

In secondo luogo, è emersa una certa incompatibilità tra la strategia negoziale britannica e quella europea: infatti, mentre il Governo britannico mirava alla conclusione di un accordo sulle future relazioni *prima che si concretizzasse il recesso*, l'UE, da parte sua, intendeva procedere gradualmente, applicando ai negoziati “un approccio per fasi” e negoziando l'accordo sulle future relazioni quando il Regno Unito fosse divenuto un paese terzo.

In terzo luogo, le tematiche da affrontare al tavolo negoziale si sono rivelate sin dall'inizio estremamente rilevanti e complesse. In particolare, le questioni più dibattute sono state quattro: lo *status* di cittadini e imprese dell'UE e del Regno Unito residenti e operanti rispettivamente nel Regno Unito e nell'UE; la necessità che entrambe le parti rispettassero gli obblighi derivanti dalla *membership* britannica all'UE mediante una liquidazione finanziaria *una tantum*; il problema dei rapporti con l'Irlanda, vale a dire la necessità di rispettare il cd. accordo del venerdì santo e di evitare una frontiera fisica tra il Nord e il Sud dell'isola; e il modello da applicare alle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito. Quest'ultima, che costituisce l'ultima delle quattro difficoltà di applicazione dell'art. 50, sarà a breve illustrata.

Tuttavia, dopo sette *rounds* negoziali complessivi, nel novembre del 2018 sono stati infine approvati una bozza di accordo di recesso nonché una dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito.

L'accordo di recesso si componeva di sei parti e di un protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord: esso prevedeva che i cittadini dell'UE e del Regno Unito residenti rispettivamente nel Regno Unito e nell'UE continuassero a godere dei diritti di cui la normativa europea li rendeva titolari; che fosse istituito un periodo di transizione dal 30 marzo 2019 al 31 dicembre 2020, allo scopo di attutire gli effetti del recesso su tutti i soggetti che ne fossero risultati coinvolti; che entrambe le parti si impegnassero a onorare tutti gli impegni derivanti dall'intero periodo di *membership* del Regno Unito all'UE; e che, se durante il periodo transitorio non si fosse riusciti a risolvere la questione irlandese senza la ricostituzione di un confine fisico tra il Nord e il Sud dell'isola, tra il territorio irlandese e quello nord-irlandese fosse creata un'area doganale comune (*single custom territory*), in cui applicare il codice doganale comunitario (*backstop*).

La dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni, invece, suggeriva l'istituzione di un'area di libero scambio per le merci, garantita nel suo funzionamento da una stretta cooperazione nei settori di interesse comune; la conclusione di accordi ambiziosi ed equilibrati in materia di scambi di servizi e investimenti; la definizione di modalità volte a mantenere la stabilità nel settore dei servizi finanziari; e l'accordo su regole relative alla mobilità delle persone.

Tuttavia, sottoposti al voto del Parlamento britannico, l'accordo di recesso e la dichiarazione politica sono stati respinti dalla Camera dei comuni per tre volte. Dinanzi all'opposizione del suo stesso legislativo, il successore di Cameron, Theresa May, ha richiesto alle istituzioni europee due proroghe del termine previsto

dall'art. 50 per completare la procedura di recesso. Ad oggi, quindi, l'uscita del Regno Unito dall'UE è fissata per il 31 ottobre 2019.

Tuttavia, il quadro politico britannico è radicalmente mutato nell'estate del 2019. Infatti, il 24 luglio, Boris Johnson ha preso il posto di Theresa May a Downing Street: il Premier britannico ha posto la rinegoziazione dei termini dell'accordo di recesso come condizione per scongiurare l'uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo. Poiché, però, per l'UE l'accordo di recesso non è rinegoziabile, le modalità di questa uscita non sono ancora chiare.

In ultima istanza, il problema si pone perché l'art. 50 indica *come uscire* dall'UE ma lascia alle parti il compito di stabilire *che tipo di uscita realizzare in concreto*, con la conseguenza che, sul punto, sono emerse divergenze non solo a livello negoziale tra Londra e Bruxelles ma anche all'interno dello stesso Regno Unito. Gli scenari che si sono aperti sono, sostanzialmente, tre – nel gergo noti come *hard Brexit*, *soft Brexit* e *mild Brexit*.

La *hard Brexit* (letteralmente, “uscita dura”) rappresenta la soluzione più drastica: il Regno Unito, infatti, recederebbe dall'UE uscendo da tutti i Trattati e da tutte le istituzioni, inclusi il mercato interno e l'unione doganale, con la conseguenza che le esportazioni britanniche sarebbero gravate da una serie di barriere tariffarie, non tariffarie e doganali da cui attualmente sono scevre. Una versione meno “*hard*” di una *hard Brexit* potrebbe essere l'adozione del modello Turchia: Ankara, infatti, è pienamente indipendente dall'UE, tranne che nella conduzione della politica commerciale, in cambio dell'accesso libero da dazi doganali sul mercato interno dell'UE per le sue merci. Tale modello, tuttavia, è incompatibile con l'indisponibilità del Regno Unito a rinunciare all'indipendenza della propria politica commerciale.

La *soft Brexit* (letteralmente, “uscita morbida”) sarebbe, invece, una soluzione meno estrema perché il Regno Unito uscirebbe dall'UE, ma rimarrebbe in qualche misura all'interno del mercato unico e dell'unione doganale; perderebbe, tuttavia, il potere di discuterne le regole. In tal caso, ai rapporti tra Londra e Bruxelles potrebbe essere applicato il modello Norvegia o il modello Svizzera. Il paese scandinavo fa parte dello Spazio economico europeo (SEE), partecipa al mercato interno dell'UE e ne applica tutte le regole, sulla cui formazione non ha però voce in capitolo. La Svizzera, invece, è soggetta solo parzialmente alle regole europee, ma ha un accesso limitato al mercato interno, sulla base di accordi bilaterali con i singoli SM.

Infine, meno comune nel lessico mediatico, la *mild Brexit* (letteralmente, “uscita moderata”) è una soluzione di compromesso dal punto di vista – è bene specificarlo – britannico. Prospettata dal Governo britannico nel piano *Chequers* del 7 luglio 2018, essa consiste nell'ottenere la *completa indipendenza* del Regno Unito dall'UE in tutti i settori, mantenendo contemporaneamente *il massimo accesso possibile al mercato unico* per gli operatori economici britannici. Dal punto di vista comunitario, tuttavia, questi due obiettivi non sono compatibili: l'UE, infatti, ha ribadito più volte che la condizione per l'accesso al mercato unico è l'accettazione delle quattro libertà, senza possibilità di compromessi.

Esclusa, per le ragioni sopra indicate, l'applicabilità del modello Turchia, Norvegia e Svizzera, Michel Barnier, negoziatore capo dell'UE per la Brexit, il 15 dicembre 2017, ha indicato come possibili modelli di riferimento per le future relazioni tra UE e Regno Unito gli ampi accordi di libero scambio conclusi dall'UE con il Canada o con la Corea del Sud. Si tratta però di capire fino a che punto si possa estendere la portata di questi modelli in modo da coprire il più possibile settori come i servizi finanziari, che sono cruciali per l'economia britannica.

Il capitolo due si conclude quindi con un'analisi dell'impatto della Brexit rispetto all'economia britannica: valutare tale impatto non è semplice neppure a oltre due anni di distanza dall'esito del referendum perché gli effetti economici si presenteranno in gran parte dopo che la Brexit sarà divenuta una realtà effettiva. Tuttavia, è plausibile aspettarsi che, nel lungo periodo (passati 10-15 anni dall'uscita), l'economia britannica risulterà modificata a causa principalmente delle conseguenze negative che si verificheranno nel commercio di beni e servizi, negli investimenti e nella produttività del sistema economico.

Con tutta probabilità, uno dei settori a risultare più colpito dall'uscita del Regno Unito dall'UE sarà quello del commercio. Il commercio britannico, infatti, dipende fortemente dall'UE per almeno due ragioni. In primo luogo, perché l'UE è il principale *partner* commerciale del Regno Unito. In secondo luogo, perché il Regno Unito è automaticamente parte degli accordi commerciali conclusi da Bruxelles con circa 70 paesi terzi.

Cominciando dal futuro del commercio tra il Regno Unito e l'UE, il principio fondamentale da tenere a mente è che maggiori saranno gli ostacoli (tariffari e non) all'accesso al mercato interno dell'UE, maggiori saranno le perdite per l'economia britannica. Tuttavia, l'entità di tali perdite dipenderà dalla forma effettiva della Brexit: ad esempio, il modello Norvegia sarebbe il più vantaggioso per il Regno Unito perché gli consentirebbe, di fatto, di restare nel mercato interno e di evitare l'imposizione di dazi doganali. Anche in questo caso, tuttavia, alcune barriere non tariffarie sarebbero con tutta probabilità reintrodotte e i costi amministrativi e quelli legati alla dimostrazione del rispetto delle regole di origine aumenterebbero. Qualora, invece, entrasse in una sorta di *partnership* doganale con l'UE sul modello Turchia, il Regno Unito andrebbe incontro a restrizioni all'interscambio di alcuni beni e a numerose barriere non tariffarie. Infine, qualora negoziasse con l'UE un ALS ampio e ambizioso sul modello Canada o Corea del Sud, il Regno Unito potrebbe anche riuscire a evitare l'imposizione di dazi doganali ma non otterrebbe in ogni caso lo stesso livello di accesso al mercato interno che ha in qualità di membro.

Con riguardo al futuro del commercio tra il Regno Unito e il resto del mondo, invece, Londra concluderà probabilmente accordi commerciali con paesi con i quali l'UE non intrattiene, ad oggi, alcuna *partnership* commerciale preferenziale: tuttavia, secondo la maggior parte degli studi, il vantaggio economico derivante al Regno Unito dalla conclusione di tali nuovi accordi non sarà sufficiente a compensare le perdite derivanti dall'aumento delle barriere al commercio con l'UE. Il Regno Unito dovrà poi rinegoziare gli accordi commerciali conclusi dall'UE con paesi terzi: il suo peso negoziale, tuttavia, sarà nettamente inferiore.

La Brexit, poi, avrà un impatto sul commercio di servizi perché il Regno Unito esporta nell'UE una quota rilevante di servizi sia finanziari sia non finanziari. Innanzitutto, l'uscita modificherà le possibilità per i fornitori britannici di servizi di accedere al mercato europeo: ad esempio, l'accesso a tale mercato sarebbe limitato in caso di adozione del modello Canada o Svizzera, mentre risulterebbe del tutto interdetto in caso di applicazione del modello Turchia. Peraltro, anche laddove l'accesso fosse consentito, esso risulterebbe ostacolato dall'imposizione di barriere non tariffarie. Per i fornitori britannici di servizi finanziari, poi, a tale costo si aggiungerebbe quello derivante dalla perdita dei “*passports*” che consentono loro di operare in ogni altro SM senza dover prima ottenere singole autorizzazione nazionali.

Ulteriori perdite per l'economia britannica deriveranno dall'impatto negativo della Brexit rispetto agli investimenti diretti esteri (IDE) effettuati nel Regno Unito. Infatti, con il Regno Unito fuori dal mercato unico e dall'unione doganale, le imprese multinazionali non potranno più trasferire beni, persone e capitali nel resto dell'UE nella quasi totale assenza di barriere, con la conseguenza che il ricavo atteso dagli investimenti – e, dunque, la propensione a investire nel paese – diminuiranno. Peraltro, l'incertezza sulle future relazioni commerciali tra Londra e Bruxelles scoraggerà gli investitori dall'effettuare nuovi IDE nel Regno Unito.

Se le conseguenze di natura protezionistica sopra richiamate si verificheranno, è plausibile aspettarsi che la crescita della produttività e del PIL britannici nel lungo periodo rallenterà: diminuiranno, infatti, le opportunità per il sistema economico britannico di specializzarsi nella produzione di beni e servizi afferenti ai settori in cui ha un vantaggio comparato rispetto ai paesi con cui commercia, di beneficiare dei vantaggi derivanti dalle economie di scala e di investire in innovazione, ricerca e sviluppo per affrontare la concorrenza.

I problemi economici di cui si è appena dato conto risulterebbero aggravati nel caso in cui il Regno Unito uscisse dall'UE senza accordo: questo perché, in ultima istanza, il *no deal scenario* è quello in cui la quantità di barriere è più elevata. Il Regno Unito, infatti, acquisirebbe immediatamente lo *status* di un paese terzo rispetto all'UE, con la conseguenza che, da quel momento in avanti, lo scambio di beni e servizi si baserebbe esclusivamente sulle regole stabilite in seno all'OMC. Conformemente alla clausola della nazione più favorita, quindi, l'UE sarebbe costretta a imporre all'ingresso di beni e servizi britannici la tariffa doganale comune (TDC), cioè lo stesso trattamento tariffario applicato agli altri paesi terzi, nonché numerose barriere non tariffarie. Con riferimento specifico al commercio di servizi, poi, tale interscambio sarebbe disciplinato dalle regole OMC contenute nel *General Agreement on Trade in Services* (GATS): stime OCSE rivelano che le barriere imposte dall'UE al commercio di servizi provenienti da paesi terzi sono quattro volte maggiori di quelle esistenti all'interno del mercato interno.

In tale scenario, anche la contrazione degli IDE sarebbe più grave: infatti, l'applicazione delle regole OMC renderebbe molto più costoso per le imprese multinazionali trasferire capitali, merci e persone dal Regno Unito al resto dell'UE, con la conseguenza che i ricavi attesi dagli investimenti e, dunque, la propensione a effettuare nuovi IDE nel Regno Unito diminuirebbero. Il maggiore protezionismo negli scambi e il rilevante calo degli investimenti, peraltro, concorrerebbero a rallentare, nel lungo periodo, la crescita dell'economia britannica.

Le difficoltà sperimentate dal Regno Unito per l'uscita dall'UE sarebbero ben più gravi nel caso in cui uno SM volesse recedere dall'UEM. Non si tratta di uno scenario del tutto inimmaginabile: la crisi economica, propagatasi in Europa a partire dal 2009, ha infatti alimentato in molti SM lo scetticismo nei confronti della moneta unica, il cui abbandono a favore del ritorno alle valute nazionali è divenuto altresì un tema di propaganda di alcuni partiti politici europei. Agli specifici problemi di *exit* dall'UEM è dedicato il capitolo tre, che distingue tra l'ipotesi di uscita permanente e l'ipotesi di uscita temporanea di uno SM periferico dall'euro.

Con riguardo all'ipotesi di uscita permanente, occorre distinguere due scenari: nel primo, si assume che uno SM desideri *abbandonare sia l'area monetaria sia l'UE*; nel secondo, si assume invece che uno SM desideri *abbandonare l'area monetaria ma rimanere all'interno dell'UE*. Il primo caso sarebbe il meno problematico: lo SM dovrebbe infatti "limitarsi" ad attivare l'art. 50 TUE; avrebbe, poi, due anni di tempo per negoziare un accordo di recesso, scaduti i quali uscirebbe anche in assenza di accordo. Un accordo, tuttavia, consentirebbe alle parti di disciplinare le molte questioni giuridiche ed economiche aperte dall'uscita dalla moneta unica.

Qualora, invece, lo SM intendesse recedere dall'UEM, rimanendo, però, all'interno dell'UE, lo scenario si complicherebbe. Della fattibilità di tale ipotesi dal punto di vista giuridico si è discusso nel capitolo uno. Adottando una prospettiva più pragmatica, lo Stato che volesse uscire dalla sola euro area avrebbe a disposizione due possibili strade: la prima è una *soft exit*, cioè un'uscita ordinata e negoziata dalla moneta unica; la seconda è una *hard exit*, cioè un'uscita disordinata e unilaterale dalla moneta unica.

Dal punto di vista economico, la *soft exit* non è un'opzione praticabile: infatti, nel tempo che intercorrerebbe tra la maturazione della decisione a livello nazionale e la sua effettiva attuazione mediante accordo con i *partners* europei, la fuga di capitali dal paese, che inevitabilmente si verificherebbe, porterebbe immediatamente al collasso l'economia nazionale. Neppure la *hard exit*, tuttavia, costituisce un'opzione economicamente praticabile: infatti, è più in generale vero che, in qualsiasi modo venga realizzata, un'uscita definitiva dall'euro comporterebbe conseguenze economiche negative per lo Stato recedente. Queste ultime includerebbero almeno la svalutazione della valuta introdotta in sostituzione dell'euro, il probabile *default* sul debito pregresso ridenominato nella nuova valuta svalutata, la conseguente perdita di fiducia dei mercati, il probabile verificarsi di una crisi bancaria, gravi conseguenze sull'economia reale e un incremento della spesa pubblica necessario per sostenere famiglie e imprese.

L'uscita permanente dall'area monetaria, insomma, è una soluzione drastica, di difficile gestione e dalle conseguenze in gran parte imprevedibili. Non necessariamente uno Stato che desidera abbandonare la moneta unica, desidera ricorrere a tale soluzione estrema. È possibile, infatti, che voglia riappropriarsi solo temporaneamente della politica monetaria, allo scopo di realizzare gli aggiustamenti necessari a rilanciare la propria economia, da ricollocare, poi, all'interno dell'unione monetaria. In questo caso, potrebbe

legittimamente negoziare con i propri *partners* un *time-out* dall'euro area, assumendosi l'impegno giuridicamente vincolante di rientrarvi allo scadere del termine concordato.

L'ipotesi di un'uscita temporanea dall'euro è emersa nel 2015 con riferimento alla Grecia: in quel caso, però, la proposta di sospendere temporaneamente la *membership* di Atene all'unione monetaria non è provenuta volontariamente dalle autorità greche ma è stata suggerita dall'esterno – segnatamente, dal ministero delle Finanze tedesco, presieduto da Wolfgang Schäuble – come possibile soluzione alla crisi che, ormai da sei anni, attanagliava la Repubblica Ellenica.

I Trattati, in effetti, non contemplano l'ipotesi dell'espulsione definitiva di uno SM dall'UE o dall'UEM; prevedono però la possibilità di sospendere temporaneamente alcuni dei diritti degli SM in caso di violazione grave e persistente di uno o più valori dell'art. 2 TUE. Non era quindi chiaro se si potesse “retrocedere” uno SM dell'UEM che non fosse più capace o desideroso di rispettare i criteri di convergenza in una sorta di regime di deroga, analogo a quello degli Stati che ancora non rispettano i parametri di Maastricht.

La proposta è infine caduta nel vuoto, grazie all'accordo intervenuto tra la Grecia e i suoi creditori, il 13 luglio 2015. Tuttavia, il piano Schäuble ha avuto indubbiamente due meriti. In primo luogo, ha infranto il *taboo* dell'assoluta irreversibilità della transizione alla terza fase dell'UEM. In secondo luogo, ha suggerito un'intuizione: cioè che, uscendo temporaneamente dall'unione monetaria, è possibile, in linea di principio, svalutare la valuta introdotta in sostituzione dell'euro, rilanciare l'economia nazionale, lasciandola trainare dall'aumento delle esportazioni, e, se necessario, negoziare una ristrutturazione del debito, alleggerendo gli oneri finanziari a carico delle finanze pubbliche.

In realtà, gli effetti economici di un'uscita temporanea dalla moneta unica e, di conseguenza, la credibilità di tale ipotesi, sono ben più complessi e sono esaminati con specifico riferimento all'Italia. Infatti, in seguito alla crisi del debito sovrano e alla crisi bancaria che hanno travolto il paese tra il 2011 e il 2015, il mondo politico e l'opinione pubblica italiana si sono spaccati circa i vantaggi derivanti al paese dalla *membership* all'unione monetaria.

Sotto il governo Conte, fondato sull'alleanza tra due partiti (il Movimento Cinque Stelle e la Lega) fortemente euroscettici, il “fantasma” dell'Italexit è emerso più volte: il 15 maggio 2018, quando filtrò una bozza del contratto di governo che contemplava indirettamente l'ipotesi di uscita dall'euro; durante le trattative per la formazione del governo, quando emerse il nome di Paolo Savona per il ministero dell'Economia e delle Finanze; il 28 maggio 2019, quando la Camera dei Deputati votò all'unanimità una mozione non vincolante sull'introduzione dei minibot. Il 20 agosto 2019, il Governo Conte è caduto in seguito ad una crisi interna alla sua stessa maggioranza: è plausibile aspettarsi che il Governo Conte *bis*, insediatosi al suo posto, riduca il rischio di Italexit: il nuovo Esecutivo, infatti, è fondato su una maggioranza tra il Movimento Cinque Stelle e il Partito Democratico, che è il più europeista tra i principali partiti politici italiani.

Del resto, un'uscita permanente dalla moneta unica sembra un'ipotesi troppo estrema per l'Italia; un'uscita temporanea, invece, potrebbe essere presa in considerazione per rilanciare l'economia nazionale, soprattutto

mediante una ristrutturazione del debito pubblico che si attesta ormai a oltre il 132% del PIL. Tale scenario, tuttavia, finirebbe per condurre a un risultato economico non dissimile da quello che si verificherebbe in caso di uscita permanente per almeno tre ragioni.

La prima è che l'impatto della svalutazione nell'era della globalizzazione e delle *global value chains* sarebbe ambiguo: infatti, l'aumento delle esportazioni di prodotti finiti si accompagnerebbe all'aumento del prezzo relativo degli *input* importati inglobati all'interno dei processi produttivi nazionali. Ne conseguirebbe un aumento dell'inflazione (e delle diseguaglianze), nonché una probabile fuga di capitali.

La seconda è che le continue e significative svalutazioni della nuova valuta renderebbero impossibile per lo Stato e per le imprese onorare i debiti pregressi denominati in euro, con la conseguenza che l'unica strada praticabile sarebbe dichiarare l'insolvenza e negoziare una ristrutturazione del debito con i creditori. Tuttavia, anche nel caso in cui questi ultimi finissero per accettarla, la fiducia dei mercati nel paese crollerebbe, con conseguenze disastrose sulle sue capacità di finanziamento future.

La terza è che il settore bancario si troverebbe in gravi difficoltà: la Banca centrale, infatti, sarebbe soggetta a forti pressioni politiche e potrebbe dover rimborsare alla BCE il saldo Target2 in passivo; le altre banche, da parte loro, potrebbero entrare in crisi di liquidità a causa della probabile svalutazione del loro patrimonio che ha all'attivo titoli di debito pubblico per un valore di miliardi di euro. In tale scenario, il rischio di *credit crunch* e di trasmissione della crisi all'economia reale aumenterebbe considerevolmente. Per le tre ragioni appena richiamate, quindi, neppure l'uscita temporanea dalla moneta unica si presenta come un'opzione credibile, dal punto di vista economico.

All'inizio di questo elaborato ci si è chiesti se, nel silenzio dei Trattati, uno SM possa uscire dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE. In conclusione, è possibile affermare che la risposta a questa domanda è interlocutoria e non univoca. Essa dipende infatti da due variabili: la prima è il punto di vista (giuridico o economico) che si intende assumere; la seconda è l'orizzonte temporale (permanente o temporaneo) di riferimento. Occorre, peraltro, "incrociare" il punto di vista con l'orizzonte temporale, con la conseguenza che la domanda di ricerca si scompone in quattro domande, ognuna delle quali merita una risposta a sè. Le quattro risposte sono di seguito richiamate.

Dal punto di vista *giuridico*, uscire *definitivamente* dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE, è certamente possibile se lo Stato membro riesce a farlo in modo *consensuale*, cioè negoziando un accordo con i *partners* europei. Con tutta probabilità, l'accordo dovrebbe includere, oltre alle condizioni di recesso, una modifica dei Trattati. Tale modalità è giuridicamente lecita perché, ai sensi del diritto internazionale, tutto si può fare con il consenso delle parti. È però improbabile che i *partners* dello Stato intenzionato a uscire gli consentano di recedere dalla sola UEM.

Che dal punto di vista *giuridico*, uno SM possa uscire *definitivamente* dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE, in modo *unilaterale* è, invece, molto più controverso. Nel silenzio dei Trattati, il dibattito giuridico è ancora aperto e due posizioni del tutto antitetiche, l'approccio tutto-o-niente e l'approccio *cherry*

picking, si confrontano sul punto. Ciascuna posizione è sostenuta da eminenti giuristi: considerando i diversi elementi richiamati, l'autore ritiene, però, di doversi schierare dalla parte di quanti sostengono l'approccio tutto-o-niente. Questa tesi conclude, quindi, che, dal punto di vista giuridico, lo Stato che intenda recedere definitivamente dall'UEM può farlo legalmente solo in tre modi: sia consensualmente sia unilateralmente, accettando di uscire anche dall'UE; solo consensualmente, se è deciso a rimanere nell'UE.

Mantenendo una prospettiva *giuridica*, poi, è certamente possibile per uno SM uscire *temporaneamente* dall'unione monetaria, rimanendo all'interno dell'UE: per farlo, esso dovrebbe concordare con i *partners* un *time-out* dall'euro, assumendosi l'impegno giuridicamente vincolante di rientrare nell'euro area dopo aver completato gli aggiustamenti macroeconomici necessari a rilanciare la propria economia.

Più controverso, invece, è se l'Europa possa retrocedere forzatamente in una sorta di regime di “deroga” gli SM che non siano più capaci o desiderosi di rispettare i parametri di Maastricht. Da un punto di vista teorico, il problema si pone perché i Trattati non contemplano l'ipotesi dell'espulsione di uno SM; da un punto di vista pratico, poi, la questione è emersa concretamente nel 2015 con riferimento alla Grecia, nel pieno della crisi quando il piano Schäuble filtrò dal ministero delle Finanze tedesco.

Dal punto di vista *economico*, invece, uscire *definitivamente* dall'unione monetaria non è un'opzione praticabile: che venga realizzata mediante una *soft exit* o mediante una *hard exit* unilaterale, infatti, un'uscita definitiva dall'euro comporterebbe almeno la svalutazione della valuta introdotta in sostituzione dell'euro, il probabile *default* sul debito pregresso ridenominato nella nuova valuta svalutata, la conseguente perdita di fiducia dei mercati, il probabile verificarsi di una crisi bancaria, gravi conseguenze sull'economia reale e un incremento della spesa pubblica necessario per sostenere famiglie e imprese.

Apparentemente vantaggiosa è, invece, dal punto di vista *economico*, un'uscita *temporanea* dalla sola unione monetaria: tale strada consentirebbe, infatti, ad uno Stato di riappropriarsi temporaneamente della politica monetaria per realizzare gli aggiustamenti necessari a rilanciare la propria economia. Tuttavia, a causa dell'impatto ambiguo della svalutazione competitiva nell'era della globalizzazione e delle *global value chains*, della gestione del debito pregresso in un contesto caratterizzato da continue svalutazioni e da alta inflazione e degli effetti negativi sul settore bancario, tale scenario finirebbe per condurre a un risultato economico non dissimile da quello che si verificherebbe in caso di uscita permanente.

La conclusione di questa tesi, insomma, è che, sia dal punto di vista giuridico sia da quello economico, abbandonare la moneta unica, definitivamente o temporaneamente, non è affatto semplice. Tale conclusione del resto, non è sorprendente: la Brexit, infatti, ha dimostrato che *la sola uscita dall'UE* pone in capo allo Stato recedente difficoltà enormi, sia dal punto di vista giuridico sia dal punto di vista economico.

Tali difficoltà emergono perché la clausola di recesso lascia aperte numerose problematiche. Ma, soprattutto, emergono perché gli SM dell'UE si sono spinti sulla strada della reciproca integrazione giuridica, politica ed economica molto più in là di quanto non abbiano fatto altri Stati nella storia: tornare indietro è

complesso e ancora di più lo sarebbe per gli SM che hanno effettuato il passaggio alla terza fase dell'UEM, adottando la moneta unica.

Dunque, l'art. 50, che sempre di più gli Stati sono tentati di attivare, rischia di essere una soluzione sub-ottimale, sia per gli SM sia per l'Europa. Indubbiamente, i primi potrebbero considerare una modifica dell'art. 50, capace di colmarne le attuali lacune e di risolverne le problematiche rimaste aperte. Per la seconda, invece, è vitale capire come procedere lungo la strada dell'integrazione e, soprattutto, come rendere tale percorso attraente agli occhi degli SM: è chiaro che una riflessione seria e riforme mirate saranno necessarie per uscire dalla crisi che l'idea stessa di Europa sta attraversando al giorno d'oggi. Il futuro dell'Europa dipende, in ultima istanza, da questo: non dalla complessità delle sfide che si presenteranno o dalla gravità dei problemi che emergeranno, ma dalla risoluta capacità di elaborare risposte che siano all'altezza di tali sfide e che consentano all'Europa di superarle.